

ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

ПАВЛОВ Сергій Сергійович

УДК 351.862.4:614.8 (477)

**ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
АДМІНІСТРУВАННЯ В СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ:
ФУНКЦІОНАЛЬНО-ПРОФЕСІЙНИЙ АСПЕКТ**

25.00.02 – механізми державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Київ – 2020

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Інституті законодавства Верховної Ради України

Науковий консультант: доктор наук з державного управління, професор
ВОЛЯНСЬКИЙ Петро Борисович,
в.о. начальника Інституту державного
управління та наукових досліджень з цивільного
захисту, Заслужений лікар України

Офіційні опоненти: доктор наук з державного управління, доцент
ЧЕЧЕЛЬ Олег Миколайович, професор
кафедри національної економіки та публічного
управління Київського національного
економічного університету ім. В. Гетьмана

кандидат наук з державного управління,
ГАДА Оксана Богданівна, фахівець відділу
забезпечення роботи з персоналом підрозділів
Оперативно-рятувальної служби цивільного
захисту Державної служби України з
надзвичайних ситуацій

Захист відбудеться „9” вересня 2020 р. о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.867.03 Інституту законодавства Верховної Ради України за адресою: 04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4, к.416.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Інституту законодавства Верховної Ради України за адресою: 04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4.

Автореферат розіслано „30” липня 2020 р.

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**



..А. Оржаховська

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Глибокі суспільні перетворення, що останнім часом відбуваються в Україні, супроводжуються значними інституціональними змінами в системі публічного управління та його складовій – державне регулювання, зокрема в сфері цивільного захисту населення та територій. Тож одним із найбільш значущих для науки «Державне управління» теоретичних питань є формування механізмів публічного управління щодо формування та реалізації державної політики в сфері цивільного захисту.

Сучасні соціологічні європейські опитування свідчать, що під час кризи існує правило «коли складно держава повинна бути близько». Після початку пандемії, влади майже всіх країн ЄС стали свідками певної стабілізації чи збільшення підтримки державних політик і механізмів (засобів) захисту власного населення. Стабільність відчувається навіть в країнах, які найбільш постраждали від пандемії (Іспанія та Італія), тут рекордну підтримку більшості респондентів отримали заходи, спрямовані на захист і безпеку власного населення. Це зрозуміло, та за суттю є позитивним явищем, яке свідчить про те, що під час надзвичайних ситуацій люди насамперед мають надію на державний захист і допомогу, високоякісну медицину, освітньо-професійні заходи тощо.

Отже, сучасні механізми державного управління цивільним захистом, мають бути орієнтовані на стимулювання антикризового розвитку з метою забезпечення суспільних потреб, посилення ділової активності населення, забезпечення необхідного рівня соціального захисту та рівня життя населення, збереження культурної й природної спадщини. У теоретичному плані це означає необхідність концептуальної зміни механізмів формування та реалізації політики цивільного захисту населення та територій і потребу пошуку сучасних підходів щодо професійного виконання завдань державницького характеру в цій сфері. Одним із факторів, що впливає на ефективність вітчизняної системи державного управління, є професійна компетентність управлінських кадрів, зокрема в сфері цивільного захисту України. Дослідження проблем механізмів державного управління формуванням професійної компетентності кадрів безпекової сфери є основою забезпечення якісного стану цивільного захисту та раціонального використання державних ресурсів в сфері захисту населення України та уникнення ризиків надзвичайних ситуацій.

Недостатність проведених наукових досліджень аспектів формування та розвитку управлінських механізмів публічного управління в сфері цивільного захисту, професійної компетентності кадрів цієї сфери та наявність значних недоліків у забезпеченні розвитку кадрового потенціалу системи державного управління сферою цивільного захисту зумовили вибір напряму наукового пошуку.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційного дослідження становлять праці відомих зарубіжних учених: Альберта М., Акоффа Р., Вурворда Д.,

Грейсона Дж., Друкера П., Дорнбуша Р., Карлоффа Б., Мейо Е., Котлера Ф., Маслоу А., Мескона М., Оучи У., Портера М., Саймона Г., Тейлора Ф., Фалмера Р., Форда Г., Фішера С., Хедоурі Ф., Якокка Л. та інших. Важливі аспекти теорії управління досліджували у своїх працях такі українські вчені, як: Амосов О. Ю., Бакуменко В. Д., Баюра Д. О., Безверхнюк Т. М., Волянський П. Б., Ващенко К. О., Варналій З. С., Васильців Т. Г., Воротін В. Є., Гада О. Б., Геєць В. М., Губерна Г. К., С. Домбровська С. М., Дробот І. О., Єхануров Ю. І., Єщенко П. С., Єрмошенко М. М., Коваль О. М., Козаченко Г. В., Ляпін Д. В., Мордвінов О. Г., Малий І. Й., Неліпа Д. В., Ніколенко Ю. В., Овчаренко Р. В., Одінцова Г. С., Панченко Є. Г., Пухкал О. Г., Чечель О. М., Чухно А. А., Ястремський І. С. та інші.

Незважаючи на широкий аспект наукових розвідок, значну кількість думок та ідей, існує нагальна потреба в проведенні комплексного дослідження, проблем реформування системи публічного управління де б аналізувалися системні підходи та була розроблена ефективна модель управління сферою цивільного захисту в умовах розвитку та оновлення національної економіки. Цивільний захист як об'єкт публічного управління, зокрема в частині підвищення функціонально-професійної (компетентної) складової, потребує додаткових досліджень в галузі науки державного управління. Це й зумовлює вибір теми дисертаційного дослідження та визначає його актуальність.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота пов'язана з науковим дослідженням, яке здійснюється в межах науково-дослідної роботи відділу комплексних проблем державотворення Інституту законодавства Верховної Ради України за темою «Організація моніторингу ефективності чинного законодавства та прогнозування наслідків його застосування» (реєстраційний № 0104U006941), у межах якої автором підготовлено пропозиції щодо вдосконалення державних механізмів публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту України в контексті вдосконалення функціонально-професійних аспектів.

Мета та завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є теоретичне обґрунтування концептуальних засад, конкретизація змісту та розробка механізмів публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту України в контексті вдосконалення їхніх функціонально-професійних складових.

Відповідно до визначної мети були поставлені такі *завдання*:

- здійснити теоретичне обґрунтування концептуальних засад і конкретизацію змісту цивільного захисту в системі публічного управління, на основі чого сформулювати базові поняття дослідження - «публічна політика в сфері цивільного захисту», «механізми публічного управління в сфері цивільного захисту», «ризики надзвичайних ситуацій», «професійна компетентність кадрів управління» та «функціонально-професійна складова персоналу сфери захисту»;
- систематизувати базові механізми формування та реалізації державної політики цивільного захисту та зовнішні й внутрішні складові (загрози)

цивільного захисту держави в системі публічного управління;

- провести аналіз зарубіжного досвіду в частині формування та реалізації механізмів публічного управління в сфері цивільного захисту й зробити пропозиції щодо можливості його адаптації до умов України;

- дослідити складові та загрози, необхідні для конкретизації концепту забезпечення та уніфікації механізмів цивільного захисту при реформуванні системи публічного управління за умов децентралізації;

- охарактеризувати сучасний стан механізмів реалізації публічної політики цивільного захисту та рівня професійної підготовки управлінських кадрів системи цивільного захисту в Україні;

- визначити перспективи та розробити механізми (організаційний та економічний) формування та реалізації публічної політики в сфері цивільного захисту України.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі формування та реалізації механізмів публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту.

Предмет дослідження – формування механізмів публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту України: функціонально-професійний аспект.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є комплекс загальнонаукових методів пізнання – аналіз, синтез, абстрагування, узагальнення, індукція та дедукція, – а також спеціальних методів, що були використані для розкриття мети і завдань цієї роботи. Зокрема, пошуково-бібліографічний метод був застосований для систематизації наукових праць з предмету дисертаційного дослідження. При формуванні понятійно-категорійного апарату задіяно структурно-функціональні методи та методи узагальнення й наукової абстракції. Аналіз підходів до розуміння сутності формування механізмів публічного управління в сфері цивільного захисту, їхніх складових здійснювався із використанням діалектичного та системно-структурного методів. Застосування історико-логічного методу, індукції та дедукції дало змогу дослідити теоретико-методологічні засади розвитку процесу формування управлінських механізмів у сфері захисту в контексті досягнення стратегічних цілей розвитку професіоналізації кадрів управління. Під час дослідження сучасного стану процесу формування механізмів публічного управління в сфері цивільного захисту в Україні та за кордоном з урахуванням критеріїв ресурсного забезпечення розвитку, застосовано аналітичні методи спостереження, вимірювання та порівняння. Факторний і ретроспективний аналіз, метод статистичних та експертних оцінок застосовувався при виявленні ключових проблем і перспектив розвитку механізмів міжсекторальної взаємодії в публічній сфері управління цивільним захистом. При обґрунтуванні пріоритетних напрямів розвитку інструментів і організаційних заходів, спрямованих на протидію ризиків і загроз життєдіяльності, використовувалися евристичні методи, а також методи логічного узагальнення. Метод

моделювання використовувався для обґрунтування та оцінки перспективних напрямів удосконалення механізмів системи підготовки кадрів державного управління сферою забезпечення цивільного захисту на засадах професіоналізації та компетентності.

Інформаційною базою дослідження стали Конституція та закони України, укази Президента України, постанови та розпорядження Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, програмні документи державних органів України, офіційні матеріали Державної служби статистики України, наукові роботи вітчизняних і зарубіжних вчених та особисті напрацювання які є результатом багаторічної служби в системі Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у вирішенні важливого науково-практичного завдання – теоретичному обґрунтуванні змісту та концептуальних підходів до формування й реалізації механізмів публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту України в контексті функціонально-професійного аспекту підготовки управлінських кадрів для системи цивільного захисту України.

Основні результати, що характеризують наукову новизну наступні:

уперше:

– розроблено комплексний механізм публічного управління та адміністрування формуванням і реалізацією цивільного захисту населення та запропоновано концепцію уніфікації державних механізмів щодо забезпечення захисту населення, яка базується на використанні інтеграційного підходу, та як центральний елемент містить модель, адаптовану до ринкового господарювання й спрямовану на реалізацію державної політики, орієнтованої на реформування в структурі управління та оцінки ефективності використання кадрових ресурсів;

– запропоновано структуру базового механізму перетворення органів публічної влади в сфері цивільного захисту України на самонавчальні організації, де інформальне професійне освітнє середовище гармонійно поєднується із внутрішньо корпоративною культурою органу публічної влади, що сприяє системному мисленню керівників і підвищенню функціонально-професійного рівня кадрів, характеризується гнучкими моделями організаційної культури, спільним баченням та командним навчанням;

удосконалено:

– систематизацію перспективних напрямів (базових механізмів) розвитку публічного управління в сфері цивільного захисту держави за такими основними ознаками: визначення стратегічного напрямку; впровадження адвокаційності, яка спрямована на здійснення суб'єктної координації в його межах (координації зусиль, стратегічного управління та мислення, інформування, роз'яснювальної кампанії, підтримки комунікації, мобілізацію та консолідацію ресурсів центру та регіонів); аналіз прогалин і внесення змін у вітчизняне законодавство з метою усунення в ньому проблемних полів, пов'язаних із взаємодією публічних інституцій (державних і громадських) у

сфері забезпечення такого захисту;

– методичні рекомендації щодо адаптації зарубіжного досвіду реформування кадрової політики органів публічної влади в сфері цивільного захисту до умов України. Для відмови від підходів, що існують сьогодні, видається доцільним адаптувати до вітчизняної практики: проактивні стратегії управління персоналом органів цивільного захисту, у яких посилений акцент робиться на обов'язкове досягнення поставлених цілей та забезпечення результативності; контрактну форму проходження публічної служби як одну із альтернативно можливих; систему безперервної професійної підготовки публічних службовців у сфері захисту та безпеки, основу на інтерактивних формах підвищення кваліфікації та спеціалізації; дієві інструменти громадського контролю за діяльністю персоналу органів публічної влади, критерії та механізми для об'єктивної оцінки їхньої роботи; сучасні форми організаційного лідерства, творчого підходу до вирішення поставлених завдань і реалізації своїх повноважень тощо;

дістали подальшого розвитку:

– понятійно-категорійний апарат, шляхом уточнення сутності категорії «цивільний захист» крізь призму публічного управління, що відрізняється обґрунтуванням виокремлення підходів до її дослідження залежно від видової класифікації (на рівневі та функціональні), а також важливості забезпечення в Україні балансу інтересів у цій сфері та пріоритетів соціально-економічного розвитку під час їх державно-правового закріплення, зокрема визначення національної ідеї та громадської безпеки як векторів такого захисту;

– узагальнення результатів експертних досліджень щодо визначення сучасного стану реалізації професіоналізації кадрової політики в системі цивільного захисту, зокрема вдалося зафіксувати напрями формування відносин у цій сфері, які відзначаються публічністю, легітимністю, ризикостійкістю тощо, шляхом реалізації низки процесів, серед яких особливе місце відведено компетентнісному підходу, що передбачає впорядкування таких відносин через застосування правових і організаційних державно-управлінських засобів і принципів, які є підґрунтям для виокремлення відповідних механізмів публічного управління та адміністрування.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що основні положення та практичні рекомендації можуть бути використані органами публічної влади для визначення перспектив розвитку публічної служби в Україні у сфері цивільного захисту. Отримані наукові результати можуть бути використані в:

– *науково-дослідній роботі* – положення та висновки дисертації можуть бути підґрунтям для розроблення пропозицій, з метою удосконалення інституційного забезпечення механізмів державного регулювання розвитку сфери цивільного захисту;

– *законодавчому процесі* – при вдосконаленні чинного законодавства України, яке регулює суспільні відносини в процесі формування новітніх механізмів публічного управління та адміністрування в сфері

цивільного захисту України, зокрема у напрямі відкритості, дебіюрократизації та професіоналізації управлінських кадрів;

– *діяльності* центральних, регіональних і місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування у процесі розвитку та модернізації інструментів регулювання діяльності в сфері цивільного захисту та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

– *навчальному процесі* – при підготовці та читанні навчальних курсів (лекційних і практичних занять) з публічного (державного) управління та регулювання в сфері захисту; у роботі з підвищення професійної кваліфікації кадрів управлінської сфери, посадових осіб центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування стосовно формування та впровадження державно-управлінських рішень щодо забезпечення соціально-економічної та громадської безпеки.

На сьогодні частину розроблених науково-методичних результатів уже впроваджено в практику, зокрема:

- Департаментом організації заходів цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій при підготовці проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань цивільного захисту» у контексті впровадження на території України новітніх напрямів функціонування єдиної державної системи цивільного захисту та при підготовці матеріалів ХХІ Всеукраїнської науково-практичної конференції «Розвиток цивільного захисту в сучасних безпекових умовах, яка була проведена 08 жовтня 2019 року (довідка від 06.07.2020 № 16 – 382/161-2);

- Українською Асоціацією районних та обласних рад «Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування» при підготовці матеріалів для обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» у контексті дослідження, впровадження на території України новітніх напрямів реформування системи публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту в Україні в 2019-2020 рр., також у матеріалах засідань асоціації за 2017-2020 рр. і в матеріалах щорічних міжнародних науково-практичних конференцій і наукових обговорень у контексті дослідження (довідка від 03.07.2020 № С04-09/358);

- Інститутом державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту в навчальному процесі для проведення занять при викладанні дисциплін «Державна політика у сфері цивільного захисту», «Управління в умовах надзвичайних ситуацій», «Управління ризиками надзвичайних ситуацій» (заочна форма, спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування», галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування», другий (магістерський) рівень вищої освіти); на курсах підвищення кваліфікації керівного складу і фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту в рамках удосконалення використання в управлінській практиці дієвих механізмів

публічного управління в сфері цивільного захисту (довідка від 01.07.2020 № 9401-236/94).

Викладені в дисертаційному дослідженні узагальнення, висновки та пропозиції мають як загальнотеоретичне, так і прикладне значення для науки державного управління та законотворчої практики в сфері формування та реалізації державної політики цивільного захисту населення та територій в Україні. Вони дають можливість для поступової зміни чинних концепцій вдосконалення державної політики, що базуються на засадах дієвого цивільного захисту.

Наукові висновки та рекомендації, отримані в процесі дослідження, можуть бути використані в навчальному процесі під час складання навчальних програм, створення підручників, навчальних посібників із дисциплін, пов'язаних із організацією та здійсненням заходів з питань цивільного захисту і в рамках удосконалення використання в управлінській практиці механізмів публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науково-дослідною розробкою автора. Положення, висновки та рекомендації, що викладені в дисертаційному дослідженні, ґрунтуються на результатах, отриманих особисто дисертантом.

Апробація результатів дослідження. Дисертацію виконано та обговорено у відділі комплексних проблем державотворення Інституту законодавства Верховної Ради України. Окремі положення дисертації доповідались автором та обговорювались на міжнародних, всеукраїнських, регіональних науково-практичних конференціях, семінарах і круглих столах, а саме: «Science and education in the modern world» (Karagandy, 2019); «Публічне управління та адміністрування» (Інститут законодавства ВРУ, 2017-2020 рр.); «Актуальні питання сучасної науки» (Класичний приватний університет, м. Запоріжжя, 2018 р.); «Теорія і практика публічного управління та адміністрування у ХХІ сторіччі» (НАДУ, 2018 - 2019 рр.); «Право і суспільство: актуальні питання і перспективи розвитку» (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2018 - 2019 рр.); Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні (Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України, 2019 р.); Сучасний стан цивільного захисту України та перспективи розвитку (ІДУЦЗ, 2015-2020 рр.)

Публікації. За темою дисертаційного дослідження було опубліковано 19 наукових праць, із них: 7 – наукові статті, опубліковані в фахових виданнях України; 5 – у міжнародних наукових періодичних виданнях з державного управління; 7 тез у матеріалах всеукраїнських науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 234 сторінки, з них

основного тексту – 209 сторінок і 3 додатків. Список використаних джерел налічує 226 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано вибір і актуальність теми дисертаційного дослідження; визначено стан її наукової розробленості, вказано зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами досліджень; сформульовано мету, завдання, предмет, об'єкт і методи дослідження; розкрито основні положення щодо наукової новизни одержаних результатів, їхню наукову та практичну значущість; наведено дані стосовно апробації результатів дослідження й публікацій.

У **першому розділі** *«Теоретичні засади цивільного захисту населення та територій як об'єкту публічного управління та адміністрування»* досліджено теоретичні підходи до визначення змісту цивільного захисту, який розкрито крізь призму публічного управління в сфері цивільного захисту населення в контексті формування інституційних основ, а також проаналізовано загрози безпеки держави, необхідні для визначення концепту її забезпечення при формуванні механізмів публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту та його функціонально-професійного аспекту.

Аналіз наукових підходів до розуміння змісту механізмів публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту населення свідчить, що в XXI столітті в світовому господарстві центральне місце посідають безпекові, економічні та фінансові проблеми, що спонукає вчених шукати відповіді на запитання: яку роль відіграють нові форми управління та види діяльності та якими мають бути управлінські системи (механізми та інструменти) секторальної взаємодії між органами управління й суб'єктами захисту людини та територій в країнах з розвиненими ринковими відносинами.

Установлено, що при визначенні поняття цивільний захист використовуються вузькогалузеві підходи. Вони побіжно охоплюють його соціальні й економічні характеристики, зокрема життєвий рівень населення, демографічні тенденції, а в межах розгляду стану науково-технічного потенціалу – міграцію висококваліфікованих кадрів тощо.

З'ясовано, що до визначення поняття цивільний захист і безпека застосовують також загальнополітичний підхід, який включає охоронний і охоронно-функціональний концепти, а також філософський підхід, що охоплює офіційний, аксіологічний і системно-філософський концепти. Окрім того, досить поширеним у використанні є соціально-правовий підхід, підґрунтя якого становлять діяльнісний концепт і умовно-функціональний (або концепт суперечностей). Систематизація зазначених підходів і врахування положень міждисциплінарної галузі науки «Державне управління» дозволили виділити в змісті цивільний захист населення та територій такі основні системоутворюючі елементи, як інтереси (держави, суспільства й особистості),

загрози ним і національну ідею.

Доведено, що непоодинокими сьогодні є випадки використання в межах фундаментальної науки принципово різних категорій «соціально-економічна безпека держави», «громадська безпека». Вважаємо, що їхня характеристика потребує уточнення й уніфікації через невизначеність і недооцінку основних методологічних аспектів формування концепції та стратегії національної безпеки, що повинна включати єдиний алгоритм розробки, формулювання, прийняття та реалізації стратегічних напрямів гарантування такої безпеки. На цій підставі доведена необхідність виваженого визначення та використання термінології в сфері цивільного захисту та врахування рівневого та функціонального підходів, а також закріплення таких термінів у Кодексі цивільного захисту України (з усіма змінами № 540-ІХ від 30.03.2020) і Законі України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 року.

Визначено державно-управлінський концепт забезпечення цивільного захисту та доведено, що критеріями оцінки стану такого захисту може служити здатність інститутів суспільства та влади до підтримки й поліпшення умов, при яких забезпечується високий рівень розвитку держави, її регіонів та населення. Критерії розділено за ступенем важливості або охоплення на кілька категорій, при цьому найважливішими серед них визнано «підтримання» і «підвищення» рівня соціального та цивільного захисту. Отже, балансуючи на межі мінімального рівня безпеки, держава повинна попередити або передбачити майбутні загрози та за необхідності створити або покращити умови, за яких ці загрози будуть максимально зменшені.

Зіставлення та системний аналіз вітчизняних і зарубіжних літературних джерел стосовно теоретичних засад формування механізмів публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту, показав, що спроби вирішити проблеми підвищення ефективності системи управління були й у представників вітчизняної теорії управління. Вітчизняні науковці, що досліджували загальну систему управління захистом населення та територій у взаємодії з владою та в специфічних умовах життєдіяльності та господарювання намагалися поєднати певну планомірність з використанням ринкових відносин. Однак, таке поєднання виявилось досить суперечливим (складним), що знайшло своє відображення як на практиці, так і в теоретичних підходах до цієї проблеми управління цивільним захистом, зокрема в частині підвищення функціонально-професійного рівня управлінських кадрів на засадах компетентності.

У другому розділі *«Дослідження моделей і механізмів публічного управління як складових єдиної державної системи цивільного захисту»* проаналізовано сучасний стан державної системи цивільного захисту та здійснено комплексне дослідження процесу формування моделі й механізмів (інструментів) публічного управління та адміністрування органів влади, зокрема на місцевому рівні.

Визначено, що сьогодні необхідна сучасна концептуально-методологічна база державного управління в сфері цивільного захисту, яка повинна охоплювати управлінські категорії та вироблення найбільш оптимальної

методології, а також комплексні розробки в сфері публічного управління, зокрема організаційно-правового забезпечення цивільного захисту населення.

Обґрунтовано системне застосування низки наукових підходів до формування динамічної моделі забезпечення цивільного захисту, що передбачають ефективне застосування правових і організаційних механізмів (інструментів) державного управління, а також урахування умов невизначеності світового кризового стану, пандемій тощо.

Відповідно до цих підходів розроблено таку модель, яка розглядається як системна сукупність взаємопов'язаних складових частин, а саме: мети, принципів, суб'єктів, об'єкта та методів публічного управління. Необхідність такого виділення детермінована дисипативністю об'єкта державного впливу (тобто цивільного захисту населення та відносин у цій сфері) і специфічністю засобів її забезпечення, які становлять підґрунтя для виокремлення цих механізмів – правового й організаційного (рис. 1).

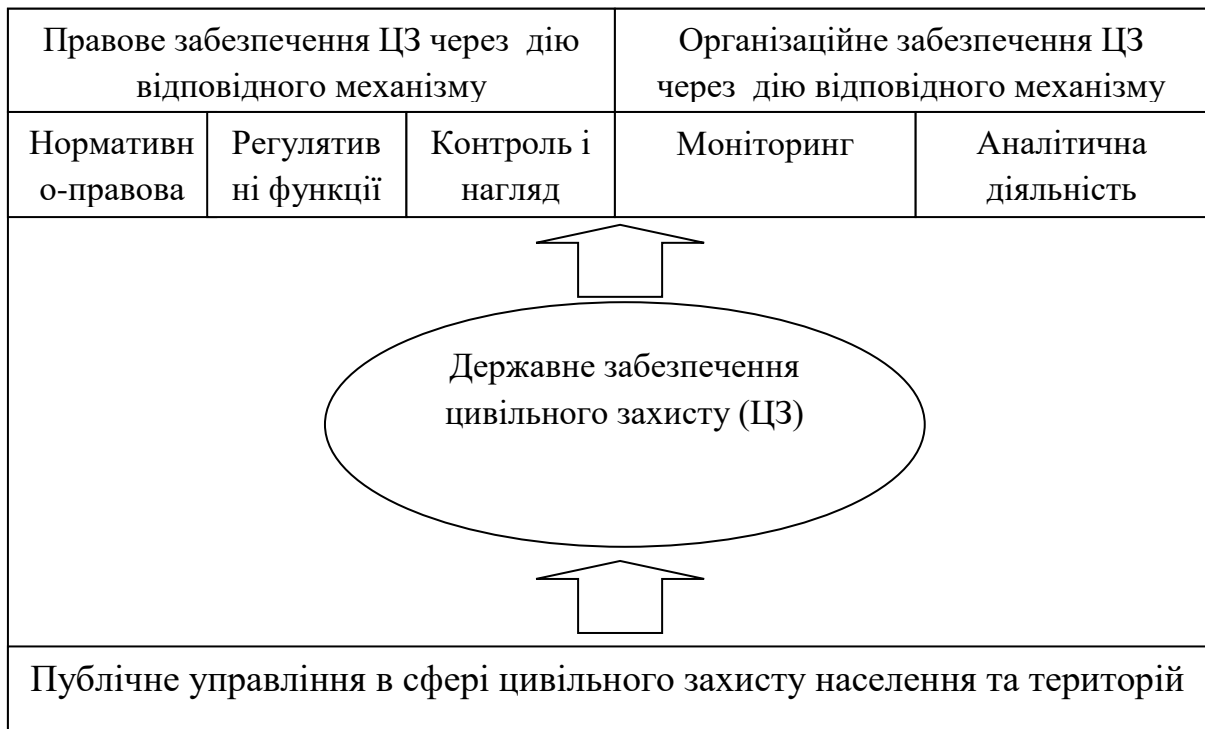


Рис. 1. Модель забезпечення цивільного захисту держави в системі публічного управління

Джерело: авторська розробка

Доведено, що сфера цивільного захисту в Україні поки що не є єдиною та злагодженою системою. При цьому систематизовано такі особливості відносин у сфері цивільного захисту, що підпадають під сферу дії державного управління: – це публічні відносини, що виникають в ході реалізації прав особистості, юридичних осіб і суспільства в цілому на захист, який розуміється як стан захищеності діяльності всіх суб'єктів економіки та суспільства; – це правовідносини безпосередньо пов'язані із легітимацією та

реалізацією завдань і функцій органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування в процесі управління в сфері безпеки життєдіяльності; – це відносини, що відзначаються ризикостійкістю тощо.

Аналіз впливу європейської інтеграції до питань забезпечення безпекового розвитку та життя людини дозволив зробити висновок про те, що переважна більшість глобальних процесів, визначають нові способи комунікацій і діяльності щодо її забезпечення. Вони передбачають недопущення зниження потенціалу держави в забезпеченні безпекових умов на регіональному та місцевому рівнях. З'ясовано, що її забезпечення має, з одного боку, відповідати внутрішнім потребам суспільства та державного суверенітету, а з іншого, – відповідати міжнародним стандартам за допомогою рецепції, гармонізації, імплементації тощо.

У третьому розділі *«Шляхи підвищення ефективності публічного управління та концепція уніфікації державних механізмів забезпечення цивільного захисту»* містяться пропозиції щодо комплексного механізму формування та реалізації функціонування механізмів публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту за умов децентралізації, розкрито механізми (інструменти та методи) й концепцію уніфікації системи (механізмів) управління суб'єктами захисту, як системного процесу, який має власні чинники успішності, які можна чітко виокремити.

Доведено, що докорінне вирішення проблем в управлінській сфері цивільного захисту повинно відбуватися в умовах ринкових перетворень економіки через пошук нових суспільних рис у діяльності суб'єктів захисту населення, зокрема в частині формування професійних компетентностей управлінських кадрів. Отже публічне управління та адміністрування в сфері забезпечення цивільного захисту держави полягає в урегульованому правовими нормами виконанні загальнообов'язкових умов і вимог безпеки, а також у реалізації адвокаційності – суб'єктної координації.

Здійснено аналіз особливостей правового управлінського механізму держави щодо забезпечення цивільного захисту України, який уможливив зазначити, що на нинішньому етапі він потребує суттєвого вдосконалення внаслідок наявності суттєвої кількості нормативно-правових актів у зазначеній сфері, які регулюють окремі аспекти захисту та безпеки. Зокрема, відсутній спеціалізований нормативно-правовий акт, що визначав би норми конкретної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в контексті забезпечення цивільного захисту. Крім того, вітчизняні нормативно-правові акти щодо забезпечення цивільного захисту не є в необхідній мірі адаптованими до відповідних міжнародних, зокрема, європейських стандартів, зокрема за умов реформи децентралізації владних повноважень.

Відповідно, у контексті вдосконалення правового механізму забезпечення цивільного захисту постає необхідність введення в дію Стратегії забезпечення цивільного захисту України, яка могла б окреслити відповідні стратегічні орієнтири протягом наступних 10–15 років. У процесі розробки Стратегії забезпечення цивільного захисту необхідно брати до уваги всі

поточні тенденції розвитку глобальних ринкових перетворень у національній господарській практиці держави.

Також обґрунтовано доцільність розробки Програми підготовки та вдосконалення нормативно-правових актів, орієнтованих на забезпечення цивільного захисту з метою уникнення їхніх можливих розбіжностей. Підкреслено необхідність проведення експертизи проектів відповідних нормативно-правових актів з наукової точки зору щодо їхньої відповідності вимогам до забезпечення цивільного захисту, а також експертизи поточних чинних нормативно-правових актів з метою ідентифікації наслідків їхнього впливу на рівень цивільного захисту.

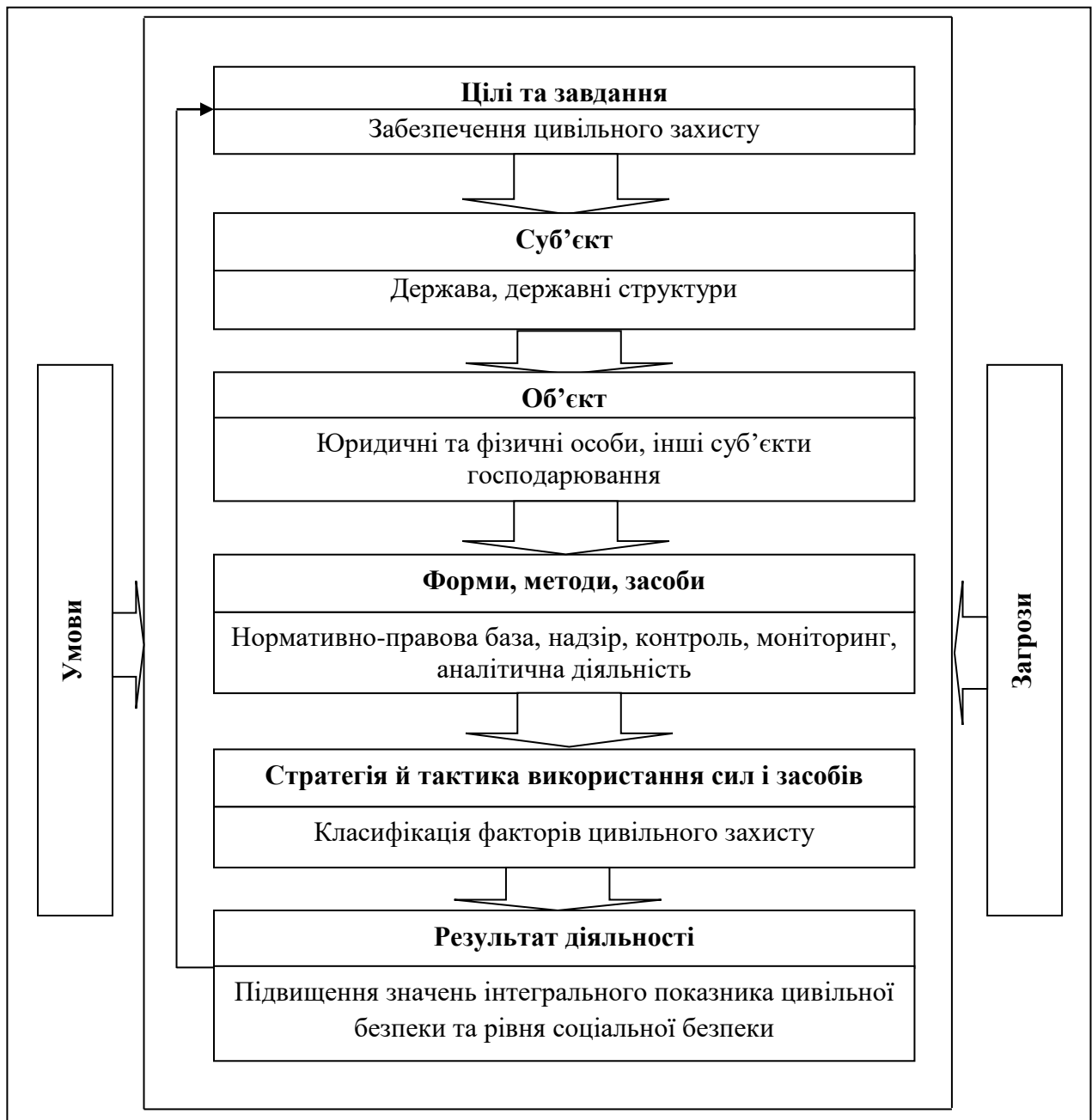


Рис. 2. Комплексний механізм державного забезпечення цивільного захисту населення та територій.

Джерело: авторська розробка

Обґрунтовано, що, доцільним є впровадження новітніх інформаційно-технічних засобів забезпечення цивільного захисту через:

– розробку єдиної міжвідомчої автоматизованої системи збору, зберігання та обробки інформації при здійсненні всіх видів державного контролю, зокрема й сполучення баз даних державних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

– створення операційного центру для обробки інформації й прийняття рішень;

– удосконалення технології формування та ведення статистичних даних щодо соціально-економічного розвитку відповідно до з міжнародних стандартів.

На основі запропонованої структури державного забезпечення цивільного захисту, яка передбачає її нормативно-правове, інституційне та інфраструктурне забезпечення, побудовано комплексний механізм державного управління в сфері цивільного захисту (рис. 2).

Визначено концепцію уніфікації державних механізмів щодо забезпечення цивільного захисту як сукупності теоретичних методів і моделей, а також практичних інструментів і мір реалізації державної політики щодо забезпечення цивільної безпеки. Концепція уніфікації державних механізмів щодо забезпечення цивільного захисту повинна бути спрямована на збільшення багатства національної економіки для сучасних і майбутніх поколінь, а також ріст добробуту й захищеності населення.

Підкреслено, що концепція уніфікації державних механізмів щодо забезпечення захисту населення повинна представляти своєрідну систему (методи та інструменти) уніфікації державних механізмів щодо забезпечення цивільного захисту, а також сукупність теоретичних і практичних підходів до їх реалізації, що, в свою чергу, дозволить використовувати її в якості фундаменту для обґрунтування управлінських рішень, на макро- і мікрорівнях.

Зважаючи на те, що в сучасній політиці цивільного захисту посилюється роль оцінки ефективності роботи органів публічної влади, виглядає цілком доцільним на законодавчому рівні закріплення чіткого та предметного визначення механізмів оцінки діяльності персоналу, визначення чітких критеріїв і показників такої оцінки в сфері цивільного захисту України.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та вирішено актуальне наукове завдання щодо теоретичного обґрунтування концептуальних засад, конкретизації змісту та розробки нових механізмів публічного управління в сфері цивільного захисту населення та територій. У цьому контексті отримано основні наукові результати, що характеризуються науковою новизною, практичним значенням дослідження. Отримані в процесі дослідження

результати підтверджують гіпотезу, покладену в його основу, а реалізована мета та завдання дослідження дають підстави зробити, зокрема, такі висновки:

1. Під час дослідження встановлено, що при визначенні категорій в сфері цивільний захисту частіше використовуються вузькогалузеві підходи, але сьогодні існує необхідність дослідження категорій (відносин) у цій сфері, що може забезпечити сучасна наука «Державне управління». На цій підставі розкрито сутність категорії «публічна політика в сфері цивільного захисту», «механізми публічного управління в сфері цивільного захисту», «ризиків надзвичайних ситуацій», «професійна компетентність кадрів управління» та «функціонально-професійна складова персоналу сфери захисту» із застосуванням рівневого і функціонального підходів. Вони дозволили охарактеризувати ці категорії на засадах взаємозалежного поєднання економічних і соціальних умов, створюваних державою, що забезпечує стійке в довгостроковій перспективі виробництво максимальної кількості соціальних і матеріальних благ на душу населення оптимальним при певних обмеженнях способом із певним ступенем незалежності за сучасних викликів. Крім того, виділено в змісті цивільного захисту такі основні системоутворюючі категорії, як інтереси (держави, суспільства й особистості) та загрози. Доведено, що вони разом із категоріями «механізми публічного управління в сфері захисту», «професійна компетентність кадрів управління» та «функціонально-професійна складова персоналу сфери захисту» вимагають належного державно-правового закріплення, зокрема в Законі України «Про національну безпеку України».

2. Досліджено зовнішні та внутрішні складові (загрози) цивільного захисту держави, необхідні для конкретизації концепту її забезпечення при формуванні системи (механізмів і інструментів) публічного управління. Під ним розуміється комплекс методів і заходів щодо оперативного та стратегічного публічного управління в сфері забезпечення такого виду безпеки. Визначено, що критеріями для оцінки його стану може служити здатність інститутів суспільства та влади до підтримки й поліпшення умов, при яких забезпечується високий рівень розвитку держави. Критерії розділено на групи за ступенем важливості або охоплення. Найважливішими серед них визнано «підтримання» і «підвищення» рівня цивільного захисту, тобто ті, які характеризують здатність суспільства підтримувати умови його забезпечення та здатність держави їх покращувати.

3. Визначено основні наукові підходи (зарубіжні та вітчизняні) до характеристики сучасних викликів і критеріїв цивільного захисту населення та територій України – системний, синергетичний і соціокультурний, які передбачають обрання єдиної стратегії досягнення цього виду безпеки. Це можливо за умови системного прогнозування й оцінювання на всіх рівнях державного управління синергетичних ефектів і значущих особливостей функціонування, з одного боку, сфери економіки (економічної системи, промисловості, сільського господарства тощо). А з другого – соціальної сфери, зокрема демократичності суспільного устрою, легітимності правової системи,

національної єдності та згуртованості, рівня освіти та її доступності для всіх категорій населення, забезпеченості населення необхідними соціальними та матеріальними благами, рівня бідності тощо. Доведено, що характеристика сучасних викликів і критеріїв цивільного захисту населення та територій України потребує уточнення через невизначеність і недооцінку основних методологічних аспектів формування концепції та стратегії національної безпеки, що має включати єдиний алгоритм розробки, формулювання, прийняття та реалізації стратегічних напрямків забезпечення цивільного захисту населення та територій держави.

4. З'ясовано, що нові реалії в житті суспільства, управлінські (реформа децентралізації), економічні, політичні та інші зміни визначають фундаментальну модифікацію системи теоретичних уявлень у сфері забезпечення цивільного захисту населення та територій України. Вважаємо, що базис цієї системи становлять положення міждисциплінарної науки «Державне управління». В її межах обґрунтовано методологію побудови механізмів публічного (державного) управління цивільного захисту населення та територій України. Розкрито, що вони спрямовані на визначення та врегулювання відносин дуального характеру, тобто прямого та зворотного зв'язку між суб'єктами й об'єктом державного впливу в зазначеній сфері, що передбачає дотримання загальних і спеціальних його принципів. Аргументовано доведено, що для цього необхідно застосовувати такі правові й організаційні засоби: рецепції, уніфікації, гармонізації й імплементації. Серед них особливе місце відведено уніфікації, яка покликана унеможливити появу проблемних питань, пов'язаних із порушенням упорядкованості елементів і функціонування правового та організаційного механізмів державного управління цивільним захистом населення та територій України в умовах сучасних викликів.

5. Виокремлено перспективний напрям розвитку публічного управління в сфері цивільного захисту населення та територій на засадах упровадження механізмів адвокаційності. Це передбачає здійснення координації зусиль, стратегічного управління та мислення, інформування, проведення роз'яснювальної кампанії, підтримку комунікації, мобілізацію та консолідацію ресурсів центру й регіонів. Установлено, що адвокаційність вимагає впровадження концепції інтегрованого управління, що включає визначення організаційно-правових режимів забезпечення політики цивільного захисту населення та територій України (на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях) і допускає використання спеціальних режимних заходів, інших спеціальних форм і методів міжсекторної взаємодії, необхідних для адекватної протидії загрозам цивільного захисту населення та територій України. Реалізації запропонованої концепції має передувати внесення змін до Стратегії національної безпеки України з метою усунення з неї проблемних полів, пов'язаних із суб'єктною координацією, тобто державних і громадських інституцій у цій сфері, а також із пріоритетністю інтересів, які виникають у її

межах, зокрема в частині формування професійних компетентностей управлінських кадрів сфери цивільного захисту.

6. Запропоновано шляхи вдосконалення державних механізмів забезпечення цивільного захисту населення та територій України. Зокрема, у контексті розвитку організаційного та економічного механізмів державного управління сферою цивільного захисту населення та територій України рекомендовано введення в дію Стратегії забезпечення цивільного захисту населення та територій України, яка могла б окреслити зазначені стратегічні орієнтири протягом наступних 10-15 років з урахуванням усіх поточних тенденцій, зокрема світового та вітчизняного досвіду боротьби із CoViD – 19.

Відносно розвитку організаційного механізму державного управління в сфері цивільного захисту України рекомендовано впровадження новітніх інформаційно-технічних засобів забезпечення через впровадження наступних заходів: розробка єдиної міжвідомчої автоматизованої системи збору, зберігання та обробки інформації при здійсненні всіх видів державного контролю, зокрема й сполучення баз даних державних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; створення операційного центру для обробки інформації та прийняття рішень; удосконалення технології формування та ведення статистичних даних щодо цивільного захисту населення та територій України відповідно до міжнародних стандартів.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті в наукових фахових виданнях

1. Павлов С.С. Сучасні надзвичайні ситуації як об'єкти публічного управління в Україні // *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління : електронне наукове видання : збірник*. 2019. № 2 (4) серпень. Київ. Видавництво Ліра. 2019. С. 107-119;

2. Мірко Н.В., Михайлов В.М., Ковровський Ю.Г., Павлов С.С. Організаційний механізм підвищення кваліфікації педагогічних працівників навчально-методичних центрів сфери цивільного захисту. *Науковий збірник ІДУЦЗ*, № 4. 2016. С.65-69. (*Особистий внесок: у розробці концептуальних засад організаційного механізму щодо забезпечення підготовки фахівців*);

3. Павлов С.С. Цивільний захист як об'єкт системи публічного управління: питання теорії. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 4. С. 137-144;

4. Бабійчук І.В., Михайлов В.М., Павлов С.С. Удосконалення процесу підготовки педагогічних працівників сфери цивільного захисту шляхом впровадження освітніх інноваційних технологій. *Науковий збірник ІДУЦЗ*, № 5. 2017. С.12-16. (*Особистий внесок: у розробці теоретичних засад уніфікації державних механізмів щодо забезпечення підготовки фахівців*)

сфери цивільного захисту);

5. Павлов С.С. Системний підхід до теорії публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту в Україні. *Експерт: Парадигми юридичних наук і державного управління: електронне наукове видання* : збірник. 2019. № 3 (5). Київ. Видавництво Ліра. С. 152-162;

6. Бабійчук І.В., Михайлов В.М, Павлов С.С., Романюк Н.М. Впровадження інноваційних освітніх технологій для підготовки педагогічних працівників навчально-методичних центрів сфери цивільного захисту *Науковий збірник ІДУЦЗ*, № 6. 2018. С. 11-19. (Особистий внесок: розробка концептуальних засад підготовки педагогічних фахівців у сфері захисту);

7. Павлов С.С. Інформаційний механізм публічного антикризового управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні *Наукові записки інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 5. С. 117 - 123.

Публікації в закордонних наукових виданнях за фахом

8. Павлов С.С. Гражданская защита и предупреждение чрезвычайных ситуаций как объектов публичного управления в Украине // *Actual problems of the present: International scientific journal*. - Karaganda: EPD «Bolashaq-Baspa», -№ 3 (25) 2019. P. 28-34;

9. Коробка И.Н., Павлов С.С. Законодательные методы (инструменты) публичного управления в сфере гражданской защиты в Украине. *Актуальные проблемы современности: международный научный журнал*. по4(26) / EPD «Bolashak-Baspa». Karagandy. 2019. 2st volume. P. 45-51. (Особистий внесок: обґрунтовано методологічні особливості системного підходу в пізнанні публічного управління в сфері цивільного захисту);

10. Павлов С.С. Экономические вопросы предупреждения чрезвычайных ситуаций (на материалах Украины). *Материалы международной научно - практической конференции «Наука и образование в современном мире», посвященной 175-летию Абая*. Караганды: РИО «Болашак-Баспа» 2020. 2-том, С. 78-81;

11. Павлов С.С., Коробка И.Н. Правовая модернизация механизмов и инструментов публичного управления в сфере гражданской защиты в Украине. *Actual problems of the present: International scientific journal*. № 1 (27) 2020. Karaganda: EPD «Bolashaq-Baspa», 2020. P. 46-52 (Особистий внесок: обґрунтовано теоретичні питання правової модернізації механізмів державного управління в сфері цивільного захисту);

12. Павлов С. С. Теоретические основы исследования стабильности развития и его организационно-правового обеспечения в Украине. *Actual problems of the present: International scientific journal*. Karaganda: EPD «Bolashaq-Baspa», № 2 (28) 2020. С. 228-234.

Друковані тези, доповіді та інші матеріали наукових конференцій, конгресів, симпозіумів, семінарів, шкіль тощо

13. Павлов С.С. Законодавче забезпечення механізмів публічного управління в сфері цивільного захисту. *Право і суспільство: актуальні питання і перспективи розвитку: матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції, 6 грудня 2018 р. Полтава: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2018. С. 37–42;*

14. Романюк Н.М., Павлов С.С. Навчально-методичне забезпечення короткострокового підвищення кваліфікації з питань цивільного захисту. *Сучасний стан цивільного захисту України та перспективи розвитку: Матеріали 19 Всеукраїнської наук.-практичної конференції. Київ: ІДУЦЗ, 2017. С. 327-330;*

15. Михайлов В.М., Ковровський Ю.Г., Мірко Н.В., Павлов С.С. Практика формування компетентностей керівного складу і фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією та проведенням заходів з питань цивільного захисту. *Актуальні питання підготовки фахівців у сфері публічного управління та адміністрування: Матеріали щорічної науково-практичної конференції за міжнародною участю. Київ: НАДУ, 2018. том 1. С. 264-269;*

16. Павлов С.С. Окремі питання забезпечення охорони громадського порядку та цивільного захисту в нових ОТГ в Україні. *Законодавчі аспекти модернізації механізмів публічного управління та адміністрування в Україні / Заг. ред. О. Л. Копиленка, В. Є. Воротіна; Інститут законодавства Верховної Ради України. К. : Вид-во «Людмила», 2019. С 191-200, (Сер.: Законодавчі аспекти державного управління та місцевого самоврядування. – Вип. 3);*

17. Мірко Н.В., Павлов С.С. Інкорпорування імітаційного моделювання в підготовку фахівців сфери цивільного захисту. *Наукове забезпечення освітньої діяльності у сфері цивільного захисту: Матеріали II Науково-практичної конференції (за міжнародною участю). Електронне видання комбінованого використання. Київ: ІДУЦЗ, 2019. С. 139;*

18. Павлов С.С. До питання правового забезпечення державного управління та місцевого самоврядування ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій // *Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні [Текст] : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (20 грудня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія. Львів. ЛРІДУ НАДУ, 2020. С. 236-240;*

19. Воротін В.Є., Павлов С.С., Коробка І.М. Цивільний захист населення та окремих територій як об'єкти публічного управління в Україні. *Правові питання деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Бюлетень моніторингу законодавства України / Загальна редакція О. Л. Копиленка; Інститут законодавства Верховної Ради України. Вип. 8. К. : Вид-во «Людмила», 2020. С. 75-114.*

АНОТАЦІЯ

Павлов С.С. Формування механізмів публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту України: функціонально-професійний аспект – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2020.

У дисертації запропоновано вирішення важливого науково-практичного завдання в галузі науки публічного управління й адміністрування – теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо формування механізмів публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту України: функціонально-професійний аспект. Для розв’язання цього науково-практичного завдання зроблено наступне: розкрито крізь призму публічного управління сутність категорії «цивільний захист як об’єкт управління», «ризик виникнення надзвичайних ситуацій», при цьому конкретизовано співвідношення з категорією «загрози» та теоретично обґрунтовано його ознаки та види державного впливу на нього; розвинено понятійно-категоріальний апарат сфери формування та реалізації публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту України: функціонально-професійний аспект, зокрема уточнено новітній його методологічний базис та інструментарій через застосування об’єднувальної категорії методів і засобів адміністрування у сфері цивільного захисту.

У дисертаційній роботі охарактеризовано стан наукової розробки нормативно-правового, організаційного, економічного та інших механізмів публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту України, а також визначено проблемні поля та надано науково-практичні рекомендації щодо напрямів їхньої модернізації, зокрема стратегічні пріоритети та концептуальні положення щодо форм реалізації функціонально-професійних засобів і механізмів професіоналізації персоналу в системі публічного управління в сфері цивільного захисту. Підставою для такого визначення слугувало дослідження й узагальнення закордонного державно-управлінського досвіду щодо попередження та ліквідації НС.

Запропоновано перспективні шляхи використання уніфікованих механізмів управління в сфері цивільного захисту його засадничих принципів і необхідний для цього комплексний методологічний підхід та організаційно-економічний інструментарій. Особливості застосування уніфікованих механізмів було досліджено під час аналізу генези становлення нормативно-правового й організаційного механізмів державного управління в сфері цивільного захисту. У межах зазначених механізмів здійснено моделювання публічного управління в сфері цивільного захисту населення та територій.

Ключові слова: механізми публічного управління та адміністрування, цивільний захист, державне управління, механізми формування, ризики, підготовка кадрів, професіоналізація, органи державної влади.

ABSTRACT

Pavlov S. S. Formation of mechanisms of public administration and administration in the field of civil defense of Ukraine: functional and professional aspect - Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the candidate of sciences in public administration on a specialty 25.00.02 - mechanisms of public administration. - Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine. - Kyiv, 2020.

The dissertation offers a solution of an important scientific and practical problem in the field of science of public administration and administration - theoretical justification and development of practical recommendations for the formation of mechanisms of public administration and administration in the field of civil defense of Ukraine: functional and professional aspect. The solution of this scientific and practical problem includes the following: revealed through the prism of public administration the essence of the category "civil protection as an object of management", "risk of emergencies", while specifying the relationship with the category "threat" and theoretically substantiate its features and types of state influence on him; the conceptual and categorical apparatus of the sphere of formation and realization of public administration and administration in the sphere of civil defense of Ukraine is developed: functional-professional aspect, in particular its latest methodological basis and tools are specified through application of unifying category of methods and means of administration in civil protection.

The dissertation characterizes the state of scientific development of legal, organizational, economic and other mechanisms of public administration and administration in the field of civil defense of Ukraine, as well as identifies problem areas and scientific and practical recommendations for their modernization, including strategic priorities and conceptual provisions on forms. implementation of the functional-professional aspect and various aspects of professionalization of personnel in the system of public risk management. The basis for this definition was the study and generalization of foreign government experience in the prevention and elimination of emergencies. At the same time, promising ways to use its basic principles and the necessary comprehensive methodological approach and organizational and economic tools are proposed. Peculiarities of its application were studied during the analysis of the genesis of formation of normative-legal and organizational mechanisms of public administration in terms of formation of mechanisms of public administration and administration in the field of civil defense of Ukraine and their functional-professional aspect. Within the framework of the mentioned mechanisms the modeling of the concept of improvement of the state management of risks of emergence of emergency situations is carried out and prospects of development of public management in this sphere are defined.

Key words: mechanisms of public administration, civil protection, public administration, mechanisms of formation, training, professionalization, public authorities.