

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

---

УДК 342.9 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.5>

**Д. В. Бондар**

кандидат наук з державного управління,  
ректор

Львівського державного університету безпеки життєдіяльності  
<https://orcid.org/0009-0004-9571-7828>

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ТА ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В ЯПОНСЬКІЙ ДЕРЖАВІ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ

Наукова публікація присвячена дослідженню досвіду адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності та цивільного захисту в Японській Державі в умовах цифровізації.

Зазначається, що органи публічної адміністрації Японської Держави мають багаторічний досвід у сфері ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, що зумовлено як географічними факторами (розташування Японії в сейсмічно небезпечній зоні), так і високою щільністю населення, яке проживає на відповідних територіях.

Підкреслено ключову роль цифровізації в процесі удосконалення механізмів оповіщення громадян Японії про загрозу настання або про факт безпосереднього початку надзвичайної ситуації. Зокрема, значну роль в системі оповіщення громадян Японії про загрозу землетрусів відіграє високий рівень інформатизації країни: якісний та доступний мобільний зв'язок (включаючи розгортання загальнодоступних тимчасових мобільних станцій) та всеохоплююча мережа Інтернет (декілька альтернативних засобів передачі інформації), що дозволяє забезпечити попередньою інформацією про стихійне лихо кожного громадянина країни.

Сформульовано висновок про доцільність запозичення трирівневої системи публічного управління ліквідацією надзвичайних ситуацій та їх наслідків в Японській Державі, в якій ключову роль відіграє рівень муніципалітетів, тобто організація сил та засобів цивільного захисту на рівні органів місцевого самоврядування, що дозволяє максимально оперативно реагувати на початок надзвичайної ситуації, а також проводити систематичні навчання та тренінги із населенням у сфері цивільного захисту.

**Ключові слова:** зарубіжний досвід, правове регулювання, інформаційні технології, цифровізація, безпека життєдіяльності, надзвичайна ситуація, цивільний захист, публічне управління, ліквідація, координація, запозичення.

**Актуальність теми.** Національна система забезпечення безпеки життєдіяльності та цивільного захисту проходить важкі випробування в умовах воєнного стану, адже окрім повсякденної готовності до надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру Державна служба

України з надзвичайних ситуацій виконує важку роботу з ліквідації наслідків ракетних та бомбових ударів по цивільній інфраструктурі.

В таких складних умовах важливе значення має пошук актуальних напрямів удосконалення публічного управління

системами цивільного захисту та безпеки життєдіяльності в цілому з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду та останніх досягнень у сфері інформаційних технологій.

Одним із світових лідерів у сфері цифровізації, розвитку та впровадження інноваційних інформаційних технологій у сферу публічного управління є Японська Держава. За останні десятиріччя Японія здійснила технологічний стрибок та по праву вважається еталоном якості та ефективності у сфері використання інформаційних технологій.

Водночас в силу свого географічного розташування Японська Держава часто потерпає від катастрофічних землетрусів та пов'язаних із ними цунамі, що обумовлює активний розвиток японської системи цивільного захисту та забезпечення безпеки життєдіяльності громадян. Водночас функціонування вказаної системи потребує належного правового врегулювання, що знаходить своє відображення у відповідному розділі японського законодавства.

Враховуючи вищезазначене, дослідження досвіду органів публічної адміністрації Японської Держави у сфері публічного адміністрування та адміністративно-правового регулювання систем забезпечення безпеки життєдіяльності та цивільного захисту в умовах цифровізації має як теоретичне, так і практичне значення в контексті необхідності запозичення позитивного зарубіжного досвіду публічного управління у вказаній сфері суспільних відносин та визначення доцільності його імплементації в національне законодавство та юридичну практику.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням забезпечення безпеки життєдіяльності приділяють увагу науковці різних спеціальностей, зокрема фахівці у сферах природничих, технічних, гуманітарних наук. З останніх досліджень присвячених вказаній тематиці варто виділити роботи таких відомих науковців як Ф. Апшай, Т. Гринюк, К. Марченко, О. Оришака, О. Остапенко, О. Халак, О. Хитра, О. Чекригін та інші дослідники.

Правове регулювання використання інформаційних технологій (цифровізації) у різних сферах суспільного життя

досліджували такі відомі науковці як М. Бабики, В. Бевзенко, Д. Біленька, О. Берназюк, М. Віхляєв, О. Гунбіна, К. Дубова, С. Єсімов, Т. Ковальова, Т. Коломоєць, О. Комаров, А. Комзюк, А. Краковська, І. Лопушинський, К. Оксютенко, А. Омельченко, М. Серебро, Р. Стефанчук, І. Тищенкова та інші.

Із наукових праць, присвячених дослідженню зарубіжного досвіду із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного характеру, слід виділити публікації таких відомих науковців як І. Процин [1], Є. Мороз, М. Близнюк, В. Печиборщ, М. Михайловський, В. Кушнір, В. Вороненко [2], Р. Приходько та О. Яценко [3].

Державне управління у сфері пожежної безпеки Японії дослідив С. Говорун [4].

Проте, досвід адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності та цивільного захисту в Японській Державі ще не був предметом окремого наукового аналізу, що актуалізує необхідність підготовки даної публікації.

**Постановка завдання. Метою публікації** є дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності та цивільного захисту в Японській Державі в умовах цифровізації.

Методологія даної публікації традиційно об'єднує три групи методів наукового пошуку. Першу групу складають філософські методи дослідження, а саме, метод діалектики, його закони та прийоми, а також метод метафізики. Серед загальнонаукових методів дослідження (друга група методів) більшою мірою застосовуються прийоми логіки (аналіз, синтез, дедукція, індукція, порівняння), системний та структурно-функціональний методи. Третю групу складають спеціально-юридичні методи дослідження, серед яких більшою мірою застосовується методологія порівняльного правознавства, а також формально-юридичний метод та метод юридичного моделювання.

Враховуючи тему публікації, в процесі даного дослідження також активно застосовуються цивілізаційний, телеологічний та синергетичний наукові підходи.

**Результати дослідження.** Японія з точки зору юриспруденції та науки державного управління є унікальною державою, адже її правова система та організація публічного управління засновані на правових традиціях та звичаях, чим обумовлюється високий рівень правової культури та правосвідомості громадян. Таким чином, дотримання норм японського законодавства забезпечується більшою мірою внутрішнім переконанням та традиціоналізмом, аніж загрозою покарання.

Відповідно і у сферах забезпечення безпеки життєдіяльності та цивільного захисту японці проявляють внутрішню організованість та постійну готовність до навчання, злагоженість у діях та дисциплінованість.

Не менше значення для ефективного запобігання та оперативної ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків в Японській Державі має високий рівень інформатизації та автоматизації систем оповіщення населення про загрозу катастроф природного та техногенного характеру.

Д. Дубов, М. Ожеван, А. Баровська зазначають, що природні катастрофи (землетруси та цунамі) в Японії, які згодом доповнила техногенна катастрофа (атомна), стали випробуванням системи раннього сповіщення та автоматичного відключення, радикально оновленої на базі новітніх ІКТ (інформаційно-комунікаційних технологій) після 1995 року, коли стався надпотужний землетрус в регіоні префектури Кобе. В цілому ця система витримала іспит і багато в чому є взірцевою для інших країн: вона дозволила мінімізувати жертви серед населення [5].

В цьому сенсі японська система раннього сповіщення, що була введена в дію у 2007 році, і яка являє собою систему датчиків і метеорологічних станцій, розташованих на території всієї країни, яка автоматично видає попередження про землетрус, продемонструвала свою ефективність. Сейсмічні датчики фіксують первинні слабкі коливання, на підставі яких можна прогнозувати силу подальших поштовхів, і, якщо передбачувана магнітуда буде близько п'яти, автоматично включається система оповіщення у від-

повідному районі. Оповіщення на стадії слабких коливань дасть громадянам, принаймні, кілька секунд, щоб зорієнтуватися в ситуації. За цей час: екстрено зупиняється транспорт; на всі телефони абонентів йде широкомовне повідомлення про те, що необхідно рятуватися, оскільки наближається землетрус; зупиняються виробництва; за 30 секунд відключається електроенергія в містах схильних до удару [5].

Таким чином, саме комплексне використання інформаційних технологій дозволяє вчасно поінформувати громадян про небезпеку, а також забезпечити автоматичне припинення функціонування комунікацій, які можуть бути зруйновані природними катаклізмами з негативними наслідками для людей (наприклад, у випадку несвоєчасного відключення електроенергії можливі короткі замикання та як наслідок – пожежі та пошкодження обладнання).

Д. Дубов, М. Ожеван, А. Баровська підкреслюють, що в японській системі раннього сповіщення все діє максимально автоматично і не вимагає втручання людини. На те, щоб запровадити систему раннього сповіщення, Японія витратила з 1995 до 2007 р. близько мільярда доларів. Всі телефони повинні підтримувати систему оповіщення. Для туристів та відвідувачів Японії на сайтах з метеорологічної ситуації, зокрема Japan Meteorological Agency, англійською мовою поряд зі звичайним прогнозом погоди надається інформація щодо сейсмологічного стану в країні, наближення цунамі, штормів та ін.

Наслідком функціонування системи стало те, що, наприклад, у Токіо за хвилину до удару всі дзвінки перервалися, мільйони телефонів отримали повідомлення про те, що через хвилину буде землетрус і необхідно вжити заходів з порятунку життя. На всі підприємства надійшли тривожні автоматичні дзвінки або листи, заводи в екстреному режимі зупиняли лінії. Транспорт, зокрема метрополітен, також зупинявся, пасажиром повідомляли про загрозу землетрусу. Попереджувальний сигнал звучить і на вулицях, де встановлені спеціальні репродуктори, і в магазинах [5].

Отже, органи публічної адміністрації, які реалізують державну політику у сфері цивільного захисту, повинні використовувати всі можливості мобільного зв'язку та взаємодіяти з усіма приватними мобільними операторами. Так, за допомогою мобільного зв'язку можна не тільки здійснювати екстрене оповіщення громадян про загрозу або початок надзвичайної ситуації, але й мобілізувати потенційних добровольців для ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, враховуючи їх місцезнаходження за допомогою спеціального мобільного застосунку та електронної бази даних добровольців.

З метою роз'яснення населенню наслідків катастрофи та поточного стану із її вирішення, в Японії активно задіюється національне телебачення NHK, зокрема, під час цього землетрусу система дала сигнал заздалегідь: в автоматичному режимі вона розрахувала силу землетрусу (первинні дані 8,1 бала), на розрахунок районів, схильних до удару, пішло 8,7 секунди. Більшість територій мало мінімум близько однієї хвилини і цей час пішов на те, щоб попередити населення. Всі засоби інформації в Японії орієнтовані на те, щоб доносити інформацію в реальному режимі часу. Національне телебачення в прямому ефірі показувало все, що відбувається з японською атомною станцією, постійно давало коментарі уряду та інших служб. Моментальне поширення інформації сприяло тому, що у суспільстві не поширювались чутки і панічні настрої. Під час прямого включення з диктором, який зачитував дані японської метеорологічної служби, вказувались райони, де удар буде найбільшим. Працювала також система оповіщення на комп'ютері, де вказувався навіть приблизний час до поштовхів [5].

Отже, окрім використання можливостей операторів мобільного зв'язку, необхідна взаємодія з усіма надавачами послуг цифрового телебачення та Інтернет, включаючи компанії, які надають послуги потокового мультимедіа безпосередньо споживачам (наприклад, Megogo, Sweet.tv тощо). Незалежно від того, яким застосунком користується споживач, він має отримувати екстрені повідомлення в режимі реального часу.

Позитивним є також досвід Японської Держави щодо проведення тренінгів із населенням у сфері цивільного захисту з використанням інформаційних технологій.

Так, у багатьох містах в Японії встановлено тренажери, які моделюють землетрус і показують, що відбувається в приміщенні, чого варто остерігатися і як себе поводити [5].

Не менш важливим є позитивний досвід Японії щодо проведення пошукових робіт в умовах надзвичайної ситуації.

Зокрема, під час останніх природних катаклізмів крім традиційних форм пошуку загинувших та зниклих безвісті, активно задіювались можливості соціальних мереж та новітніх інформаційних технологій. Всі японські оператори відкрили спеціальні web-сторінки, свого роду дошки оголошень. Люди могли залишати на них свої повідомлення, навіть у відсутність мобільного зв'язку. Прочитати це повідомлення могла будь-яка людина, яка вводила в форму номер телефону того, хто його написав. Google запустив програму «Пошук людей», за допомогою якої користувачі можуть або вводити інформацію щодо когось, або шукати інформацію про когось, хто міг постраждати від цунамі. Крім того, один з найбільших операторів зв'язку NTT Docomo пропонує послугу (в тому числі – через спеціальний веб-портал, оформлений підкреслено з мінімальною кількістю об'єктів, що можуть заважати якнайшвидшому завантаженню на мобільний телефон), за допомогою якої люди могли зареєструвати до 10 адрес (номерів телефонів) людей із запитом щодо того чи в безпеці вони. Схожі за цільовим призначенням є сервіси KDDI Disaster Message Board, Softbank Message Board. У Японії існують плани евакуації і мешканці знають, хто і куди пересувається, знають адреси притулків, знають як до них добиратися і скільки у них є часу. Водночас в мережі Інтернет було запущено послугу Japan Shelter Map, яка фактично являла собою частину сервісу Google Map де були позначені місця, де люди могли відпочити, отримати допомогу та переночувати [5].

Таким чином, використання інформаційних технологій у сфері забезпечення

безпеки життєдіяльності та цивільного захисту дозволяє суттєво оптимізувати заходи щодо оповіщення громадян про небезпеку, удосконалити механізми порятунку та пошуку потерпілих від природного катаклізму чи техногенної катастрофи тощо.

За результатами проведеного аналізу механізмів попередження та інформування населення в умовах загрози або виникнення надзвичайної ситуації на прикладі природної та техногенної катастрофи в Японії Д. Дубов, М. Ожеван, А. Баровська сформулювали наступні висновки та рекомендації: система раннього сповіщення Японії виявилась в цілому ефективною та виконала більшість із поставлених задач – мінімізувала втрати серед населення та не допустила всеохоплюючої паніки; значною мірою така ефективність була обумовлена як технологічною готовністю японського уряду та спеціальних служб (максимальна автоматизація процесу сповіщення та його всеохопність), так і підготовленістю самого населення (внаслідок послідовно впроваджуваної системи навчань на всіх рівнях); значну роль у даній системі зіграв високий рівень інформатизації країни і, зокрема, мобільний зв'язок та доступність мережі Інтернет, що дозволило забезпечити попередньою інформацією про стихійне лихо кожного громадянина країни; на нормативно-правовому рівні використання телекомунікаційних мереж приватних компаній в умовах надзвичайних ситуацій в Україні все ще не врегульовано в повному обсязі (на даний момент така взаємодія більшою мірою залежить від доброї волі операторів, а процедур безпосередньої взаємодії в більшості своїй не існує); вбачається доцільним дослідити закордонний досвід (в першу чергу тих країн, що часто зазнають техногенних чи природних катастроф) щодо принципів взаємодії держави та приватних операторів телекомунікацій (включно із системою покарань для них у разі порушення) в умовах надзвичайних ситуацій [5].

Таким чином, досвід Японської Держави щодо організації загальної системи оповіщення населення про настання надзвичайної ситуації, а також позитивний

досвід координації сил та засобів цивільного захисту із використанням новітніх інформаційних технологій заслуговує на увагу та запозичення з метою імплементації в національне законодавство та практику цивільного захисту.

В Україні наразі чинним є Положення про організацію оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та організації зв'язку у сфері цивільного захисту, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2017 р. № 733 [6].

Вказане Положення визначає порядок організації оповіщення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, органів управління і сил цивільного захисту та населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, їх подальшого інформування з метою вжиття заходів безпеки, забезпечення зв'язком органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків, а також забезпечення функціонування апаратури і технічних засобів оповіщення та технічних засобів електронних комунікацій. Дія цього Положення поширюється на центральні і місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, операторів електронних комунікацій, аудіальні чи аудіовізуальні медіа, а також підприємства, установи, організації незалежно від форми власності і господарювання [6].

Таким чином, в Україні, як і в Японській Державі оператори електронних комунікацій, аудіальні та аудіовізуальні медіа, а також підприємства, установи, організації незалежно від форми власності і господарювання повинні приймати участь в оповіщенні органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, органів управління і сил цивільного захисту та населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій. Головним питанням залишається забезпечення координації сил та засобів щодо здійснення такого оповіщення, залучення до його організації всіх суб'єктів господарювання, які надають телекомунікаційні послуги.

На увагу заслуговує також досвід Японської Держави щодо публічного управління у сфері пожежної безпеки.

Так, С. Говорун зазначає, що стійка тенденція до зниження пожеж та кількості загиблих на них, є наслідком проведеної реформи державного управління у сфері пожежної безпеки Японії, а також сталістю, внутрішньою несуперечливістю та узгодженістю законодавчої бази, якою керуються відповідні державні служби, а також приватні підприємства Японії [4, с. 29].

Таким чином, у сфері забезпечення пожежної безпеки також спостерігається притаманна Японії висока якість законодавства, зумовлена високим рівнем загальної правової культури в Японській Державі та високим рівнем правосвідомості громадян, які неухильно дотримуються правових традицій та звичаїв.

Крім того, С. Говорун підкреслює, що державне управління у сфері забезпечення пожежної безпеки Японії, регулюються виключно спеціальними законами, у яких чітко регламентовані суб'єкти, об'єкти державного управління у сфері забезпечення пожежної безпеки, їх права і обов'язки, на законодавчому рівні затверджується категоріальний апарат, котрим керуються у даній сфері [4, с. 48].

Так, 7 березня 1948 року у Японії набув чинності «Закон про організацію боротьби з пожежами і стихійними лихами», згідно із яким управління місцевими органами влади у сфері пожеж та ліквідації наслідків стихійних лих засновано на принципі запобігання пожежам та ліквідації наслідків пожеж і надзвичайних ситуацій. Згідно зі статтею 2 цього Закону, у тому ж 1948 році було створено Агенцію із боротьби з пожежами та ліквідації наслідків стихійних лих – Fire and Disaster Management Agency (FDMA), як зовнішню структуру Міністерства внутрішніх справ та зв'язку Японії відповідно до пункту 2 статті 3 Закону «Про організацію національного уряду» (National Government Organization Act (Act №. 120 of 10 July 1948) [4, с. 35].

У цьому ж році було прийнято Закон (Акт) про пожежну службу (Act №. 186, July 24, 1948), метою якого є підтримання

миру та порядку, а також сприяння суспільному добробуту шляхом запобігання, захисту від пожеж та контролю за ними, захисту життя людей, осіб та майна від пожеж та мінімізації збитків, спричинених пожежами, землетрусами чи іншими лихами [7].

В даному випадку слід підкреслити сталість (стабільність) національного законодавства Японії та стабільність функціонування органів публічної адміністрації, які реалізують державну політику Японської Держави у сфері забезпечення пожежної безпеки. Цей досвід вартий запозичення Україною, адже постійні реформи центральних органів виконавчої влади, включаючи органи публічної адміністрації, які реалізують державну політику у сфері цивільного захисту, не сприяють їх ефективній роботі, що включає формування традицій, злагодженості колективів, внутрішньої субкультури тощо.

Обов'язками FDMA є захист життя, здоров'я та майна громадян шляхом створення та впровадження у життя суспільства системи протипожежної безпеки, а також ведення справ, пов'язаних з протипожежною діяльністю, в тому числі для вирішення широкого кола питань. Із метою виконання вказаних обов'язків FDMA відповідає за наступні питання: питання, що стосуються створення та впровадження системи протипожежної безпеки на загальнодержавному рівні та складання правил пожежної безпеки; питання, пов'язані з класифікацією міських територій з точки зору протипожежного захисту (крім тих, що знаходяться під юрисдикцією префектурного уряду); питання, пов'язані зі здійснення заходів контролю, протипожежним управлінням та іншими протипожежними інституціями; питання, що стосуються розслідування причин пожеж та розслідування причин витоку небезпечних матеріалів або будь-якої іншої аварії; питання, що стосуються розробки та введення в дію стандартів освіти та підготовки працівників протипожежної служби (тобто, пожежних та іншого персоналу) та волонтерів пожежних корпусів; питання, що стосуються навчання та підготовки працівників протипожежної служби та волонтерів пожежних корпусів; веде статистику діяльності

пожежної охорони та збирає інформацію щодо стану протипожежного захисту; питання, що стосуються сертифікації та експертизи обладнання, машин, інструментів та матеріалів, які будуть використовуватися для цілей протипожежного захисту; питання, пов'язані з випробуваннями та дослідженнями щодо протипожежного захисту; питання, що стосуються керівництва та надання субсидій для посилення та розширення оснащення засобами протипожежної безпеки; питання щодо поширення та оприлюднення заходів із протипожежного захисту (паблік рілейшнз); питання, що стосуються способу оцінки небезпечних матеріалів та забезпечення їх безпеки, тощо [4, с. 36].

FDMA, також, опікується питаннями, які стосуються стандартів діяльності служби швидкої медичної допомоги, взаємодії між національними та місцевими органами влади та між органами місцевого самоврядування стосовно вирішення справ місцевого самоврядування, пов'язаними із плануванням робіт та проведенням інспекційних перевірок, а також іншими питаннями, пов'язаними із забезпеченням безпеки комерційних об'єктів нафтохімічної промисловості. До відома FDMA входять питання, що стосуються міжнародної допомоги в надзвичайних ситуаціях, міжнародного співробітництва; питання, пов'язані з евакуацією мешканців та питання, що стосуються взаємодії та координації між національним та місцевими урядами, а також між органами місцевого самоврядування [4, с. 36].

Таким чином, коло питань забезпечення пожежної безпеки в Японській Державі, за які відповідає FDMA, є достатньо широким, що вимагає детального адміністративно-правового регулювання на рівні відомчої нормотворчості, а також використання інноваційних інформаційних технологій для забезпечення обробки значних масивів інформації, надання відповідних електронних (цифрових) адміністративних послуг та постійного зв'язку з іншими органами публічної адміністрації, протипожежними службами та волонтерами пожежних корпусів.

FDMA є центральним державним органом, який координує діяльність усіх інших

міністерств, відомств, префектур, муніципалітетів щодо запобігання, ліквідації та відновлення об'єктів інфраструктури в разі настання надзвичайних ситуацій, а також щодо здійснення профілактики та гасіння пожеж. Названа урядова організація активно працює у всіх префектурах, муніципалітетах районах, містах і селищах Японії, починаючи від впровадження пожежно-аварійної діяльності, до контролю над поводженням із небезпечними матеріалами, а також проведення інспекційних перевірок дотримання правил і норм пожежної безпеки [4, с. 36–37].

С. Говорун зазначає, що організаційна структура державного управління Японії у сфері забезпечення пожежної безпеки і подолання стихійних лих та їх наслідків має три рівні. Найвищий – національний рівень забезпечення пожежної безпеки (згідно із Законом «Про організацію протипожежної охорони»), який встановлює, що FDMA проводить дослідження, формулює плани розвитку і діяльності системи організації протипожежної служби з метою посилення спроможності муніципалітетів щодо їх протипожежного захисту. Для досягнення цієї мети FDMA надає муніципалітетам поради, керівні вказівки та рекомендації щодо організації та здійснення заходів згаданою службою. Однак FDMA не має повноважень повністю контролювати діяльність муніципалітетів із даного напрямку [4, с. 37].

Найбільш повно інформація про діяльність FDMA (Fire and Disaster Management Agency) представлена на його офіційному веб-сайті – <https://www.fdma.go.jp/en/>, включаючи основні цілі агентства (Місія Агентства з боротьби з пожежами та стихійними лихами), стандарти, організацію, юрисдикцію та законодавчу основу його діяльності (Закон про пожежну службу та інші відомчі нормативні акти), інформацію про систему перевірки протипожежного обладнання та інструментів, звіти про об'єкти з небезпечними матеріалами тощо [7].

Так, до цілей (місій) Агентства з боротьби з пожежами та стихійними лихами віднесено: готовність до великомасштабних катастроф, таких як землетрус у Нанкайському жолобі та землетрус у внутрішній

частині Токіо; місія рятувати життя, які можна врятувати; запобігання пожежам і промисловим катастрофам; поліпшення боротьби зі стихійними лихами в громадах із центральною роллю Добровольчого пожежного корпусу; захист людей від тероризму та збройних нападів; розвиток людських ресурсів та використання нових технологій.

На другому рівні системи забезпечення пожежної безпеки знаходяться префектури Японії. Префектури не беруть безпосередньої участі в ліквідації надзвичайних ситуацій, але мають консультативну й координувальну владу над муніципалітетами, які, у свою чергу, стоять на третьому – нижньому рівні системи державного управління у сфері пожежної безпеки Японії. Під юрисдикцію префектур підпадає виконання таких обов'язків: зв'язок та координація між міськими пожежними службами; надання порад і рекомендацій стосовно устрою та діяльності пожежних служб міста; визначення напрямку щодо здійснення заходів із попередження стихійних лих та здійснення запитів про надання допомоги під час надзвичайних ситуацій; навчання та підготовка працівників пожежної служби та волонтерів у префектурних пожежних Академіях; розроблення та прийняття префектурних планів з попередження стихійних лих та реалізації всебічних контрзаходів протидії наслідкам стихійних лих [4, с. 37].

Таким чином, на рівні префектур органами публічної адміністрації Японської Держави також активно використовуються інформаційні технології з метою організації зв'язку та здійснення координації між міськими пожежними службами, розробки префектурних планів з попередження стихійних лих, а також накопичення та обробки інформації про надзвичайні події та їх наслідки, наявні сили та засоби цивільного захисту тощо.

Слід відзначити, що в Україні План реагування на надзвичайні ситуації державного рівня затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 р. № 223 [8].

Зазначений План реагування на надзвичайні ситуації державного рівня розроблено для впорядкування та координа-

ції дій органів державної влади України, органів місцевого самоврядування, органів управління та сил цивільного захисту, суб'єктів господарювання, спрямованих на ліквідацію наслідків та надання допомоги постраждалим, у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайної ситуації [8].

І вже на основі вказаного плану розробляються конкретизовані плани ліквідації надзвичайних ситуацій на місцевому, регіональному рівні.

Третій рівень, який однак є найбільш поширеним рівнем системи забезпечення пожежної безпеки та ліквідації наслідків катастроф, що лежить в основі «піраміди» протипожежного захисту Японії – це муніципальний рівень. Згідно зі ст. 10 Закону «Про організацію протипожежної охорони» «створення, місцезнаходження та назви штабів пожежної охорони та пожежних станцій, а також окреслення районів юрисдикції пожежних станцій визначаються муніципальним розпорядженням. Організація штабу пожежної охорони визначається муніципальними правилами, тоді як організаційну структуру і чисельний склад пожежної станції визначає її начальник із затвердженням мером відповідного муніципалітету» [4, с. 38].

Муніципалітети Японії зобов'язані повністю опікуватися створенням і функціонуванням пожежної служби у межах своєї юрисдикції. Вони фактично впроваджують та реалізують діяльність служб протипожежного захисту, такі як пожежні та рятувальні служби, а також служби швидкої допомоги. У Японії вважається, що більш ефективно та раціонально слід провадити роботу в даному напрямку спільно з іншими муніципалітетами. Такий підхід прийнятий із огляду на фінансову складову справи. Деякі муніципалітети роблять це шляхом створення «муніципальних корпорацій» або «асоціацій районів». Організації із протипожежного захисту складаються із пожежних департаментів, пожежних станцій та волонтерських пожежних корпусів. Муніципалітети зобов'язані організувати деякі із названих протипожежних закладів або їх всі. Пожежні департаменти та пожежні станції укомплектовуються професійними пожежниками, а пожежний кор-



пус складається із пожежних-волонтерів, які мають власну трудову діяльність або зайняті на іншій найманій роботі. Пожежний корпус (пожежні волонтери) є незалежним у своїй організаційній діяльності від пожежних департаментів та пожежних станцій, та між ними немає ніяких вертикальних субординаційних відношень. Однак у випадках, коли у разі пожежі або іншої надзвичайної ситуації залучається пожежний корпус, його посадові особи та інші члени повинні дотримуватися розпоряджень начальника пожежного департаменту або пожежної станції. У такий спосіб реалізується принцип єдиноначальності при проведенні операцій із гасіння пожеж та ліквідації наслідків стихійних лих та інших катастроф [4, с. 38].

Таким чином, саме на рівні муніципалітетів, тобто органів місцевого самоврядування вирішуються ключові питання щодо створення і функціонування служб протипожежного захисту, що включають пожежні та рятувальні служби, а також служби швидкої допомоги.

**Висновки.** Проведене дослідження адміністративно-правових засад забезпечення безпеки життєдіяльності та цивільного захисту в Японській Державі в умовах цифровізації дозволяє сформулювати висновки про доцільність запозичення трирівневої системи публічного управління ліквідацією надзвичайних ситуацій та їх наслідків в Японській Державі, в якій ключову роль відіграє рівень муніципалітетів, тобто організація сил та засобів цивільного захисту на рівні органів місцевого самоврядування, що дозволяє максимально оперативно реагувати на початок надзвичайної ситуації, а також проводити систематичні навчання та тренінги із населенням у сфері цивільного захисту.

Також слід підкреслити сталість національного законодавства Японії та стабільність функціонування органів публічної адміністрації, які реалізують державну політику Японської Держави у сфері забезпечення пожежної безпеки. Цей досвід вартий запозичення Україною, адже постійні реформи центральних органів виконавчої влади, включаючи органи публічної адміністрації, які реалізують державну політику у сфері цивіль-

ного захисту, не сприяють їх ефективній роботі, що включає формування традицій, злагодженості та згуртованості колективів, внутрішньої субкультури тощо.

Позитивним є досвід Японської Держави щодо створення «муніципальних корпорацій» або «асоціацій районів» з метою консолідації фінансових та організаційних ресурсів для ліквідації надзвичайних ситуацій. Також позитивним є досвід щодо функціонування волонтерських пожежних корпусів, які складаються із пожежних-волонтерів, які мають власну трудову діяльність або зайняті на іншій найманій роботі (однак у разі пожежі або іншої надзвичайної посадові особи та інші члени волонтерських пожежних корпусів повинні дотримуватися розпоряджень начальника пожежного департаменту або пожежної станції).

Перспективність подальшого дослідження зарубіжного досвіду у сфері адміністративно-правового регулювання забезпечення цивільного захисту населення і територій, а також безпеки життєдіяльності в цілому, в умовах цифровізації, обумовлена необхідністю виокремлення позитивного досвіду інших зарубіжних країн у вказаній сфері суспільних відносин з метою визначення доцільності та способів його імплементації в національне законодавство та юридичну практику.

### Список використаної літератури:

1. Прошин І. Аналіз закордонного досвіду із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного характеру. *Збірник наукових праць Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту України «Надзвичайні ситуації: попередження та ліквідація»*. 2021. № 2. Т. 5. С. 95-100.
2. Мороз Є.Д., Близнюк М.Д., Печиборщ В.П., Михайловський М.М., Кушнір В.А., Вороненко В.В. Досвід організації екстреної медичної допомоги потерпілим у надзвичайних ситуаціях у США та розвинених державах світу. *Український медичний часопис*. 2018. № 4 (126). Т. 2. С. 9-12. URL: <https://www.umj.com.ua/article/129631/>
3. Приходько Р., Яценко О. Закордонний досвід регулювання запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій на регіональ-

- ному рівні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління.* 2016. Вип. 2. С. 272-282.
4. Говорун С.В. Державне управління у сфері пожежної безпеки Японії: досвід для України. *Науковий вісник: Державне управління.* 2020. № 1 (3). С. 29-52.
  5. Дубов Д., Ожеван М., Баровська А. «Щодо попередження та інформування населення в умовах загрози або виникнення надзвичайної ситуації (на прикладі природної та техногенної катастрофи в Японії)». Аналітична записка. Національний інституту стратегічних досліджень. 12.05.2011. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/schodo-poperedzhennya-ta-informuvannya-naselennya-v-umovakh> (дата звернення: 10.10.2024).
  6. Про затвердження Положення про організацію оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та організації зв'язку у сфері цивільного захисту: постанова Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2017 р. № 733. Дата оновлення: 13.03.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.11.2024).
  7. Fire and Disaster Management Agency (FDMA) URL: <https://www.fdma.go.jp/en/> (дата звернення: 05.10.2024).
  8. Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня: постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 р. № 223. Дата оновлення: 03.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2018-p#Text> (дата звернення: 05.10.2024).

#### **Bondar D. Administrative and legal basis of ensuring life safety and civil defense in the Japanese state in the conditions of digitalization**

*The scientific publication is devoted to the study of the experience of administrative and legal regulation in the field of ensuring the safety of life and civil protection in the Japanese State in the conditions of digitalization.*

*It is noted that the public administration bodies of the Japanese State have many years of experience in the field of liquidation of emergencies of a natural and man-made nature, which is due to both geographical factors (the location of Japan in a seismically dangerous zone) and the high density of the population living in the relevant territories.*

*The key role of digitalization in the process of improving the mechanisms for notifying Japanese citizens about the threat of an emergency or the fact of the immediate beginning of an emergency is emphasized. In particular, a significant role in the system for notifying Japanese citizens about the threat of earthquakes is played by the high level of informatization of the country: high-quality and affordable mobile communications (including the deployment of publicly available temporary mobile stations) and a comprehensive Internet network (several alternative means of information transmission), which allows providing each citizen of the country with preliminary information about a natural disaster.*

*A conclusion is formulated on the feasibility of borrowing for Ukraine a three-level system of public management of the liquidation of emergencies and their consequences in the Japanese State, in which the level of municipalities plays a key role, that is, the organization of civil defense forces and means at the level of local governments, which allows for the most prompt response to the onset of an emergency, as well as conducting systematic training and education with the population in the field of civil defense.*

**Key words:** *foreign experience, legal regulation, information technology, digitalization, life safety, emergency, civil defense, public administration, liquidation, coordination, borrowing.*