

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

КРАВЧЕНКО Ростислав Анатолійович



УДК 351.862.4:[504.4+614.8]

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ЗНИЖЕННЯМ РИЗИКУ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ ПРИРОДНОГО
І ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРУ В УКРАЇНІ**

25.00.02 – механізми державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

КИЇВ – 2021

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національній академії державного управління при Президентові України.

Науковий керівник – кандидат історичних наук, доцент
МЕЛЬНИЧЕНКО Віктор Іванович,
Національна академія державного управління
при Президентові України,
доцент кафедри державознавства і права.

Офіційні опоненти: доктор наук з державного управління, професор,
старший науковий співробітник
ТЕРЕНТ'ЄВА Анна Валеріївна,
Інститут державного управління та наукових
досліджень
з цивільного захисту Державної служби України
з надзвичайних ситуацій,
завідувач кафедри державного управління у сфері
цивільного захисту;

кандидат наук з державного управління
ШЕВЧУК Руслан Богданович,
Головне управління Державної служби України
з надзвичайних ситуацій у Вінницькій області,
начальник Головного управління.

Захист відбудеться *25 лютого 2021 року о 12 годині* на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.810.02 Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, Центр дистанційного навчання.

Із дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної академії державного управління при Президентові України (03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20).

Автореферат розісланий *22 січня 2021 року*.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



М. Г. Цедік

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Істотне розширення в останні десятиліття масштабів та посилення наслідків надзвичайних ситуацій (НС) природного і техногенного характеру зумовлює дедалі більшу увагу до проблеми зниження ризику надзвичайних ситуацій (ЗРНС) природного і техногенного характеру в Україні.

За роки незалежності в Україні не створено дієвої системи державного управління (ДУ), спрямованої на виявлення та мінімізацію ризику НС природного і техногенного характеру. В основу національної моделі системи ЗРНС покладено єдину державну систему цивільного захисту (ЄДСЦЗ). Перебравши на себе функції успадкованої від СРСР цивільної оборони, ЄДСЦЗ донині залишається функціонально зорієнтованою здебільшого на вжиття заходів щодо ліквідації наслідків НС. Наявною є невідповідність сучасних підходів до зниження в Україні ризику НС природного і техногенного характеру значущості цієї проблеми та суспільним очікуванням. З огляду на це традиційні для України засадничі положення ДУ ЗРНС вимагають переосмислення та перегляду. Насамперед це стосується організаційно-правових засад як визначальних.

Інтерес вітчизняних науковців до окремих аспектів цієї проблеми свідчить про їх суспільну значущість. Особливо важливими для вирішення поставлених у дисертації завдань стали дослідження таких науковців, як С. О. Андреев, П. Б. Волянський, В. І. Гурковський, Т. В. Іванова, С. П. Іванюта, Н. Г. Клименко, Г. П. Ситник, А. В. Терент'єва, О. О. Труш, Р. Б. Шевчук та ін. Широкому колу наукових та прикладних питань державного управління, в тому числі в контексті його правового регулювання та організаційного забезпечення, присвячено праці В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, В. Д. Бакуменка, Ю. П. Битяка, В. Л. Грохольського, С. Д. Дубенко, Ю. В. Ковбасюка, Н. В. Лукашук, К. В. Муравйова, Н. Р. Нижник, Н. Г. Плахотнюк, Т. Л. Сиволапенко, М. І. Шатернікова, В. А. Яцук та ін. Питання вдосконалення організаційних та правових засад державного управління у сферах національної безпеки, цивільного захисту та інших дотичних до ЗРНС сферах, зокрема запобігання надзвичайним ситуаціям, зниження ризиків їх виникнення, розглядали у своїх роботах А. В. Белоусов, М. П. Вавринчук, І. В. Гавронська, В. П. Горбулін, О. М. Євдін, Л. В. Калиненко, А. Б. Качинський, О. О. Кривець, О. М. Кулеба, В. М. Олуйко, Д. М. Павлов, С. М. Чумаченко та ін., окремі аспекти зарубіжного досвіду зниження ризику катастроф (ЗРК) – Є. П. Буравльов, В. В. Гетьман, О. Л. Дронова, Л. Г. Руденко, О. В. Цікало та ін.

Праці згаданих вище науковців є вагомим внеском у розвиток науки державного управління. Проте аналіз наукової літератури засвідчує деякі прогалини в дослідженні організаційно-правових засад ДУ ЗРНС, що й зумовило вибір теми, визначення мети та завдань дисертаційної роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконувалося за комплексним науковим проєктом

Національної академії державного управління при Президентіві України (далі – Національна академія) «Державне управління та місцеве самоврядування» (ДР № 0199U002827) на кафедрі державознавства і права за темами науково-дослідних робіт: «Впровадження європейських принципів діяльності публічної адміністрації в організацію та функціонування системи державного управління України» (ДР № 0115U004066), у межах якої автором узагальнено сучасні підходи до питань правового регулювання та організаційного забезпечення ЗРК в країнах Європи; «Правове підпорядкування публічної адміністрації основним правам і свободам: сутність, засоби, перспективи вдосконалення» (ДР № 0117U002865), в якій здобувачем досліджено та конкретизовано напрями вдосконалення державного управління з питань протидії природним і техногенним загрозам; «Удосконалення організаційного та правового механізмів взаємовідносин органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами, організаціями» (ДР № 0119U101448), в якій автором висловлено припущення щодо необхідності надання органам місцевого самоврядування широкого спектру повноважень у сфері техногенної та природної безпеки.

Мета і завдання дослідження. *Метою* роботи є теоретичне обґрунтування організаційно-правових засад державного управління як механізму зниження ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру та розроблення на цій основі практичних рекомендацій щодо їх удосконалення в Україні.

Для досягнення мети було поставлено такі *завдання*:

- визначити сутність організаційно-правових засад державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру;
- узагальнити вітчизняні та зарубіжні підходи до розвитку правового регулювання та організаційного забезпечення ДУ ЗРНС;
- оцінити стан правового регулювання та організаційного забезпечення ДУ ЗРНС, визначити наявні проблеми;
- сформулювати пропозиції стосовно запровадження сучасних практик та інструментів діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні щодо ЗРНС з урахуванням європейських підходів до ЗРК;
- обґрунтувати перспективну модель розвитку організаційної структури ДУ ЗРНС в Україні;
- сформулювати практичні рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання питань ЗРНС в Україні.

Об'єкт дослідження – державне управління у сфері техногенної та природної безпеки.

Предмет дослідження – організаційно-правові засади державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру в Україні.

Методи дослідження. Для вирішення поставлених у дисертації завдань було використано комплекс методів дослідження, зокрема загальнонаукові методи та методи системних досліджень у державному управлінні. Загальнонаукові методи дали змогу дослідити організаційно-правові засади ДУ ЗРНС. Так, метод контент-аналізу, або термінологічного аналізу, використано під час розкриття змісту понять «державне управління», «організаційно-правові засади державного управління», «зниження ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру» та визначення поняття «організаційно-правові засади державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру», структурно-функціональний метод – під час дослідження ДУ ЗРНС як цілісної множини елементів, сукупності відношень і зв'язків між ними та як процесу, якому притаманні специфічні функції. Метод системного аналізу дав можливість описати системність правового регулювання ЗРНС та виділити складові організаційного забезпечення державного управління цією сферою. За допомогою методу компаративного аналізу виявлено особливості законодавства й організаційної основи систем зниження ризику катастроф та досягнення стійкості до загроз природного і техногенного характеру в ЄС і в Україні та на цій основі розроблено пропозиції щодо адаптації вітчизняного законодавства до європейського і шляхів реформування державного управління в цій сфері. Метод прогнозування застосовано для наукового обґрунтування вдосконалення державного управління ЗРНС. У дисертації також використано загальнологічні методи досліджень: аналізу, синтезу, дедукції, індукції, узагальнення, аналогії тощо, і, крім того, такі методи, як аналіз документів, ситуацій, статистичних даних, управлінських рішень та ін.

Джерельну базу дослідження становлять законодавчі та нормативно-правові акти, зокрема: Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ (МВС) України та інших міністерств, міжнародні рамкові програми, законодавчі акти Європейського Союзу, наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в комплексному вирішенні завдання щодо вдосконалення державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру в Україні.

Виходячи з цього в дисертаційній роботі

уперше:

– визначено сутність організаційно-правових засад ДУ ЗРНС як механізму зниження ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, який полягає у справлянні управлінського впливу на суспільні процеси, поведінку та діяльність людей з метою мінімізації негативних наслідків імовірних надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру;

– розроблено перспективну модель організаційної структури ДУ ЗРНС, яка передбачає утворення Національної та місцевих платформ ЗРНС, а також

Національного координаційного центру (НКЦ) з питань реалізації Сендайської рамкової програми (СРП) зі зниження ризику катастроф на 2015–2030 роки, та з'ясовано, що розвиток організаційної структури ДУ ЗРНС забезпечується шляхом розробки та впровадження національної і місцевих стратегій ЗРНС;

– обґрунтовано запровадження національної та місцевих матриць ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру як організаційного інструменту ЗРНС, що забезпечує оперативність та якість прийняття державно-управлінських рішень;

удосконалено:

– понятійний апарат державно-управлінської науки, зокрема: термін «надзвичайна ситуація» застосовано як найбільш наближений за змістом до терміна «disaster», що використовується в міжнародно-правових актах щодо ЗРК; уведено до наукового обігу поняття «ризик надзвичайних ситуацій», «зниження ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру», «державне управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру»; сформульовано дефініцію терміна «організаційно-правові засади державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру», що трактується «сукупність правоположень, викладених у нормативно-правових актах, які регулюють відносини в цій сфері, та засадничих положень, якими визначаються організаційна будова та форми й методи діяльності суб'єктів державного управління, що забезпечують досягнення прийнятих рівнів ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру шляхом вжиття комплексних заходів, спрямованих на відвертання загроз, зниження рівнів уразливості та концентрації в зонах небезпеки людей і активів, а також підвищення готовності до реагування та відновлення»;

– теоретичне обґрунтування змісту і пріоритетності засобів упровадження в Україні досвіду провідних країн Європи з питань ЗРК, що передбачають удосконалення вітчизняного законодавства та системної взаємодії органів державної влади;

– наукове розуміння засобів удосконалення організаційного забезпечення ДУ ЗРНС шляхом підвищення галузевої компетенції органів державної влади, визначення органу, відповідального за формування політики в цій сфері;

набули подальшого розвитку:

– теоретичне обґрунтування засобів удосконалення правового регулювання ЗРНС, серед яких: розробка та прийняття спеціального Закону про внесення змін до деяких законів України щодо управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, формування переліку першочергових урядових, відомчих та місцевих актів;

– підходи до розвитку механізму призначення керівника робіт та штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації з формулюванням конкретних пропозицій щодо покращання нормативно-правового регулювання реагування на виникнення та ліквідацію наслідків НС.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що підходи, узагальнення, висновки та запропоновані рекомендації можуть бути використані: Верховною Радою України, Офісом Президента України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України, Державною службою України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) та іншими органами влади в процесі здійснення законотворчої діяльності та вироблення рішень щодо вдосконалення ДУ ЗРНС в Україні, під час розробки національної та місцевих стратегій ЗРНС; у роботі Міністерства внутрішніх справ України, інших органів влади для визначення та реалізації заходів, спрямованих на досягнення пріоритетних цілей, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України; у навчальному процесі та під час підготовки розділів підручників і посібників з питань цивільного захисту, державного управління, зниження ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру тощо; з метою підвищення правової свідомості громадян та створення теоретико-правових основ щодо розширення доступу громадськості до інформації.

Окремі положення дисертаційної роботи використано в практичній діяльності:

– Інституту державного управління у сфері цивільного захисту в процесі розробки методичного супроводу занять за програмою короткострокового підвищення кваліфікації з питань цивільного захисту педагогічних працівників навчально-методичних центрів сфери цивільного захисту, а саме: лекції «Моніторинг, прогнозування та управління ризиками надзвичайних ситуацій» та практичного заняття «Формування та реалізація державної політики у сфері цивільного захисту» (довідка про впровадження від 11 квітня 2018 року № 389-0250-25);

– Міністерства внутрішніх справ України під час розробки розділу «Створення безпечного середовища» Плану заходів з реалізації Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 693-р (довідка про впровадження від 10 вересня 2019 року № 12335/02/35-2019);

– Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту в процесі аналітичних досліджень в межах науково-дослідної роботи «Провести дослідження та встановити загальні положення системи управління пожежною безпекою об'єкта (шифр: Система управління – ПБ)» (довідка про впровадження від 03 грудня 2019 року № 93/К-1680).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконане здобувачем самостійно. Усі наукові результати, що викладені в дисертації, належить особисто авторові.

Апробація результатів дисертації. Основні ідеї дисертаційної роботи були оприлюднені й обговорені на наукових і науково-практичних конференціях, зокрема: «Правові аспекти публічного управління: теорія та практика» (Дніпропетровськ, 2015); «Реформування публічного управління та

адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід» (Одеса, 2016); «Правові аспекти публічного управління: теорія та практика» (Дніпро, 2016); «Державна служба та публічна політика: проблеми і перспективи розвитку» (Київ, 2016); «Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності» (Київ, 2017); «Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід» (Одеса, 2017); «Проголошення незалежності Української Народної Республіки: досвід для сучасного державотворення» (Київ, 2018); «Стратегія реформування організації цивільного захисту» (Київ, 2018); «Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів» (Київ, 2019).

Публікації. За темою дисертаційного дослідження опубліковано 17 наукових праць, зокрема: 4 статті в наукових фахових виданнях України з державного управління, 1 стаття в зарубіжному виданні, 9 тез у матеріалах науково-практичних конференцій та 3 публікації в інших виданнях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 284 сторінки, обсяг основного тексту – 195 сторінок. Дисертація містить 11 рисунків, 3 таблиці, 5 додатків. Список використаних джерел налічує 267 найменувань, у тому числі 63 іноземними мовами.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, вказано на її зв'язок із напрямками наукових досліджень Національної академії; визначено об'єкт, предмет, методи, мету, завдання і наукову новизну дослідження, охарактеризовано практичне значення отриманих результатів; наведено інформацію щодо їх апробації та публікацій.

У **першому розділі** – *«Організаційно-правові засади державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру як об'єкт наукового пізнання»* – з'ясовано сутність організаційно-правових засад ДУ ЗРНС, узагальнено наукові підходи до правового регулювання та організаційного забезпечення державного управління цією сферою, здійснено аналіз вітчизняного досвіду запровадження і розвитку правових та організаційних засадничих положень з питань ЗРНС.

Зазначено, що дослідження сутності та змісту організаційно-правових засад ДУ ЗРНС ґрунтується на узагальненні теоретичних підходів до трактування термінів «організаційно-правові засади» та «організаційно-правові засади державного управління». Значну увагу приділено уточненню таких складових досліджуваного явища, як «надзвичайна ситуація» (шляхом чіткого розмежування цього терміна з іншими суміжними термінами) та «державне управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру» (через визначення та розкриття змісту складових ЗРНС). Уведено до наукового обігу поняття «ризик надзвичайних ситуацій»,

«зниження ризику надзвичайних ситуацій», «зниження ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру», «організаційно-правові засади державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру». Наголошено на тому, що процес упровадження в Україні найкращого міжнародного досвіду з питань ЗРНС потребуватиме переосмислення основних категорій у цій сфері.

Сутність організаційно-правових засад ДУ ЗРНС визначено як механізм зниження ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру (див. рис. 1).

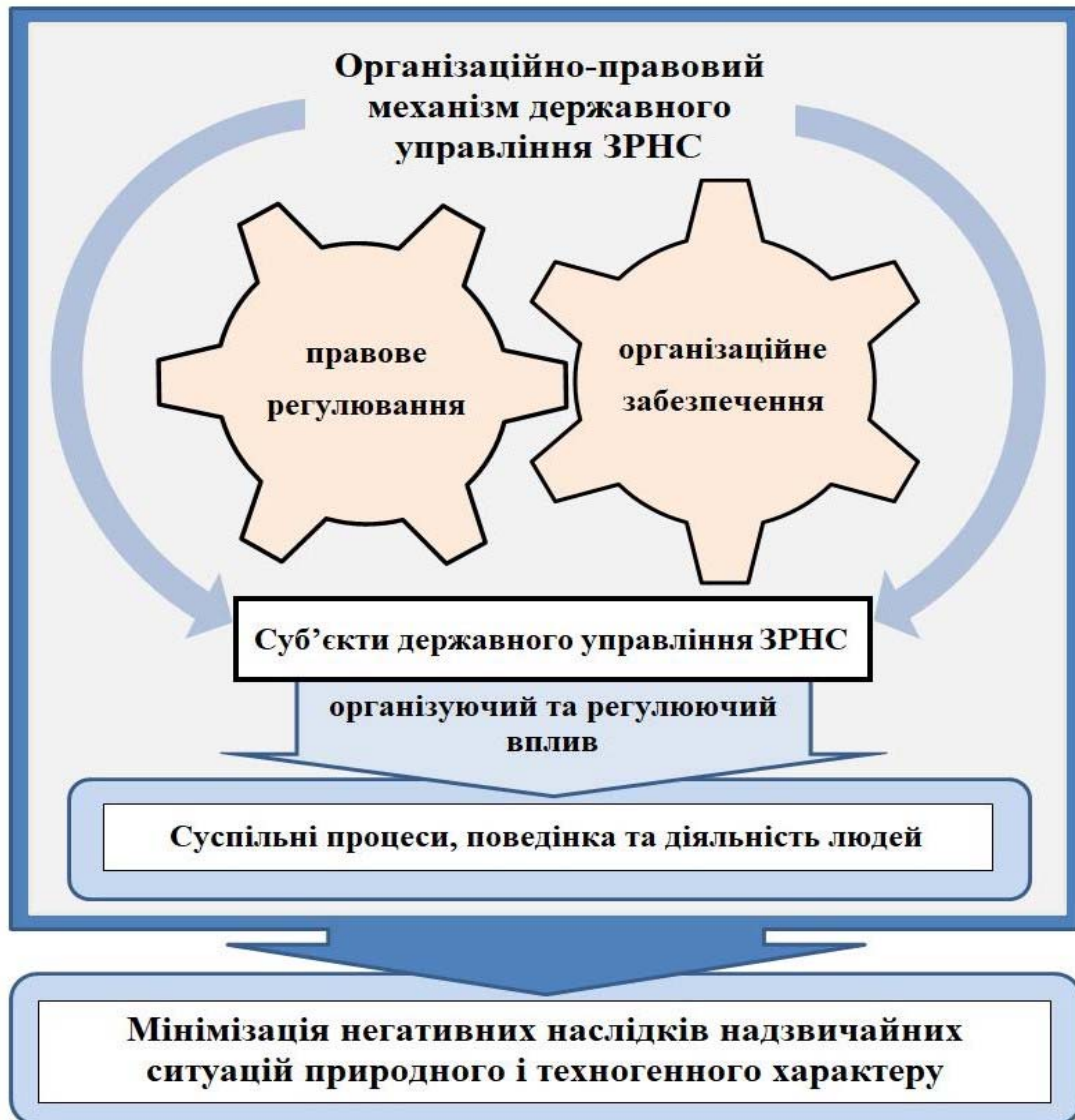


Рис. 1. Організаційно-правовий механізм державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру

За результатами аналізу теоретичних розробок вітчизняних учених встановлено відсутність у науці державного управління цілісного наукового дослідження організаційно-правових засад ДУ ЗРНС. Водночас виявлено підвищення інтересу науковців до проблематики ЗРНС.

Здійснено огляд вітчизняного досвіду правового регулювання та організаційного забезпечення ЗРНС. Визначено періодизацію розвитку

державного управління ЗРНС. Установлено період, коли Положенням про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру було закладено цілісний підхід до ЗРНС, а спільно із системою цивільної оборони забезпечувалася спроможність до практичної реалізації заходів ЗРНС на стадіях запобігання, готовності, реагування та відновлення. Зазначено, що правове врегулювання та організаційне забезпечення діяльності, спрямованої на запобігання НС, характеризується випереджальним розвитком відповідних складових техногенної безпеки та суттєвим відставанням у питаннях запобігання НС природного характеру.

У другому розділі – *«Сучасний стан організаційно-правових засад державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру в Україні»* – здійснено огляд стану техногенної та природної безпеки в Україні, розкрито зміст правового регулювання ЗРНС та досліджено організаційну структуру державного управління цією сферою, на основі всебічної оцінки стану організаційно-правових засад ДУ ЗРНС визначено проблеми, пов'язані з правовим регулюванням, та прогалини в організаційному забезпеченні.

На підставі даних моніторингу у сфері техногенної та природної безпеки доведено, що існуюча в Україні система обліку НС не забезпечує отримання об'єктивних даних для оцінки стану техногенної і природної безпеки стосовно як держави в цілому, так і конкретних населених пунктів зокрема, що ускладнює аналіз НС, їх прогнозування, розроблення заходів щодо зниження їх ризику. Наголошено на тому, що нормативно-правова основа існуючої системи оцінки ризику, що ґрунтується передусім на методах обробки даних статистичних спостережень, не забезпечує накопичення потрібної для аналізу та прийняття обґрунтованих рішень щодо ЗРНС інформації та не визначає відповідної організаційної структури.

Оцінено стан правового регулювання питань ЗРНС, наголошено на особливій ролі Конституції та законів України, що регулюють ці питання і регламентують діяльність органів виконавчої влади (ОВВ), на які покладено виконання функцій та повноважень у цій сфері. Зазначено, що в українському законодавстві немає цілісної системи нормативно-правових актів з питань ЗРНС.

Опрацювання положень Кодексу цивільного захисту України (КЦЗУ), інших законів та підзаконних актів дало можливість з'ясувати, що чинною нормативно-правовою базою внормовано питання ЗРНС, характерні для стадій готовності та реагування, а стадії запобігання та відновлення не мають відповідного нормативного регулювання.

Установлено, що неодмінною складовою організаційного забезпечення державного управління ЗРНС є наявність його ефективної організаційної структури. Визначено, що вітчизняна модель ДУ ЗРНС має поліцентричну та розгалужену багаторівневу організаційну структуру. Дослідження визначених законодавством функцій та повноважень органів державної влади (ОДВ) дало

підстави стверджувати, що організаційна структура ДУ ЗРНС складається з політичної підсистеми і трьох груп органів державного управління, які відповідно до їх компетенції забезпечують формування та реалізацію політики в цій сфері.

Зазначено, що Президент України, Верховна Рада України, Рада національної безпеки і оборони України та Кабінет Міністрів України становлять політичну підсистему ДУ ЗРНС.

До першої групи органів ДУ ЗРНС віднесено державні органи спеціальної компетенції, що відіграють провідну роль у ДУ ЗРНС, оскільки така функція безпосередньо стосується основних напрямів їх діяльності. До складу цієї групи входять Міністерство внутрішніх справ України, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, а також низка інших міністерств та центральних ОВВ, які виконують функції щодо ЗРНС.

До другої групи належать органи загальної компетенції, які наділені повноваженнями у сфері природної і техногенної безпеки, регулюють правовідносини та здійснюють контроль за додержанням вимог законодавства у вказаній сфері. До цієї групи віднесено Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, а також інші державні органи, що не увійшли до першої групи, але беруть участь у забезпеченні природної і техногенної безпеки. На локальному рівні управління в цій сфері покладається на органи місцевого самоврядування.

До третьої групи входять допоміжні органи, такі як Державна і місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, спеціальні комісії з ліквідації наслідків НС.

Акцентовано увагу на відсутності в Україні національних та місцевих координаційних органів з питань ЗРНС. Також наголошено на потребі в чіткому законодавчому визначенні функцій та повноважень таких координаційних органів.

У третьому розділі – *«Удосконалення організаційно-правових засад державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру в Україні»* – сформульовано пропозиції стосовно запровадження сучасних практик та інструментів діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування в Україні щодо ЗРНС з урахуванням європейських підходів до ЗРК, запропоновано шляхи розвитку організаційної структури державного управління цією сферою, розроблено практичні рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання ЗРНС.

У процесі дослідження зарубіжного досвіду ЗРК на національному рівні встановлено, що провідні країни Європи застосовують загальні підходи до формування організаційно-правових засад ЗРК згідно з рекомендаціями СРП. Неодмінною організаційною складовою системи управління ризиком катастроф переважної більшості європейських країн є спеціальний орган або організація, що опікується ЗРК, виконує функції Національної платформи ЗРК та забезпечує координацію відповідної діяльності. З метою сприяння ефективному та

узгодженому підходу до готовності до катастроф та запобігання їм держави-члени ЄС розробляють оцінки ризику катастроф. Для відображення рівнів такого ризику використовуються матриці ризику.

На підставі огляду міжнародних систем ЗРК зроблено висновок, що Україна вже найближчим часом має реалізувати комплекс завдань відповідно до рекомендацій СРП, а також зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС. Використання зарубіжного досвіду правового регулювання та організаційного забезпечення ЗРК передбачає прийняття певних нормативно-правових актів і вжиття відповідних організаційних заходів. До першочергових завдань з удосконалення ДУ ЗРНС віднесено законодавче закріплення системного вирішення питань ЗРНС шляхом розроблення та схвалення національної і місцевих стратегій ЗРНС.

Як показали дослідження щодо розвитку організаційної структури ДУ ЗРНС, найважливішим і водночас невідкладним заходом має стати створення національного координаційного органу, в рамках якого всі ОБВ, що беруть участь у діяльності, пов'язаній із ЗРНС, інші заінтересовані установи та організації мали б можливість обговорювати та координувати свої дії і витрати на зниження ризику НС, управління цим ризиком. З'ясовано, що таким органом в Україні повинна стати Національна платформа зі зниження ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру (НП ЗРНС). Зазначено, що найбільш вдалим і таким, що відповідає сучасним умовам варіантом видається створення НП ЗРНС на базі Міністерства внутрішніх справ України.

До головних завдань НП ЗРНС варто віднести сприяння створенню системи національної стійкості до НС, стимулювання реалізації, адаптації та впровадження на національному та місцевому рівнях рекомендацій СРП, до функцій НП ЗРНС – визначення пріоритетів у сфері ЗРНС, забезпечення національного процесу оцінки ризику НС, планування діяльності щодо ЗРНС, забезпечення контролю тощо.

Функції та повноваження Національного координаційного центру визнано доцільним покласти на ДСНС, а НКЦ визначити як національний контактний пункт, відповідальний за узагальнення, перевірку та подання звітів щодо впровадження СРП, уповноважити його представляти країну та вести переговори з питань ЗРК і пов'язаних з ними аспектів від імені уряду, з належною легітимністю та повноваженнями. До переліку функцій НКЦ також віднесено супроводження та координацію розроблення і перегляду національної стратегії ЗРНС тощо.

Місцеві платформи ЗРНС пропонується визначити як місцеві механізми координації із зацікавленими сторонами. Відповідальність за функціонування місцевої платформи передбачається покласти на орган місцевого самоврядування. Головним завданням місцевої платформи визначено сприяння включенню питань ЗРНС у місцеву політику, планування та програми відповідно до СРП.

Наголошено на тому, що ефективне функціонування Національної і місцевих платформ ЗРНС та НКЦ забезпечить зниження ризику НС природного і техногенного характеру, зменшення завданих такими НС збитків і витрат на їх ліквідацію, дасть змогу істотно підвищити рівень національної стійкості до катастроф, що, у свою чергу, сприятиме підвищенню міжнародного іміджу країни завдяки дотриманню взятих зобов'язань.

Зважаючи на актуальність заходів щодо ЗРНС та міжнародні зобов'язання України, а також ураховуючи результати аналізу нормативного правового регулювання ЗРНС, запропоновано розробити та прийняти спеціальний Закон про внесення змін до деяких законів України щодо управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Зазначено, що цим Законом мають бути внесені зміни та доповнення до Кодексу цивільного захисту України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, законів України «Про національну безпеку України», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законів.

Не менш важливими визначено питання, пов'язані з невиконанням у повному обсязі Загальнодержавної цільової програми захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру на 2013–2017 роки. Наголошено на необхідності розроблення нової такої програми зі створенням якісної системи контролю за виконанням поставлених цим документом завдань.

Відповідні зміни пропонується відобразити в законодавстві у сфері страхування. Зазначено, що страхові послуги мають бути включені до механізму ЗРНС, а розмір ставки страхового тарифу має диференціюватися із фінансовими витратами суб'єктів господарювання на вжиття заходів щодо ЗРНС та спонукати власників до зниження такого ризику.

Акцентовано увагу на тому, що реалізацію завдань щодо запровадження ЗРНС може бути забезпечено шляхом розробки нормативно-правової бази ЗРНС, галузевих стандартів, норм, правил та методичного супроводу впровадження правових норм у цій сфері.

Визначено перелік урядових та відомчих актів, а також актів, що мають прийматися на локальному рівні. Передбачено, що запровадження місцевих правових та адміністративних механізмів стимулювання ЗРНС з відображенням цих питань у планах соціально-економічного розвитку сприятиме подальшому впровадженню в нашій державі реформи з децентралізації влади та формуванню стійких до техногенних і природних загроз громад.

ВИСНОВКИ

У дисертації вирішено актуальне завдання щодо теоретичного обґрунтування організаційно-правових засад державного управління як механізму зниження ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру в Україні та розроблено практичні рекомендації щодо його

вдосконалення. Результати дослідження свідчать про досягнення мети та вирішення поставлених завдань і дають підстави сформулювати такі висновки і рекомендації.

1. Аналіз наукової літератури з питань ЗРНС та ЗРК дав змогу визначити сутність організаційно-правових засад ДУ ЗРНС як механізму зниження ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, який полягає у справлянні управлінського впливу на суспільні процеси, поведінку та діяльність людей з метою мінімізації негативних наслідків імовірних надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Сформульовано авторську дефініцію терміна «організаційно-правові засади державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру» як «сукупності правоположень, викладених у нормативно-правових актах, які регулюють відносини у цій сфері, та засадничих положень, якими визначаються організаційна будова та форми й методи діяльності суб'єктів державного управління, що забезпечують досягнення прийнятних рівнів ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру шляхом вжиття комплексних заходів, спрямованих на відвертання загроз, зниження рівнів уразливості та концентрації в зонах небезпеки людей і активів, а також підвищення готовності до реагування та відновлення».

2. Узагальнено вітчизняні та зарубіжні підходи до розвитку правового регулювання та організаційного забезпечення ДУ ЗРНС.

За результатами аналізу теоретичних праць вітчизняних учених встановлено відсутність у науці державного управління цілісного наукового дослідження організаційно-правових засад ДУ ЗРНС. Водночас виявлено підвищення інтересу науковців до проблематики ЗРНС.

Оцінено сучасний стан правового регулювання та організаційного забезпечення діяльності, спрямованої на запобігання НС. У процесі дослідження з'ясовано, що розвиток правових та організаційних засадничих положень з питань техногенної безпеки суттєво випереджає розвиток відповідних складових щодо запобігання НС природного характеру.

Здійснено узагальнення сучасних європейських підходів до правового регулювання та організаційного забезпечення ЗРК. Установлено, що переважна більшість країн світу реалізує комплекс завдань щодо ЗРК відповідно до рекомендацій СРП. На національному рівні розробляються та законодавчо закріплюються правові та організаційні засадничі положення державного управління ЗРК, якими, зокрема, передбачаються:

- створення, організаційна структура, функціонування і повноваження національної та місцевих платформ, інших координаційних механізмів ЗРК;
- розробка, схвалення та реалізація національної і місцевих стратегій ЗРК;
- порядок проведення національної та місцевих оцінок ризику.

3. Оцінено стан правового регулювання та організаційного забезпечення ДУ ЗРНС, визначено наявні проблеми. Опрацювання положень КЦЗУ, інших

законів та підзаконних актів дало підстави зробити висновок, що чинною нормативно-правовою базою внормовано питання ЗРНС, характерні для стадій готовності та реагування, а стадії запобігання та відновлення не мають відповідного нормативного регулювання. Водночас наголошено на тому, що в українському законодавстві немає цілісної системи нормативно-правових актів з питань ЗРНС.

У процесі вивчення питання правозастосування з'ясовано, що невиконання деяких норм закону знижує ефективність заходів, спрямованих на ЗРНС. Це дало підстави стверджувати, що випадки непризначення керівника робіт та штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації свідчать про нерозуміння ролі цієї важливої складової механізму скорочення термінів реагування на НС та зменшення їх наслідків.

Визначено, що вітчизняна модель ДУ ЗРНС має поліцентричну та розгалужену багаторівневу організаційну структуру. Доведено, що, незважаючи на наявність зовнішніх ознак цілісності, ДУ ЗРНС поки що існує у вигляді окремих, не об'єднаних у систему функцій, що виконуються окремими ОДВ в рамках інших, більш широких галузевих повноважень, та не забезпечує повного та всебічного виконання завдань щодо ЗРНС. Зокрема, визначальними для ЗРНС є функції з виявлення, ідентифікації та аналізу ризику НС, зі зменшення небезпеки, управління залишковим ризиком, а також відновлення. Зроблено акцент на тому, що жоден з органів державної влади такими функціями наразі не наділений. Не визначено ОДВ, до повноважень якого було б віднесено формування політики у сфері ЗРНС, не сформовано національні та місцеві координаційні органи з питань ЗРНС. Наголошено на тому, що робота низки структур за цих умов виявляється неефективною.

Проаналізовано організаційну структуру ДУ ЗРНС. Зроблено висновок про відсутність в Україні цілісної системи державних органів, спроможних забезпечити ЗРНС. Зазначено, що наявна організаційна структура забезпечує певний рівень готовності та реагування на НС, і що така структура є недосконалою і витратною та не відповідає потребам суспільства щодо зниження ризику цих НС. Доведено, що організаційна структура державного управління у сфері ЗРНС потребує вдосконалення.

4.3 урахуванням європейських підходів до ЗРК сформульовано пропозиції стосовно запровадження сучасних практик та інструментів аналізу ризику природного і техногенного характеру, зокрема щодо:

- переліку заходів ЗРНС, яких пропонується вживати на стадіях запобігання, готовності, реагування та відновлення;
- змісту Стратегії ЗРНС в Україні;
- використання для аналізу ризику НС природного і техногенного характеру національної (місцевої) матриці ризику.

Наголошено на тому, що Україна має вже найближчим часом реалізувати комплекс завдань відповідно до рекомендацій СРП, стороною якої є наша держава, а також зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС.

5. Обґрунтовано, що перспективна модель розвитку організаційної структури ДУ ЗРНС в Україні передбачає утворення на державному та місцевому рівнях координаційних форумів з питань ЗРНС.

Передбачено створення в Україні Національної платформи ЗРНС шляхом покладання її функцій та повноважень на МВС. Національний координаційний центр запропоновано створити на базі ДСНС. Визначено завдання та функції Національної та місцевих платформ ЗРНС, НКЦ.

Розроблено перспективну модель організаційної структури ДУ ЗРНС. Зазначено, що вдосконалення організаційно-правових засад ДУ ЗРНС передбачає чітке визначення суб'єктів державної системи ЗРНС, а також функцій і повноважень, які на них покладаються, що, у свою чергу, потребує подальшого переосмислення ролі і завдань ОДВ у процесах життєдіяльності суспільства.

6. Сформульовано практичні рекомендації, спрямовані на вдосконалення правового регулювання ДУ ЗРНС в Україні, зокрема:

Верховній Раді України:

– ухвалити Закон про внесення змін до деяких законів України щодо управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Зазначеним Законом мають бути внесені зміни та доповнення до Кодексу цивільного захисту України, законів України «Про національну безпеку України», «Про охорону навколишнього природного середовища», інших законів та передбачено запровадження державної системи ЗРНС; формування національних правових та організаційних механізмів, зокрема створення спеціальних органів, що здійснюють функції Національної платформи ЗРНС та Національного координаційного центру; визначення функцій і повноважень у сфері ЗРНС центральних та місцевих ОВВ та органів місцевого самоврядування тощо;

– прийняти нову Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру. Програма має передбачати конкретні заходи щодо запобігання виникненню та ліквідації наслідків НС на об'єктах і територіях, що характеризуються незадовільним техногенним та екологічним станом;

Кабінету Міністрів України:

– забезпечити розроблення законопроектів про внесення змін до деяких законів України щодо управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру та про Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру та подати їх до Верховної Ради України;

– затвердити:

положення про державну систему ЗРНС;

положення про Національну платформу ЗРНС та про Національний координаційний центр;

Стратегію ЗРНС та план її реалізації;

Порядок проведення оцінки ризику НС на національному та місцевому рівнях;

Порядок ведення Державного реєстру небезпечних територій;

Порядок функціонування системи моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій;

– внести зміни до положень про МВС та ДСНС, про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, про державну систему моніторингу довкілля, інших актів уряду, що стосуються питань ЗРНС;

– ініціювати розроблення та забезпечити контроль за виконанням галузевих програм та планів з питань ЗРНС;

міністерствам, іншим центральним ОВВ:

– привести власні акти у відповідність із Законом України про внесення змін до деяких законів України щодо управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру;

– розробити та затвердити галузеві програми та плани з питань ЗРНС;

місцевим державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування:

– утворити місцеві платформи ЗРНС, затвердити положення про них;

– затвердити місцеві стратегії ЗРНС та плани їх реалізації, а також інші акти, що мають передбачати ефективне вирішення всього комплексу питань ЗРНС на місцевому рівні.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

1. Кравченко Р. А. Використання європейського досвіду організаційного забезпечення зниження ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. *Державне управління: теорія та практика*. 2017. № 1. С. 26–37. URL: <http://www.e-patp.academy.gov.ua/pages/dop/19/files/e7f7dff9-21a4-46f4-b4a1-87e960d9903a.pdf>. (дата звернення: 22.09.2019).

2. Кравченко Р. А. Правове забезпечення зниження ризику надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в Україні: стан, проблеми, перспективи. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. Серія «Державне управління»*. 2017. № 3. С. 38–44.

3. Кравченко Р. А. До проблеми формування та об'єктивації нормативної моделі призначення керівника робіт і штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації. *Збірник наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України*. 2018. Вип. 1. С. 27–41.

4. Кравченко Р. А. До питання про стратегію зниження ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 13. С. 104–110.

5. Кравченко Р. А. До визначення організаційно-правових засад державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. *Science Review*. 2019. № 7 (24). С. 19–25.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

6. Кравченко Р. А. Правове регулювання зниження ризиків техногенних і природних небезпек в контексті європейського вибору України. *Правові аспекти публічного управління: теорія та практика* : матеріали VII наук.-практ. конф. Дніпропетровськ, 10 груд. 2015 р. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. С. 136–139.

7. Кравченко Р. А. Формування концептуального підходу до зниження ризику надзвичайних ситуацій в Україні. *Державна служба та публічна політика: проблеми і перспективи розвитку* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 27 трав. 2016 р.) / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2016. С. 322–323.

8. Кравченко Р. А. Проблеми правового регулювання питань зниження ризику надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру. *Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. Одеса, 28 жовт. 2016 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 342–343.

9. Кравченко Р. А. Удосконалення правових та організаційних засад зниження ризику надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру. *Правові аспекти публічного управління: теорія та практика* : матеріали VIII наук.-практ. конф., 8 груд. 2016 р., Дніпро / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. С. 135–138.

10. Кравченко Р. А. Використання зарубіжного досвіду зниження ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру (на прикладі Великобританії). *Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 трав. 2017 р.) : у 5 ч. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, А. П. Савкова, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2017. Ч. 3: Ціннісні орієнтири інтеграційних процесів. С. 47–50.

11. Кравченко Р. А. До питання об'єктивації нормативної моделі призначення керівника робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації. *Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. Одеса, 27 жовт. 2017 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. С. 319–320.

12. Кравченко Р. А. До питання створення організаційної структури державної системи зниження ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. *Проголошення незалежності Української Народної Республіки: досвід для сучасного державотворення* : матеріали Всеукр. заоч. наук.-практ. конф., присвяч. 100-річчю IV Універсалу Укр. Центр. Ради (Київ, 29 берез. 2018 р.). Київ : НАДУ, 2018. С. 60–63.

13. Кравченко Р. А. Питання стратегії зниження ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру в Україні. *Стратегія реформування організації цивільного захисту* : у 2 т. Т. 2. *Цивільний захист України: сучасний стан, здобутки, проблеми, перспективи розвитку* :

матеріали наук.-практ. конф., Київ, 16 трав. 2018 р. Київ : УкрНДІЦЗ, 2018. С. 30–32.

14. Кравченко Р. А. До питання уточнення в науці державного управління поняття «надзвичайна ситуація» *Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 24 трав. 2019 р.) : у 5 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. Т. 5. С. 32–34.

Праці, опубліковані в інших виданнях

15. Кравченко Р. А. Організація управління в надзвичайних ситуаціях. *Державне управління і державна служба* : зб. творчих робіт учасників III туру щоріч. Всеукр. конкурсу «Кращий державний службовець» (Київ, 17–21 жовт. 2011 р.) : у 2 т. / за заг. ред. В. В. Толкованова, Ю. В. Ковбасюка, В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1. С. 222–231.

16. Кравченко Р. А. Національне антикорупційне бюро України. *Публічне управління* : термінолог. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. С. 102.

17. Кравченко Р. А. Правоохоронні органи. *Публічне управління* : термінолог. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. С. 129.

АНОТАЦІЯ

Кравченко Р. А. Організаційно-правові засади державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Національна академія державного управління при Президентіві України, Київ, 2021.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та шляхи вирішення актуального наукового завдання щодо визначення та наукового обґрунтування стану та розвитку організаційно-правових засад державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

Досліджено та узагальнено нові підходи до правового регулювання та організаційного забезпечення державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

Здійснено огляд існуючих в Україні проблем у сфері природної та техногенної безпеки. Зазначено, що ризики виникнення природних і техногенних надзвичайних ситуацій в Україні постійно зростають.

Розглянуто стан правового регулювання питань зниження ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, що полягає в аналізі структури правового регулювання та особливостей правозастосування у цій сфері.

Досліджено організаційну структуру державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру через виявлення особливостей реалізації відповідними органами свого статусу, визначеного їх повноваженнями.

На основі аналізу європейського досвіду зі зниження ризику катастроф і сучасного стану правового регулювання та організаційного забезпечення державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру в Україні розроблено пропозиції щодо вдосконалення організаційно-правових засад державного управління цією сферою. Це, зокрема: утворення Національної платформи зі зниження ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, розробка та впровадження методики оцінки ризику, формування національних та місцевих баз даних техногенних та природних загроз, інтеграція зниження ризику надзвичайних ситуацій у політику, плани та програми соціально-економічного розвитку на всіх рівнях тощо.

Основою для внесення змін до законодавства визначено стратегію зниження ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

З урахуванням сучасного стану державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру в Україні запропоновано практичні рекомендації організаційно-правового характеру, що сприятимуть підвищенню ефективності державного управління цією сферою.

Ключові слова: державне управління, правове регулювання, організаційне забезпечення, техногенна та природна безпека, надзвичайні ситуації природного і техногенного характеру, ризик надзвичайних ситуацій, зниження ризику надзвичайних ситуацій, органи виконавчої влади.

ANNOTATION

Kravchenko R. A. Organizational and legal principles of public administration of natural and man-made emergencies risk reduction in Ukraine. – Qualification scientific paper on the rights of manuscript.

The dissertation for the Candidate Degree in Public Administration, specialty 25.00.02 – Mechanisms of Public Administration. – The National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, 2021.

In this dissertation, a theoretical generalization and a way of solving an actual scientific problem is presented, namely, determining and scientific substantiation of the state and development of the organizational and legal principles of public administration of natural and man-made emergencies risk reduction.

New approaches to the issues of the legal regulation and organizational support of public administration in the sphere of natural and man-made emergencies risk reduction have been explored and generalized.

The research based on scientific views of scientists the theoretical approaches to the interpretation of the terms «public administration» and «organizational and legal principles of public administration». Public administration theory approaches were improved in specifying such notions as «an emergency» by clearly distinguishing it from other related terms; and «public administration of natural and man-made emergencies risk reduction» by defining and disclosing the content of its components. For this purpose it was definite the terms «risk of emergencies», «emergencies risk reduction», «natural and man-made emergencies risk reduction». It was noted that the process of introducing best international experience in disaster risk reduction in Ukraine will require a rethinking of the main categories in this area. Taking into account national and the world approaches to issues of disaster risk reduction formulated of the author's definition of «organizational and legal principles of public administration of natural and man-made emergencies risk reduction».

An overview of existing problems in Ukraine in the field of natural and man-made safety has been considered. It is noted that the risks of emergence of natural and man-made emergencies in Ukraine are steadily increasing.

The state of legal regulation in the sphere of natural and man-made emergencies risk reduction was analysed, which consists of the characteristics of the structure of legal regulation and the characteristics of enforcement in this sphere.

It has been proved that the existing normative framework of legal regulation of natural and man-made emergencies risk reduction has significant gaps. Code of Civil Protection of Ukraine and other legislative acts do not properly regulate the public administration mechanism of natural and man-made emergencies risk reduction. Based on the assessment of the existing practice applying the rules of law, it is indicated that there are cases of neglect of legal requirements.

Institutions of organizational support of public administration of natural and man-made emergencies risk reduction were researched through disclosing features of realization of their status which is determined by their responsibilities.

It is established that the organizational structure of public administration of natural and man-made emergencies risk reduction consists of a political subsystem and three groups of public administration bodies, which provide policy formulation and implementation in this area, namely bodies of «special competence», «general competence» and «subsidiary bodies».

The approach was used for a comprehensive review the organizational component of public administration in this field (subsystems, parts, public authorities, local government bodies, etc.). This has made possible to form a comprehensive picture about the current state of institutional framework functioning of the state

system of natural and man-made emergencies risk reduction, in particular, to identify problems in organizational support its activity.

Based on an analysis of the European experience of the legal regulation and organizational support of public administration of natural and man-made emergencies risk reduction in this study was made the following conclusions. European countries use a holistic approach to preventing and managing emergencies. The key steps of this approach are the anticipation, assessment, prevention, preparation, response, and recovery. Each of these steps involves measures to emergencies risk reduction. One of the organizational components of integrated emergency management leading European countries is special authority or organization that cares emergencies risk reduction, performs the functions of National platforms for disaster risk reduction and ensure coordination of relevant activities. In order to promote an effective and coherent approach to prevention of and preparedness for disasters Member States shall develop risk assessments. Risk assessment is recognized the central element of risk management and is aimed at analysing all possible emergencies, to ascertain the magnitude of such events, its impact and likelihood of occurrence. National and local risk assessments are regularly updated and their results are made public. For the purpose of visual display levels of risk are used risk matrices of emergency situations.

Suggestions for improving of the organizational and legal principles of man-made and natural emergencies risk reduction in Ukraine are defined. Among them is establishment of the National Platform of emergencies risk reduction, the formation of the emergencies national database, and development and adoption of risk assessment methods, formation of national and local databases of man-made and natural threats, integration of emergencies risk reduction into policies, plans and programs of social and economic development at all levels etc.

National risk matrix has been defined as a necessary tool for organizing the activities of state authorities in Ukraine of natural and man-made emergencies risk reduction. The basis for amending existing laws and developing new ones should be the strategy of natural and man-made emergencies risk reduction. Implementation of the Hyogo and Sendai Framework for Disaster Risk Reduction recommendations should be compulsory condition.

Taking into account current state of public administration in the sphere of natural and man-made emergencies risk reduction in Ukraine, practical recommendations of an organizational and legal nature which will allow to improve and to increase the effectiveness of public administration in this sphere has been proposed.

Keywords: public administration, legal regulation, organizational support, man-made and natural safety, natural and man-made emergencies, risk of emergencies, emergencies risk reduction, executive authorities.

Підп. до друку 20.01.2021.
Формат 60 x 84/16. Обл.-вид. арк. 1,43. Ум.-друк. арк. 1,16.
Тираж 100 пр.

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.

Віддруковано з оригінал-макета у видавничо-друкарському центрі
Національної академії державного управління
при Президентові України.
03057, Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел. 456-67-93