

Губар О.В.,

аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою
Національної академії державного управління
при Президентові України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БІОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті висвітлено організаційно-правові засади функціонування системи забезпечення біологічної безпеки України в сучасних умовах державотворення, а також встановлено відповідність цих засад вимогам сьогодення.

Ключові слова: біологічна безпека, державне управління у сфері біологічної безпеки, система забезпечення біологічної безпеки, суб'єкти забезпечення біологічної безпеки, правовий механізм забезпечення біологічної безпеки.

THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF THE SYSTEM FOR ENSURING BIOSAFETY IN UKRAINE

In the article the organizational and legal framework of the system for ensuring biosafety in Ukraine.

Keywords: biological security, governance in the field of biosafety system for ensuring biosafety, entities providing biosafety legal mechanism for ensuring biosafety.

Постановка проблеми. У Стратегії національної безпеки України визначено принципи, пріоритетні цілі, завдання та механізми забезпечення життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз [1]. Також в Стратегії для екологічної складової національної безпеки головну мету сформовано через критерій прийнятого рівня забезпечення екологічної безпеки, однією з найважливіших складових якої є біологічна безпека.

Ця обставина і визначає зв'язок загальної проблеми з найбільш важливими науковими та практичними завданнями дослідження державно-управлінських проблем забезпечення біологічної безпеки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На підставі аналізу актуальних досліджень і наукових публікацій можна зробити висновок про те, що проблеми забезпечення біологічної безпеки України присвячено чимало наукових праць вітчизняних дослідників, а саме: О. Єгорової, Г. Оніщенко, І.Перегінця, С. Позднякова, М.Проданчука та інших. Серед науковців тривають дискусії щодо: підходів до визначення та оцінки загроз біологічній безпеці; принципів забезпечення біологічної безпеки України.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значну кількість робіт, в яких досліджуються проблеми забезпечення біологічної безпеки, маємо констатувати, що сьогодні ще обмаль праць в яких би аналізувалися питання удосконалення організаційно-правових засад функціонування системи забезпечення біологічної безпеки. Це і обумовлює актуальність наукових пошуків у даній сфері.

Метою статті є дослідження організаційно-правових засад функціонування системи забезпечення біологічної безпеки України в сучасних умовах державотворення, а також установлення відповідності цих засад вимогам сьогодення.

Виклад основного матеріалу. Державне управління у сфері біологічної безпеки в правовому аспекті можна розглядати як систему цілеспрямованих, систематичних, організованих дій, спрямованих на регулювання суспільних відносин, що виникають і реалізуються у зв'язку з необхідністю забезпечення біологічної безпеки. Організаційно-правові форми є невід'ємним елементом державних механізмів забезпечення біологічної безпеки. По-перше, вони передбачають наявність узгоджених організаційно-правових структур з реалізації законодавства у сфері біологічної безпеки, які взаємодіють та узгоджують свої дії, структур органів держави, наділених повноваженнями

щодо забезпечення біологічної безпеки на національному, регіональному, місцевому і галузевому рівнях. По-друге, організаційно-функціональне забезпечення біологічної безпеки на стадії відвернення біологічних ризиків та ліквідації наслідків їх прояву, як основних напрямів системної і поліфункціональної скоординованої діяльності сукупності органів держави, спрямованої на забезпечення дотримання усіма можливими суб'єктами нормативно-правових вимог законодавства у цій сфері. Правова організація забезпечення біологічної безпеки є узагальненою категорією у якій відбиваються принципи, ознаки та особливості організаційно-структурних і правових засад забезпечення біологічної безпеки, дотримання вимог законодавства у цій сфері.

Організаційно-структурне забезпечення біологічної безпеки як на рівні вертикальних так і горизонтальних зв'язків здійснюється у межах відповідного правового механізму. Водночас правовий механізм включає приписи правового регулювання безпосередньої діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та форм структурно-функціонального забезпечення біологічної безпеки. Крім того, нормативно-правові засади державного управління в зазначеній сфері включають опосередковані правовим регулюванням і організаційно відособлені типи функціональної діяльності спеціально уповноважених державних структур, інших інституцій, спрямовані на здійснення організації, координації, розпорядження, контролю, інших функціонально-розпорядчих дій для забезпечення дотримання юридичними, фізичними особами та державою вимог нормативно-правових актів у сфері біологічної безпеки. Організаційно-правова діяльність різних структурних елементів цієї системи реалізується у межах особливих організаційно-процесуальних правовідносин.

Правова організація державного управління у сфері біологічної безпеки передбачає розкриття статичних елементів структури та динаміки в процесі розвитку, відповідно до функціональної діяльності організаційних структур, у межах існуючої системи правового забезпечення. Завдяки конкретним правовим приписам відбувається чітка

структуризація органів влади, визначаються їх відносини з іншими організаційними структурами, задіяними у забезпеченні біологічної безпеки, правові можливості, мета, завдання та напрями діяльності зазначених органів та їх структурних елементів, координуються повноваження у зазначеній сфері, відображається їх місце та роль у системі забезпечення біологічної безпеки, функціональна спрямованість організаційного забезпечення на реалізацію вимог, норм і нормативів. Організаційно-правове забезпечення надає цілеспрямованості, послідовності діяльності структурно-організаційних форм, визначає методи такої діяльності, особливості їх застосування на різних стадіях процесу державного управління у сфері біологічної безпеки.

Правову основу державного управління у сфері біологічної безпеки становить система нормативно-правових актів, що визначають принципи, права, обов'язки, функції, відповідальність, форми і методи діяльності суб'єктів забезпечення біологічної безпеки, врегульовують відносини між ними на всіх рівнях управління, встановлюють порядок використання сил і засобів для забезпечення біологічної безпеки.

Для створення ефективної системи забезпечення біологічної безпеки необхідна нормативно-правова база, що дозволяє в рамках єдиного правового поля охопити всі сфери життєдіяльності суспільства та ефективно реалізовувати політику національної безпеки.

Законодавство у сфері біологічної безпеки носить комплексний характер. За юридичною силою нормативно-правові акти в зазначеній сфері являють собою вертикальну ієрархічну систему, структура якої обумовлена структурою органів законодавчої та виконавчої влади, що мають нормотворчі повноваження з регулювання питань у сфері біологічної безпеки. Відповідно виділяють три рівні нормативно-правових актів: конституційні, законодавчі та підзаконні.

За предметом регулювання у сфері біологічної безпеки можна виділити загальні та спеціальні нормативно-правові акти України. Загальні характеризуються широким предметом

регулювання та охоплюють як відносини у сфері біологічної безпеки, так і інші суспільні відносини. Спеціальні – цілком присвячені питанням біологічної безпеки.

Поряд з цим сукупність нормативно-правових актів у сфері біологічної безпеки можна об'єднати в чотири групи: Конституція України, законодавство загальної дії, спеціальне законодавство України у сфері біологічної безпеки та міжнародні правові акти у сфері біологічної безпеки.

Компетенція органів державної влади, що входять до складу системи забезпечення біологічної безпеки України і її механізмів, визначаються законами України, нормативно-правовими актами Президента України та Кабінету Міністрів України. Важливе значення мають норми загального характеру, що стосуються управління всіма галузями і сферами, зокрема ті, що встановлюють систему і правовий статус органів загальної компетенції – Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Значимість цих норм зумовлена важливим місцем зазначених органів у здійсненні державного управління та складністю об'єкта управління, керівництвом яким вимагає постійної координації управління всіма складовими.

Конституція України визначає основні права людини і громадянина, систему і загальні повноваження органів виконавчої влади, обов'язки держави в зазначеній сфері. Відповідно до статті 3 Конституції здоров'я і безпеку людини визнано найвищою соціальною цінністю, статтею 6 до обов'язку держави віднесено забезпечення збереження генофонду Українського народу, також відповідно до статей 49-50 до конституційних прав громадян віднесено право на охорону здоров'я, санітарно-епідемічне благополуччя, безпечне для життя і здоров'я довкілля [2].

Управлінську діяльність у сфері біологічної безпеки врегульовано низкою законів, процес удосконалення яких триває. Певною мірою таку діяльність врегульовано Кодексом цивільного захисту України, законами України "Основи законодавства України про охорону здоров'я", "Про основи

національної безпеки України”, “Про центральні органи виконавчої влади”, “Про захист населення від інфекційних хвороб”, “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення”, “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про ветеринарну медицину”, “Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони”, “Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів” [3-14] та ін.

До спеціального законодавства у сфері біологічної безпеки належить Закон України “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів” [15]; Укази Президента України: “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 лютого 2009 року “Про біологічну безпеку України”, від 10.06.2009 р. затверджено Рішення РНБО України 27.02.2009р. “Про біологічну безпеку України”, “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року “Про Стратегію національної безпеки України”, “Про Комісію з біобезпеки та біологічного захисту при Раді національної безпеки і оборони України” від 10.06.2009р. № 423/2009, “Про персональний склад Комісії з біобезпеки та біологічного захисту при Раді національної безпеки і оборони України” від 18.06.2009р. № 455/2009 [1; 16-18]; постанови Кабінету Міністрів України: “Про затвердження Державної цільової програми біобезпеки та біологічного захисту на 2015-2020 роки”, від 01.04.2013р. № 620, “Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України” від 05.03.2014р. № 71, “Про затвердження “Правил санітарної охорони території України” від 22.08.2011р. № 893, “Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за міжнародними

передачами товарів подвійного використання” від 28.01.2004 р. № 86, “Деякі питання реєстрації, обліку та звітності щодо інфекційних хвороб” від 21.02.2001р. № 157, “Про затвердження Положення про Державну надзвичайну протиепізоотичну комісію при Кабінеті Міністрів України та типових положень про місцеві державні надзвичайні протиепізоотичні комісії” від 21 листопада 2007 року № 1350, України “Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій” від 26 січня 2015 року № 18 [19-24].

Поряд із законами, актами Президента та Кабінету Міністрів України державне регулювання у сфері біологічної безпеки здійснюється нормативно-правовими актами центральних органів виконавчої влади. Зокрема, питання забезпечення біологічної безпеки при роботі в лабораторіях врегульовані ДСП 9.9.5.-080-02 “Правила влаштування і безпеки роботи в лабораторіях (відділах, відділеннях) мікробіологічного профілю”, ДСП 9.9.5.035-99 “Безпека роботи з мікроорганізмами I-II груп патогенності”, ДСП 9.9.5.-064-2000 “Порядок видачі дозволів на роботу із мікроорганізмами I-IV груп патогенності та рекомбінантними молекулами ДНК”, ДСП 9.9.5-153-2008 “Організація роботи лабораторій при дослідженні матеріалу, що містить біологічні патогенні агенти I-IV груп патогенності молекулярно-генетичними методами” та ін.

Для комплексної регламентації окремих напрямів діяльності на відповідній території, внутрішньої організації, вирішення конкретних питань у сфері біологічної безпеки місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування також можуть приймати відповідні акти.

Відповідно до законодавства України суб'єктами забезпечення біологічної безпеки є учасники відповідних відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні обов'язки щодо забезпечення національної безпеки. Залежно від законодавчо закріплених обсягів і характеру компетенції вони поділяються на: суб'єкти загальної компетенції (здійснюють керівництво всіма чи більшістю напрямів забезпечення національної безпеки); суб'єкти галузевої

компетенції (здійснюють керівництво окремими напрямками забезпечення національної безпеки); органи міжгалузевої компетенції (здійснюють міжгалузеві регулювання, міжгалузеву координацію, контрольно-наглядові функції). За ієрархічними рівнями суб'єктів забезпечення національної безпеки, що в межах повноважень повинні здійснювати діяльність щодо прогнозування, запобігання та нейтралізації загрози та її складових, поділяють на суб'єктів забезпечення національної безпеки: стратегічного рівня; оперативно-стратегічного рівня (здійснюють нормативно-правову, організаційно-розпорядчу та іншу діяльність щодо виявлення, прогнозування, запобігання та нейтралізації складових загрози оперативно-стратегічного рівня); оперативного рівня (здійснюють нормативно-правову, організаційно-розпорядчу та іншу діяльність щодо виявлення, прогнозування, запобігання та оперативного реагування на складові загрози оперативного рівня); тактичного рівня (здійснюють організаційно-розпорядчу та іншу діяльність щодо виявлення, прогнозування, запобігання та реагування на складові загрози тактичного рівня); регіонального рівня (здійснюють організаційно-розпорядчу та іншу діяльність щодо виявлення, прогнозування, запобігання та реагування на складові загрози на регіональному рівні) [25].

Висновки. 1. Біологічна безпека держави забезпечується проведенням єдиної державної політики відповідно до прийнятих нормативно-правових актів, адекватних існуючим та потенційним викликами і загрозам національним інтересам, а також наявним можливостям держави. Інструментом реалізації такої державної політики є організаційно-правовий механізм. Правову основу державного управління у сфері біологічної безпеки становить відповідна нормативно-правова база, яка дозволяє в рамках єдиного правового поля охопити всі сфери життєдіяльності суспільства та ефективно реалізовувати політику держави у зазначеній сфері.

2. Аналіз організаційно-правових засад державного управління у сфері біологічної безпеки свідчить, що в Україні створена і функціонує система забезпечення біологічної

безпеки. Функції та повноваження державних органів влади у сфері біологічної безпеки закріплені в нормативно-правових актах різного рівня (Конституції України, законах України, указах Президента України, постановах та розпорядженнях Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актах центральних органів виконавчої влади та ін.). Існуючі організаційні структури, функції, цілі, заходи, засоби, методи, технології щодо реалізації політики в зазначеній сфері постійно перебувають у динаміці, що не супроводжується адекватними змінами цільових, функціональних, структурних, елементних, комунікаційних, управлінських, процесуальних настанов державного апарату.

3. Негативно впливають на державне управління у сфері біологічної безпеки недосконалість і суперечливість чинного законодавства, високий рівень корупції; проблеми міжвідомчої координації. Діяльність суб'єктів забезпечення біологічної безпеки здійснюється без дотримання принципу розподілу функцій та відповідальності. Існуючі суб'єкти інституційно слабкі, структурно незбалансовані та недостатньо забезпечені ресурсами. Крім того, внаслідок прийняття неефективних управлінських рішень відбувається поступова втрата наявних матеріальних, інтелектуальних, інформаційних ресурсів у сфері біологічної безпеки. Так при відсутності відповідної законодавчої бази, в рамках проекту «Актуальність створення Національного центру громадського здоров'я та контролю за захворюваннями» прийнято розпорядження, відповідно до якого здійснюється реорганізація державних наукових установ, підприємств та організацій, шляхом злиття. Передбачено поєднання в одній установі закладів і установ національного, регіонального та територіального рівнів, що мають різну мету та завдання діяльності. Прийняття та реалізація таких управлінських рішень сприяє втраті науково-технічного, кадрового потенціалу країни, унікальних наукових об'єктів, що становлять національне надбання, негативно впливає на систему реагування на події пов'язані з використанням біологічних агентів, що відповідно до статей 6 та 7 Закону України "Про основи національної безпеки України"

становить загрозу національним інтересам і національній безпеці держави та не відповідає пріоритетам національних інтересів щодо збереження та зміцнення науково-технологічного потенціалу держави.

Перспективи подальших досліджень вбачаємо у дослідженні структури та функцій державних механізмів забезпечення біологічної безпеки України.

Список використаної літератури

1. Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року “Про Стратегію національної безпеки України” від 26.05.2015 № 287/2015 : [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Президента України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/2872015-19070>

2. Конституція України від 28 червня 1996 року : [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254>

3. Кодекс цивільного захисту від 02 жовтня 2012 року : [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>

4. Закон України “Основи законодавства України про охорону здоров’я” від 19 листопада 1992 року : [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>

5. Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 року : [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>

6. Закон України “Про захист населення від інфекційних хвороб” від 06 квітня 2000 року : [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1645-14>

7. Закон України “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” від 24 лютого 1994

року [: [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4004-12>

8. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991 року : [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>

9. Закону України “Про ветеринарну медицину” від 25 червня 1992 року : [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2498-12>

10. Закон України “Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання” від 20 лютого 2003 року : [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/549-15>

11. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 09 квітня 1999 року : [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

12. Закон України “Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторонни” від 16 вересня 2014 року : [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>

13. Закон України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17 березня 2011 року : [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

14. Закон України “Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів” від 23 грудня 1997 року : [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/771/97>

15. Закон України “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів” від 31 травня 2007 року: [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1103-16>

16. Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 лютого 2009 року “Про біологічну безпеку України” : [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Ради національної безпеки і оборони України. – Режим доступу: www.rnbo.gov.ua/documents/232.html

17. Указ Президента України “Про Комісію з біобезпеки та біологічного захисту при Раді національної безпеки і оборони України” від 10 червня 2009 року № 423/2009 : [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Ради національної безпеки і оборони України. – Режим доступу: www.rnbo.gov.ua/documents/236.html

18. Указ Президента України “Про персональний склад Комісії з біобезпеки та біологічного захисту при Раді національної безпеки і оборони України” від 18 червня 2009 року № 455/2009 : [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/455/2009>

19. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Правил санітарної охорони території України” від 22 серпня 2011 року № 893 : [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/893-2011>

20. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної цільової програми біобезпеки та біологічного захисту на 2015-2020 роки” від 01 квітня 2013 року № 620 : [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/620-2013>

21. Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що

втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України” від 5 березня 2014 року № 71 : [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1103-16>

22. Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання реєстрації, обліку та звітності щодо інфекційних хвороб” від 21 лютого 2001 року № 157 : [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1103-16>

23. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Державну надзвичайну протиепізоотичну комісію при Кабінеті Міністрів України та типових положень про місцеві державні надзвичайні протиепізоотичні комісії” від 21 листопада 2007 року № 1350 : [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/153-2001>

24. Постанова Кабінету Міністрів України “Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій” від 26 січня 2015 року № 18 : [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/18-2015>

25. Ситник Г.П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України: навч. посіб.: у 3 ч. / Г.П.Ситник, В.І.Абрамов, Д.Я.Кучма. Ч.1: Філософсько-методологічні та системні основи забезпечення національної безпеки.– К.: НАДУ, 2009. – 248с.

