

Шойко В.А.

Український науково-дослідний інститут цивільного захисту

ЕВОЛЮЦІЯ РОЗУМІННЯ ОСНОВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПРОТИДІЇ НАДЗВИЧАЙНИМ СИТУАЦІЯМ В УМОВАХ АКСЕЛERAЦІЇ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

У статті визначено, що надзвичайні ситуації окремо визначаються як воєнні, поряд із тероризмом, а також як такі, що спричинюють настання певної події чи ситуації як природного, так і техногенного характеру. Обґрунтовано, що в англо-американському законодавстві термін «надзвичайна ситуація» часто асоціюється з «діянням Бога», про що йдеться в Законі США «Про комплексну екологічну реакцію, компенсації та відповідальність» від 1980 року і тлумачиться для визначення природних катастроф як непередбачених стихійних лих чи інших природних явищ виняткового, неминучого та непереборного характерів, наслідком яких не можна було запобігти.

Крім урахування природних катастроф, термін «надзвичайні ситуації» охоплює ті негативні явища, які неможливо було передбачити та яким не було можливості запобігти навіть за належної роботи уповноважених державних органів. Тобто законодавство США містить досить широке тлумачення поняття «надзвичайної ситуації», але конкретизує їх види.

Доведено, що заслуговує на увагу законодавче регулювання досліджуваного питання у канадській провінції Квебек, де у ст. 2 Закону «Про цивільний захист» міститься два поняття: «значна катастрофа» та «незначна катастрофа». Значна катастрофа – це подія, спричинена технологічним збоєм, аварією або негативним станом навколишнього середовища, наприклад, повеннями, землетрусами, зсувами, вибухами, токсичними викидами тощо, та має наслідком багато людських жертв. Незначна катастрофа – виняткова природна подія, подібна до великої катастрофи, але яка впливає на безпеку лише однієї чи декількох людей.

Таким чином, у цьому випадку законодавець, розрізняючи рівень та масштаби природних та техногенних надзвичайних ситуацій, передусім керується величиною їхніх наслідків, з огляду на людські втрати, що загалом притаманне законодавству інших держав. Очевидно, що величина таких втрат визначається рівнем її руйнівного впливу на навколишнє середовище.

Отже, розглянувши міжнародні підходи та основи законодавства окремих держав, зазначено, що впровадження в чинне національне законодавство науково обґрунтованого визначення «надзвичайна ситуація», яке може всебічно охопити будь-які життєві явища, що підпадають під їхні основні суттєві ознаки, є важливим кроком до побудови ефективної системи державного управління, оскільки кількість надзвичайних ситуацій, що виникають у певній сфері діяльності суспільства протягом певного періоду часу, їхній характер, рівень, масштаби та наслідки можуть слугувати орієнтовними критеріями для оцінки ефективності кількісних та якісних змін у державному управлінні та соціальному розвитку країни.

Ключові слова: ефективна система державного управління, надзвичайні ситуації, виняткова природна подія, катастрофа, цивільне населення.

Постановка проблеми. Сьогодні, в умовах внутрішньодержавних та світових війн, озброєних конфліктів різного масштабу цивільне населення будь-якої країни є «запасом» для збройних сил. Через це держава має створювати умови для підготовки своїх громадян для оборони від нападу ворога. Особливо важливим це є в сучасних умовах глобалізації, коли існує багато реальних загроз та ризиків. Зараз війни мають прихований характер завдяки застосуванню різних гібридних

способів їх ведення, через що вони не усвідомлюються більшою частиною цивільного населення країн, які розвиваються.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання формування та розвитку понятійно-категоріального апарату механізмів державного управління у сфері цивільного захисту у світовій науковій думці знайшло своє відображення в наукових працях таких учених, як Гавронська І.В. [7], Горбатюк С.Є. [3], Засунько С.С. [1], Мул А.М. [8],

Потапчук Н.Д. [10], Полковниченко Д.Ю. [9], Ситник Г.П. [2] Федорчак В.В. [5] та ін.

Однак попри наявні публікації, які присвячені даному питанню, розгляд термінологічних особливостей основ державного управління у сфері цивільного захисту та протидії надзвичайним ситуаціям у зарубіжних країнах та їх застосування в українських реаліях досі так і не отримали свого всебічного та комплексного дослідження.

Постановка завдання. Мета статті – удосконалити наукове бачення еволюції розуміння основ державного управління у сфері цивільного захисту та протидії надзвичайним ситуаціям в умовах акселерації глобалізаційних процесів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Становище суспільства на пряму залежить від належного державного управління. Через це багато державних діячів, науковців, політиків справедливо вважають, що його ефективність – це першочергове завдання органів влади.

Істотне розширення основоположних теоретико-методологічних досліджень розвитку механізмів державного управління, побудова всеохоплюючої теоретичної бази, яка реалізована в наукових проєктах, концепціях та теоріях, несе фундаментальне значення [1, с. 102]. У даному контексті можна погодитися з твердженням, що одним з атрибутів могутності держави є незалежна система національної безпеки.

Основоположник теорії безпеки Т. Гоббс у своєму істинно фундаментальному трактаті «Левіафан, або Суть, будова і повноваження держави церковної та цивільної» провів дослідження стану безпеки та проблем виживання, взаємозв'язку між станом безпеки суспільства та ефективністю діяльності уряду, держави в її забезпеченні і зробив висновок, що прагнення до стану безпеки зумовлює розвиток цивілізації. На його думку, страх небезпеки та загроз – це природний інстинкт людини, який спонукає її до об'єднання в групи (племени), тобто до формування суспільства та пошуку способу колективного захисту у війні «усіх проти всіх». Таким чином, безпеку можна назвати фундаментом цивілізації та державності.

Ще за давніх-давен античні філософи розмірковували про те, що гарантування безпеки населення є одним зі способів забезпечення суспільного добробуту [2, с. 62]. Проте майже до XVII ст. ця тема не мала актуальності в колі наукового дискурсу. Механізми формування державного устрою абсолютної монархії у європейських державах того часу надали поштовх пошуку шляхів гармонічної побудови механізмів управління державою.

Розгортання подій того часу призвело до необхідності проведення аналізу факторів небезпеки такими відомими діячами, як: Т. Гоббс, Дж. Локк, Г. Гегель, Ж.-Ж. Руссо та іншими, які досліджували методи забезпечення безпеки людини, громадянського суспільства та державних інституцій [2].

Акселерація глобалізаційних процесів спонукала З. Баумана, Ж. Бодрійяра, Е. Дюркгейма, М. Фуко та багатьох інших діячів до ініціювання досліджень теми забезпечення безпеки людини та всієї громадськості. Отримані результати їхніх досліджень надають можливість для пошуку оптимальних управлінських рішень та побудови ефективних механізмів державного управління у сфері національної безпеки. Проте й досі поняття «безпека» та «небезпека» не розцінюються як наукові, навіть беручи до уваги той факт, що вони точно віддзеркалюють універсальні аспекти та закономірності розвитку природних, матеріальних і духовних явищ як компонентів реальності.

Особливість соціального явища, яке називають терміном «безпека», отримала увагу ще античних мислителів. У своїх філософських та політичних трактатах вони розмірковували над проблемами покращення управління державою, називаючи забезпечення безпеки суспільства одним зі способів досягнення загального добробуту. Проте найбільшу увагу ця проблема отримала на початку XVII ст. На неї звернули увагу Г. Гегель, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо, А. Сен-Сімон.

Основоположник західної політичної філософії Т. Гоббс (1588–1679) був першим філософом, хто розглянув теорію безпеки з точки зору системного аналізу інтеракції людини, суспільства та держави в контексті забезпечення умов для їх виживання. Метою існування держави науковець називає саме безпечне життя громадян.

Водночас під забезпеченням безпеки потрібно розуміти не лише безпечне існування, але й забезпечення для всіх громадян благ життя, отриманих чесною працею, безпечною та нешкідливою для країни. Дослідження Т. Гоббса є цікавими, особливо в темі безпеки індивідуальної особистості кожної людини, під чим він розумів збереження життя та забезпечення можливості для цього [3, с. 29]. Сучасна теорія безпеки має цей концепт основою соціогуманітарної науки.

Дж. Локк уявляв безпеку людини так, що коли держава більше не може гарантувати безпеку громадянам або сама постає джерелом небезпеки для них, громадяни мають право на забезпечення свого захисту від дій держави і, таким чином, на реалізацію найважливіших прав, серед яких:

народ має право відлучити від влади тих, хто не задовольняє його інтереси та допустити до влади інших, яким довіряє більше. Хоча ми вважаємо цю ситуацію дещо парадоксальною. Так, народ дійсно може «повалити» владу, проте це занурить суспільство у стан відсутності безпеки [2, с. 64].

Що стосується уявлень про безпеку в роздумах Г. Гегеля, то він надавав перевагу забезпеченню безпеки держави (див. рис. 1).

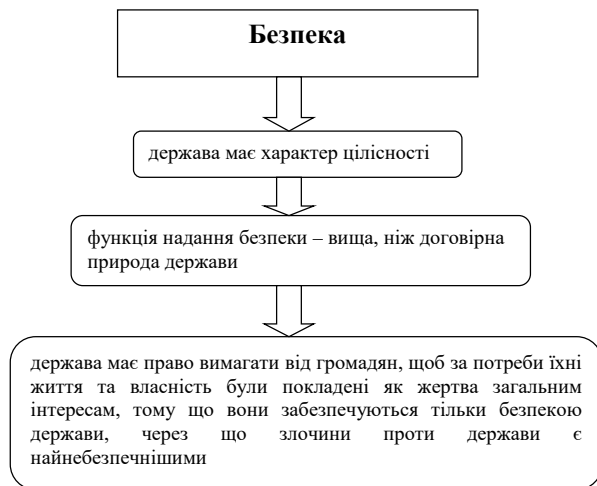


Рис. 1. Уявлення про безпеку Г. Гегеля

На його думку:

- держава має характер цілісності;
- функція надання безпеки – вища, ніж договірна природа держави;
- держава має право вимагати від громадян, щоб за потреби їхні життя та власність були покладені як жертва загальним інтересам, тому що вони забезпечуються тільки безпекою держави, через що злочини проти держави є найнебезпечнішими.

Ж.-Ж. Руссо говорить про те, що громадяни мають бути повністю вільними та не обмеженими державою, тому що саме народ є джерелом та носієм влади. Вважаємо, що потреба бути у безпеці є соціальною потребою людини, яка склалася в житті суспільства на межі свідомого та інстинктивного. Кожний контакт із будь-якими природними або соціальними явищами люди свідомо або інтуїтивно оцінювали з позиції можливої небезпеки або загрози.

А. Сен-Сімон займався вирішенням проблеми забезпечення безпеки суспільства в контексті усунення соціальної ієрархії. Іншими словами, він пропагував упровадження абсолютної рівності всіх громадян, а для цього – ліквідацію таких інститутів, як держава, приватна власність, сім'я [2].

Як ми можемо бачити, філософи античності та дослідники нового часу називають безпе-

кою впровадження державою безпечних умов життя для людини, її розвитку та нормальної життєдіяльності. Провівши аналіз їхніх робіт, Г. Ситник вводить визначення, що безпека – це забезпечення державою комфортних умов для самореалізації всіх громадян, захист їхньої свободи, власності та життя від посягань зі сторони будь-якої іншої людини, групи людей, організації, або держави [4].

Вважаємо такий висновок обґрунтованим, проте зауважимо, що в разі забезпечення безпеки основний фокус уваги має бути приділений передусім завданням захисту життєдіяльності та комфортних умов задля її забезпечення, а саме власності, свободі тощо. Коли ці пункти виконані, далі вже можна говорити про забезпечення умов для суспільного розвитку та самореалізації громадян.

На нашу думку, проблему безпеки має сенс розглядати в послідовності, що розроблена в теорії потреб А. Маслоу. Згідно з його знаменитою ієрархією потреб людини безпеку варто розглядати як базову потребу в стабільності життя та захисту від небезпеки [4].

З огляду на цю теорію потреба в безпеці розташовується одразу після задоволення базових фізіологічних потреб людини, таких як: дихання, сон, їжа та деяких інших, необхідних для підтримки життя. Водночас безпека також є фактором забезпечення інших потреб, які ієрархічно слідує одна за одною: соціальна, потреби поваги та самовираження. Із цього видно, що потреба бути в безпеці – це фундаментальна потреба людини, суть якої передусім полягає в необхідності захисту та забезпечення умов для життя.

Беручи до уваги вищезазначене, можна припустити, що забезпечення комплексності заходів безпеки передбачає захист населення, сфер та об'єктів національного господарства і надбання держави від руйнівних наслідків надзвичайних ситуацій. Це є надважливою частиною державотворення та політики держави – як внутрішньої, так і зовнішньої, основою реалізації механізмів державного управління суб'єктами публічного управління – органами державної влади й місцевого самоврядування, установами, організаціями, підприємствами та самими громадянами.

Імплементация політики держави у сфері соціальної та економічної безпеки від надзвичайних ситуацій включає такі заходи, як запобігання їх виникненню та своєчасне реагування, основу якого становить система вітчизняних та міжнародних нормативно-правових актів, об'єднаних в одне правове поле [5, с. 34–35].

Незважаючи на те, що в міжнародних стандартах ISO 22320:2011 «Societal security – Emergency management – Requirements for incident response» («Соціальна безпека. Менеджмент надзвичайних ситуацій. Вимоги до реагування на інциденти»), ISO 22300:2012 «Societal security – Terminology» («Соціальна безпека – Термінологія»)[6, с. 121–122], які натеper є основними стандартами у сфері соціального забезпечення та реагування на надзвичайні ситуації, термін «надзвичайна ситуація» використовується, однак його смислове значення не розкривається.

У розвинених країнах, зокрема європейських, термін «надзвичайна ситуація», на відміну від його тлумачення у країнах пострадянського простору, не отримав достатнього визначення як у національному законодавстві, так і в антикризовій практиці управління. Вірніше, він має вторинний, допоміжний характер поряд із такими термінами, як: «інцидент», «стихійне лихо», «аварія», «катастрофа», «криза», «подія» (у значенні надзвичайної ситуації) та інші синонімічні терміни.

Наприклад, така міжнародна організація, як Інтерпол, у своїх офіційних документах використовує термін «катастрофа», визначаючи її як несподівану подію, в якій багато людей загинули або були поранені [6, с. 122].

Загалом, термінологія, затверджена на початку 2017 року, зберегла концептуальну основу терміна «катастрофа», який і зараз визначається як суттєве порушення функціонування та розвитку суспільства, що призводить до людських, матеріальних, економічних чи екологічних втрат та інших негативних наслідків [7, с. 201]. Ключовим при цьому є те, що катастрофа виникає як результат небезпечної події.

Сучасний підхід до розуміння поняття «катастрофа» став продуктом використання сучасних технологій, оскільки сприяв створенню практично невичерпних можливостей для прогнозування небезпек, а отже, запобіганню їхнім можливим наслідкам. Це можна визначити, демонструючи принаймні невелику частину технічних можливостей, якими володіє людство в даний час, і які представлені у звіті геофізичного інженера Rohini Swarainathan, котрий працює у відділі підготовки та організації досліджень Організації Об'єднаних Націй. Погоджуємося з думкою вченого, що катастрофи є результатом того, що громада не готується до небезпечної події, а зменшення ризику виникнення стихійних лих полягає в підготовці громадян, суспільства та людства до небезпечних подій. Саме таке розуміння лежить в основі сучасного розуміння концепції катастрофи [7, с. 202].

Слід також звернути увагу на аналіз нормативних визначень поняття надзвичайної ситуації та пов'язаних з ним, закріплених у зарубіжних джерелах. Наприклад, у термінологічному словнику зі зниження ризику настання лих від 2009 року, який був прийнятий у межах Міжнародної стратегії зі зменшення небезпеки лих під егідою Організації Об'єднаних Націй [8, с. 138], лихо розуміється як явище, яке серйозно порушує життя місцевих громад і суспільства, спричиняє жертви та великі матеріальні, економічні або екологічні збитки і характеризується дією, з якою громаді чи суспільству самотійно впоратися практично неможливо.

Беручи до уваги дане визначення, зазначимо, що лихо часто характеризується як наслідок поєднання таких елементів, як: вразливість, наявні параметри вразливості, недостатня спроможність чи заходи щодо мінімізації або подолання потенційних несприятливих наслідків, які можуть бути ознаками катастрофи та надзвичайної ситуації, про що окремо вестимемо мову далі.

Також у термінологічному словнику міститься визначення процесу управління в надзвичайних ситуаціях, яке включає поняття надзвичайної ситуації як потенційно небезпечної обставини, що вимагає негайних дій. Як підкреслює В. Лісаускайте, інколи замість терміна «управління у надзвичайних ситуаціях» використовують словосполучення «боротьба зі стихійними лихами», що говорить про певну синонімічність цих спеціальних формулювань, засновану на практиці їх застосування.

Наступне визначення лиха (катастрофи) вважається одним із найвдаліших. Визначення було прийняте у Міжнародній базі даних катастроф (EM-DAT), згідно з яким катастрофа визначається як:

- ситуація, або подія, яка переважає місцеві можливості, вимагаючи національного чи міжнародного втручання на рівні зовнішньої допомоги;
- непередбачена і часто раптова подія, яка спричиняє значну шкоду, руйнування або людські страждання (див. рис. 2).



Рис. 2 Визначення катастрофи згідно з Міжнародною базою даних катастроф (EM-DAT)

У базі даних також підкреслюється, що хоча катастрофа часто спричиняється природними стихіями, вона також може бути спричинена людським фактором.

Розглядаючи погляди авторитетних зарубіжних науковців на катастрофу та надзвичайну ситуацію, загалом, вважаємо, що невинувато розуміти під ними виключно непередбачені та раптові події, оскільки, як підкреслює А. Бретель, надзвичайна ситуація здебільшого є природною і очікуваною подією, продуктом розвитку «звичайних природних» процесів.

І. Берген, Р. Кейтс і Дж. Уайт, аналізуючи природні процеси, розглядають «екстремальні географічні ситуації» та виділяють їх два класи: природні та техногенні [9, с. 352].

Оскільки чітко визначення терміна «екстремальна географічна ситуація» не наведено в їхніх роботах, можна вважати її надзвичайною ситуацією, яка виникає на певній території під впливом різних факторів, у тому числі факторів суспільно-політичного характеру. Тому виключення суспільно-політичних факторів виникнення надзвичайних ситуацій без будь-якого уточнення є методологічно неправильним.

За словами Г. Йонас, важливим аспектом надзвичайних ситуацій є забезпечення громадської безпеки під час їх розгортання, яке досягається проведенням єдиної державної політики у сфері формування внутрішньої безпеки держави і, отже, громадської безпеки, шляхом запровадження заходів економічного, політичного, організаційного та іншого характеру, спрямованих на попередження та нейтралізацію загроз, які можуть нашкодити життю людей, інтересам держави та суспільства.

При цьому одним із найважливіших елементів системи зазначених заходів є діяльність органів виконавчої влади щодо протидії неправдивій інформації у разі виникнення надзвичайних ситуацій для забезпечення стійкого розвитку та національної безпеки країни [10, с. 379].

На нашу думку, в умовах розгортання надзвичайних ситуацій нормальне функціонування населення та мирне життя суспільства залежать від здатності запобігати та успішно протистояти неправдивій інформації про перебіг та здійснення заходів щодо забезпечення безпеки населення. Це вимагає активізації діяльності органів виконавчої влади.

Відповідно до ст. 4 Постанови № 1313/2013/EU Європейського парламенту і Ради від 17 грудня 2013 року «Про механізм цивіль-

ного захисту в межах Союзу», під катастрофою (лихом) розуміється будь-яка ситуація, яка має чи може мати негативний вплив на людей, довкілля чи власність, включаючи культурну спадщину. У ч. 2 ст. 1 цієї ж Постанови також зазначається, що лихо може спочатку поширитися на людину, а вже потім на довкілля та майно, а саме у формі терористичних актів, технологічних, радіологічних природних катастроф, забруднення моря, гострих спалахів епідемій, що трапляються у межах Союзу або поза ним, та призвести до великої кількості втрат.

З цього можна зробити висновок, що європейський законодавець має досить широкий підхід до розуміння лиха і орієнтується під час його визначення на кількість людських жертв, а також на його рівень та масштаб.

Висновки. Наразі в антикризовій науці та практиці управління не існує єдиного терміна та концепції, яка б описувала комплекс здійснюваних із боку держави заходів для урегулювання надзвичайних ситуацій.

У розвинених зарубіжних країнах, а також у пострадянських країнах паралельно вживаються такі терміни, як «цивільна оборона», «цивільний захист» та інші.

Вивчення етимологічних та логіко-семантичних аспектів термінів та понять «цивільна оборона» та «цивільний захист» показали, що термін «цивільна оборона» в сучасних безпекових та геополітичних умовах є більш «адекватним» для позначення визначеного напряму державної діяльності уряду, ніж термін «цивільний захист». Імперативне використання терміна «цивільна оборона» цілком виправдане для того, щоб визначити сферу державного управління, в межах якої плануються та здійснюються заходи щодо запобігання та реагування на надзвичайні ситуації будь-якого характеру.

Питання безпеки – це питання успішного існування та взаємодії суспільства і влади. Держава, безперечно, є головним суб'єктом гарантування безпечного соціального розвитку населення шляхом проведення цілеспрямованої політики, спрямованої на забезпечення стабільності та динамічності розвитку громадян.

Незважаючи на широке використання поняття надзвичайних ситуацій у тексті міжнародних регламентів та в законах окремих держав, нерідким є чітке закріплення безпосередньо пов'язаних з ним понять, таких як «лихо», «катастрофа», «дії Божі», «значна катастрофа», однак не самого поняття надзвичайної ситуації.

Список літератури:

1. Засулько С.С. Місце та роль державного управління у системі цивільного захисту в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія: Юридична*. Львів : ЛДУВС, 2011. № 3. С. 101–111.
2. Ситник Г.П. Взаємозумовленість соціальних явищ, які визначають концептами «небезпека» і «безпека», та її врахування в теорії публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 16. С. 61–67. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/16_2019/11.pdf
3. Горбатюк С.Є. Еволюція феномену безпеки: від стародавніх політико-правових учень – до сучасної наукової думки. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління*. 2016. № 2. С. 28–35. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/54/files/b7db0973-cf43-4ebc-bf58-05d250f71603.pdf>
4. Пасічник В. Філософська категорія безпеки як основа нової парадигми державного управління національною безпекою. *Науковий вісник*. 2011. Вип. 7. С. 10. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik7/fail/pasichnyk.pdf
5. Федорчак В.В. Механізми державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні : дис. ... на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління : 25.00.02 «Механізми державного управління ; Національний університет цивільного захисту України. Харків, 2018. С. 429.
6. Андреев Сергій Олександрович. Інституціональні засади розвитку державних систем цивільного захисту : дис. ... на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління : 25.00.02 «Механізми державного управління. Київ, 2017. С. 552.
7. Гавронська І.В. Немає нічого природного в катастрофах. Зміст поняття disaster у контексті норм міжнародного права щодо зниження ризиків катастроф. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 43 (2). С. 199–203. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2017_43%282%29_47
8. Мул А.М. Поняття надзвичайної ситуації в законодавстві України, зарубіжних держав і в міжнародних правових актах. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2016. № 22. С. 137–140. URL: <http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc22/34.pdf>
9. Полковниченко Д. Ю. Класифікація надзвичайних ситуацій: державно-управлінський підхід. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 1. С. 350–356. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2014_1_51
10. Потапчук Н.Д. Інтенсифікація діяльності органів виконавчої влади щодо протидії чуткам при виникненні надзвичайної ситуації. *Проблеми сучасної психології*. 2016. Вип. 31. С. 377–392. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pspl_2016_31_33

Shoiko V.A. THE EVOLUTION OF UNDERSTANDING THE BASICS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF CIVIL PROTECTION AND EMERGENCY RESPONSE IN THE CONTEXT OF ACCELERATING GLOBALIZATION PROCESSES

The article determines that emergency situations are considered separately as military, along with terrorism, but also as those that cause the onset of a specific event or situation, both natural and man-made. It is substantiated that the concept of «emergency» is often associated with the «act of God» in Anglo-American law, as described in the United States Act on Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability from 1980 and explained to define natural disasters as unforeseen natural disasters, or other natural phenomena, exceptional, inevitable and irresistible characters, the consequences of which could not be prevented.

In addition to accounting for natural disasters, the concept of emergency situations covers those negative phenomena that could not be foreseen and which could not be prevented even with the proper work of authorized state bodies. That is, US law contains a fairly broad interpretation of the concept of emergency, but specifies their types.

It is proved that the legislative regulation of the issue under study in the Canadian province of Quebec, where in Art. 2 of the Law «On Civil Protection» contains two concepts «significant disaster» and «minor disaster». A significant catastrophe is an event caused by a technological malfunction, accident or negative environmental condition, for example, floods, earthquakes, landslides, explosions, toxic Wikidima, etc. and causes many casualties. A minor disaster is an exceptional natural event, similar to a major disaster, but which affects the safety of only one or several people.

Thus, in this case, the legislator, distinguishing the level and scale of natural and man-made emergencies, is primarily guided by the magnitude of their consequences, taking into account human losses, which, in principle, is characteristic of the legislation of other states. Obviously, the magnitude of such losses is determined by the level of their destructive impact on the environment.

So, having examined the international approaches and the foundations of the legislation of individual states, it is indicated that the introduction into the current national legislation of a scientifically sound definition of «emergency», which can comprehensively cover any life events that fall under its main essential features, is an important step towards building an effective public administration system , since the number of emergencies arising in a certain area of society during a certain p IRS time, their nature, level, extent and consequences can serve as indicative criteria for evaluating the effectiveness of quantitative and qualitative changes in governance and social development.

Key words: *effective public administration system, emergency situations, exceptional natural event, disaster, civilian population.*