

УДК 35.078.1:608.3-049.6(477)



О. А. Мартиненко

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗРОБКИ СТРАТЕГІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БІОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Розглянуто концептуальні засади розроблення Стратегії забезпечення біологічної безпеки в Україні; визначено сутність цієї Стратегії; описано її базові принципи. Сформульовано цілі та головні напрямки Стратегії забезпечення біологічної безпеки України, а також окреслено очікувані результати її реалізації.

Ключові слова: стратегія, біологічна безпека, державне управління, патоген, управління ризиками, біологічна загроза.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження можливостей державного управління у сфері біологічної безпеки через інструментарій стратегічного планування зумовлена їх виключною економічною, безпековою та соціальною значущістю. Державне управління у сфері біологічної безпеки має здійснюватися з неухильним додержанням вимог Конституції України та законодавства, яке закріплює права, свободи та обов'язки людини і громадянина. Водночас у суспільстві вже сформовано запит на ефективне управління у сфері забезпечення біологічної безпеки. Суспільний організм очікує належного виконання імперативно закріплених повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування, а також неухильного дотримання гарантій реалізації прав та свобод громадян.

Сучасна зміна пріоритетів правової охорони на користь людини (ст. 3 Конституції України) органічно вплинула і на регулювання відносин у сфері державного управління біологічною безпекою, а проблеми боротьби з поширенням різноманітних пандемій та біологічного тероризму у світі лише загострили їх.

Сьогодні постають нові виклики, які вимагають побудови ефективного публічно-правового механізму державного управління у сфері біологічної безпеки. Такий механізм має передбачати обов'язковий перегляд усієї системи організаційно-управлінських, технічних та нормативно-правових заходів з

арсеналу забезпечення біологічної безпеки як елементу національної безпеки держави.

Важливим при цьому є визначення балансу суспільних (громадських, публічно-правових) інтересів та приватних (індивідуально-правових, суб'єктивних) інтересів у сфері забезпечення біологічної безпеки суспільства та індивіда. Рівновага й органічне поєднання публічних і приватних сфер у площині практичного застосування арсеналу методів державного управління у сфері біологічної безпеки даватимуть змогу уникати порушення балансу інтересів окремої людини, суспільства та державного механізму.

Зазначене зумовлює дедалі зростаючу увагу до подальшого розроблення теорії державного управління у сфері біологічної безпеки, потребує нового переосмислення окремих її положень, створення нових теоретичних конструкцій (особливо у частині визначення місця публічно-правових механізмів забезпечення державного управління у сфері біологічної безпеки). Відповідно, зросла потреба як у розробленні механізму реалізації державного управління у сфері біологічної безпеки, так і формуванні нормативних меж його втілення.

Водночас у багатьох організаційно-управлінських та правових площинах реалізації державного управління у сфері біологічної безпеки виникли гострі питання, обумовлені поширеними в останні десятиліття ідеями виключності приватноправового регулювання

та пріоритетності прав окремого індивіда. У правовій сфері останнім часом практично не приділяли уваги питанням колективних прав, які мають суспільно корисний характер. Найбільш яскравим прикладом є широка дискусія навколо поводження з генетично-модифікованими організмами та матеріалами, регулювання використання генної інженерії у медичних цілях, лабораторного дослідження збудників інфекційних хвороб тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Вагомий внесок у розкриття проблематики реалізації державного управління у сфері біологічної безпеки зробили такі науковці, як: І. Р. Березовська, А. І. Брезвін, В. Т. Білоус, О. А. Долгий, Л. М. Касьяненко, Т. С. Касянюк, О. О. Косиця, Г. М. Линник, Н. А. Литвин, В. Я. Мацюк, О. В. Олійник, В. М. Попович, О. П. Рябченко, І. С. Стаценко-Сургучова, Д. Я. Семир'янов, В. І. Теремецький, В. С. Цимбалюк, В. О. Шамрай, В. К. Шкарупа, Ф. О. Ярошенко та ін.

Проте дотепер в управлінській доктрині бракує цілісного підходу до питань реалізації державного управління у сфері біологічної безпеки. З огляду на важливість такої діяльності вкрай актуальною є розробка Стратегії забезпечення біологічної безпеки України.

Мета статті полягає у розробленні концептуальних засад формування Стратегії забезпечення біологічної безпеки в Україні.

Виклад основного матеріалу. Поняття “стратегія” (від грець. *strategia*) дослівно означає “мистецтво генерала”, тобто за походженням це військовий термін [1, с. 12]. Поняття “стратегія” органічно пов’язане з категорією “стратегічне управління”. Так, А. Томпсон та А. Дж. Стрикленд розглядають стратегічне управління як процес, за допомогою якого керуюча підсистема встановлює довгострокові напрямки розвитку організації (системи), її специфічні цілі, визначають стратегії їх досягнення з урахуванням усіх можливих внутрішніх і зовнішніх обставин та реалізують вибрані плани дій [2, с. 256]. Дослідниця В. Парахіна значення стратегічного управління вбачає у забезпеченні розвитку соціально-економічної системи в умовах зовнішнього оточення, яке швидко змінюється [3, с. 11]. Вважаємо, що такі визначення можуть характеризувати загалом процес стратегічного планування на рівні різних систем. Отже, формування

Стратегії забезпечення біологічної безпеки України є важливим у кількох площинах.

По-перше, така стратегія є орієнтиром для розроблення нормативної бази та напрацювання управлінського інструментарію забезпечення біологічної безпеки. По-друге, вона має практичний характер як безпосередня основа здійснення стратегічного управління процесами, пов’язаними з біобезпекою.

Стратегія – це узагальнена модель дій, необхідних для досягнення поставлених цілей шляхом координації та розподілу ресурсів. З публічно-правових позицій Стратегія забезпечення біологічної безпеки України – це нормативний документ, у якому подано визначення основних довгострокових цілей і завдань суб’єктів державного управління у сфері біологічної безпеки, діяльність яких спрямована на охорону і захист колективних та індивідуальних інтересів, визначення курсу їх дій і розподіл необхідних ресурсів для їх досягнення.

Сьогодні цілісної (комплексної) Стратегії забезпечення біологічної безпеки України немає. Певний інтерес у цьому контексті становлять два документи, які можуть бути віднесені до сфери стратегічного управління біологічною безпекою. Мова йде про Стратегію забезпечення біологічної безпеки та біологічного захисту за принципом “єдине здоров’я” на період до 2025 року та затвердження Плану заходів щодо її реалізації, що затверджена Розпорядженням КМУ від 27 листопада 2019 р. № 1416-р [4] (регулює окремі питання державного управління у сфері біологічної безпеки), та Стратегію національної безпеки України, затверджену Указом Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020 р. [5].

Відповідно до Стратегії забезпечення біологічної безпеки та біологічного захисту за принципом “єдине здоров’я” на період до 2025 року та затвердження Плану заходів щодо її реалізації основними напрямками її реалізації є: гармонізація національного законодавства з біологічної безпеки та біологічного захисту з нормами міжнародного права, міжнародними договорами і угодами, учасницею яких є Україна; забезпечення розвитку міжнародного співробітництва у сфері забезпечення біологічної безпеки та біологічного захисту; підтримка міжнародних ініціатив у сфері біологічної безпеки, які відповідають національним інтересам; поглиблення співпраці

з міжнародними організаціями, а також у рамках двостороннього співробітництва з провідними державами світу для посилення спроможності України у сфері біологічної безпеки та біологічного захисту; організація здійснення контролю у сфері біологічної безпеки та біологічного захисту; підвищення ефективності координації заходів з управління біологічними ризиками; посилення кадрового потенціалу та підвищення професійного рівня кадрів з питань біологічної безпеки та біологічного захисту [4].

Водночас Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України № 392/2020 р., не містить окремих приписів щодо забезпечення біологічної безпеки, але у Заклучних її положеннях вказано, що "...Стратегія є основою для розроблення таких документів щодо планування у сферах національної безпеки і оборони, які визначатимуть шляхи та інструменти її реалізації:...і серед інших, – окремі Стратегії біобезпеки та біологічного захисту" [5].

Порушуючи питання формування Стратегії забезпечення біологічної безпеки України, необхідно наголосити на таких "цеглинах" будь-якої стратегії, як принципи, – ціннісні орієнтири, напрямки та конкретні цілі, які повинні скласти фундамент трансформаційних процесів системи національної безпеки в цілому та біологічної безпеки зокрема.

До таких базових принципів пропонуємо віднести: законність; забезпечення фізичної безпеки (фізичного захисту критичної з позицій сфери біологічної безпеки інфраструктури); особисту відповідальність та професійну придатність персоналу, який здійснює потенційно небезпечну у біологічному аспекті діяльність; матеріальний контроль і облік (інвентаризація); реагування на інциденти та надзвичайні ситуації; інформаційну безпеку та прозорість; баланс інтересів національної безпеки, суспільства та окремої особи.

Як вважаємо, Стратегія забезпечення біологічної безпеки України має бути спрямована на створення комплексної національної системи біологічного контролю та забезпечення біологічного захисту з метою:

– сприяння проведенню передових та інноваційних наукових досліджень у біологічній сфері найбільш безпечним способом;

– створення можливості лабораторіям і підприємствам системи охорони здоров'я,

приватним компаніям максимально ефективного реагування на спалахи захворювань;

– забезпечення зберігання небезпечних патогенів та біологічної безпеки в цілому з одночасною підтримкою конкурентоспроможності відповідних компаній (виробників) або економіки в цілому.

Стратегія забезпечення біологічної безпеки України має бути орієнтована на досягнення таких управлінських цілей:

– захист здоров'я і безпеки населення від ризиків, викликаних низкою дій з використанням людських і тваринних патогенів та токсинів, генетично-модифікованих матеріалів;

– визначення й управління ризиками, пов'язаними з найбільш небезпечними патогенами та токсинами;

– раннє виявлення біологічних загроз;

– запобігання поширенню біологічної зброї, неконтрольованому розповсюдженню генетично-модифікованих матеріалів;

– швидке реагування на інциденти, пов'язані з використанням патогенів та генетично-модифікованих матеріалів;

– уніфікація єдиних стандартів щодо ведення робіт і формування систем стримування та запобігання біологічній загрозі.

Важливим елементом Стратегії забезпечення біологічної безпеки України має бути чіткий і самодостатній план адміністративного контролю за сферою біобезпеки.

План адміністративного контролю є документом, в якому дається огляд існуючих механізмів для адміністративного управління ризиками та їх контролю у сфері біозахисту та біобезпеки. На нашу думку, стандартними елементами плану адміністративного контролю є такі.

1. Зобов'язання органів управління відповідного рівня здійснювати управління ризиками та їх контроль у сфері біозахисту та біобезпеки.

2. Визначення ролей і сфер відповідальності окремих посадових осіб і органів управління, задіяних у забезпеченні контролю/управління ризиками у сфері біозахисту та біобезпеки (введення відповідних компетенцій до переліку їх повноважень).

3. Призначення координаційної ланки для забезпечення реалізації відповідних повноважень.

4. Установлення контролю за технологіями подвійного призначення.

5. Моніторинг системи оцінювання ризиків у сфері біотехнологій та біобезпеки.

6. Аналіз того, яким чином здійснюється управління ризиками та їх контроль у сфері біозахисту та біобезпеки на рівні окремих організацій (інституцій), включаючи ризики, пов'язані з дослідженнями подвійного призначення.

7. Формування переліку потенційно небезпечних територій (зон).

8. Формування переліку відповідальних осіб та осіб, які перебувають у зоні потенційного ризику (дослідники, викладачі, лаборанти та ін.).

Серед головних напрямків Стратегії забезпечення біологічної безпеки України доцільно визначити такі.

1. *Розширення “каталогу” управлінського інструментарію державного управління у сфері біологічної безпеки.*

2. *Удосконалення “процедуризації” застосування заходів державного управління у сфері біологічної безпеки.* Окремим особам (громадянам) та державним органам досить складно керуватися загальними приписами, дозволами й оцінювати визначені заборони, не уявляючи змісту таких прав та процедур їхнього здійснення.

3. *Узагальнення практики державного управління у сфері біологічної безпеки та формування рекомендацій-тлумачень нормативно-правової бази у цій царині.*

4. *Оптимізація публічно-правового впливу на державне управління у сфері біологічної безпеки.* Важливим елементом окреслення меж здійснення державного управління у сфері біологічної безпеки є визначені законодавством заборони (обмеження). Аналіз цих обмежень виявив, що у разі зіткнення інтересів окремих осіб можуть виникати проблеми, пов'язані із забезпеченням гарантій їх прав. «Визначення і збереження меж свободи – це, понад усе, її встановлення у змістовних характеристиках, позитивне “укладення”, за якого окреслюються її межі, за яких позитивне визначення свободи отримує належне забезпечення» [4].

5. *Формування і вдосконалення нормативно-правової бази державного управління у сфері біологічної безпеки.*

Для кожного із напрямків Стратегії можна виокремити прикладні цілі для практичної реалізації цих напрямків.

Крім того Стратегія забезпечення біологічної безпеки України має містити опис таких очікуваних результатів, як:

– підвищення рівня обізнаності про біозахист та біобезпеку;

– безпечне використання і надійне “стримування” біологічно небезпечних патогенів, які використовуються у лабораторіях приватних та публічно-правових інституцій;

– формування системи виявлення, зберігання, захисту і контролю небезпечних патогенів;

– створення єдиного урядового органу, що відповідає за адміністрацію і контроль за виконанням системи забезпечення біозахисту;

– зниження кількості ймовірних інцидентів, включаючи контакти з небезпечними патогенами в лабораторії, випадкове або навмисне їх поширення;

– поліпшення моніторингу й інформування стосовно інцидентів біологічних небезпек.

Висновки

Таким чином, на основі проведеного дослідження можемо констатувати, що Стратегія забезпечення біологічної безпеки України – це нормативний документ, у якому подано визначення основних довгострокових цілей і завдань суб'єктів державного управління у сфері біологічної безпеки, діяльність яких спрямована на охорону й захист колективних та індивідуальних інтересів, визначення курсу їх дій і розподіл необхідних ресурсів для їх досягнення.

Стратегія забезпечення біологічної безпеки України є орієнтиром для розроблення нормативної бази та напрацювання управлінського інструментарію забезпечення біологічної безпеки, вона також має практичний характер як безпосередня основа здійснення стратегічного управління процесами, пов'язаними з біобезпекою.

До базових принципів Стратегії забезпечення біологічної безпеки України можемо віднести такі, як: законність; забезпечення фізичної безпеки (фізичного захисту критичної з позицій сфери біологічної безпеки інфраструктури); особиста відповідальність та професійна придатність персоналу, який здійснює потенційно небезпечну у біологічному плані діяльність; матеріальний контроль і облік (інвентаризація); реагування на інциденти та надзвичайні

ситуації; інформаційна безпека та прозорість; баланс інтересів національної безпеки, суспільства та окремої особи.

Важливими управлінськими інструментами реалізації Стратегії забезпечення біологічної безпеки України мають бути:

– система управління ризиками;
– здійснення ліцензування діяльності з володіння, обігу, використання, виробництва, зберігання, надання доступу, передачі, імпорту, експорту викидів у навколишнє середовище або утилізації небезпечних біологічних речовин та матеріалів;

– контроль за програмами наукових досліджень у сфері біотехнологій, у тому числі досліджень подвійного призначення;

– визначення спеціальних компетенцій для підготовки спеціалістів з біологічного захисту (такий спеціаліст з біологічного захисту буде відповідальним координатором між органами управління та організацією, що здійснює потенційно небезпечну в біологічному плані діяльність, який уповноважений на організацію тренінгів із біозахисту та біобезпеки, проведення лабораторних перевірок та аудит систем біозахисту, інформування ліцензіатів у письмовій формі щодо будь-яких питань, надання допомоги під час проведення внутрішніх розслідувань лабораторних інцидентів тощо);

– перевірка компетентними органами контролю благонадійності осіб, що працюють або мають доступ до біологічних агентів, особливо важливих з позиції національної безпеки (включаючи осіб, які здійснюють дослідницьку діяльність; осіб, які потребують доступу до складів; працівників або дослідників, які розкривають посилки з біологічними агентами, особливо важливими з позиції національної безпеки, а також співробітників, що працюють або доглядають за тваринами, зараженими експериментальним шляхом);

– безумовний контроль інцидентів та обов'язкове їх розслідування з наданням звітів

(необережний випуск патогенів у навколишнє середовище з лабораторії, необережне створення або продукування людського патогену або токсину, якщо таке створення не охоплювалося програмою наукового дослідження або стало побічним проявом експерименту, інцидент, який викликав чи міг викликати захворювання, а також факти крадіжок зникнень людських патогенів або токсинів).

Перелік джерел посилання

1. Мізюк Б. М. Стратегічне управління : підручник. 2-ге вид., переробл. і допов. Львів : Магнолія плюс, 2006. 392 с.

2. Томпсон А. А. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии : учебник для вузов : пер. с англ. Москва : Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. 576 с.

3. Парахина В. Н. Стратегический менеджмент : учебник. Москва : КНОРУС, 2005. 436 с.

4. Про схвалення Стратегії забезпечення біологічної безпеки та біологічного захисту за принципом “єдине здоров’я” на період до 2025 року та затвердження Плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження КМУ від 27 листопада 2019 р. № 1416-р / Верховна Рада України. База “Законодавство України”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1416-2019-%D1%80#Text>. (дата звернення: 10.07.2020).

5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року “Про Стратегію національної безпеки України” : Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020 р. / Верховна Рада України. База “Законодавство України”. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>. (дата звернення: 10.07. 2020).

Стаття надійшла до редакції 05.02.2021 р.

УДК 35.078.1:608.3-049.6 (477)

А. А. Мартыненко

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РАЗРАБОТКИ СТРАТЕГИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БИОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УКРАИНЕ

Рассмотрены концептуальные основы разработки Стратегии обеспечения биологической безопасности в Украине; определена сущность этой Стратегии; описаны ее базовые принципы.

Сформулированы цели и основные направления Стратегии обеспечения биологической безопасности Украины, а также обозначены ожидаемые результаты ее реализации.

Ключевые слова: стратегия, биологическая безопасность, государственное управление, патоген, управление рисками, биологическая угроза.

UDC 35.078.1:608.3-049.6 (477)

O. Martynenko

CONCEPTUAL PRINCIPLES OF DEVELOPING A STRATEGY FOR BIOLOGICAL SECURITY IN UKRAINE

The article is devoted to the problems of the formation of the Strategy of public administration in the field of biological security. The strategy of public administration in the field of biosecurity is a normative document that defines the main long-term goals and objectives of the subjects of public administration in the field of biosecurity. The strategy of public administration in the field of biosecurity should be a guideline for working out the regulations and developing the management tools for biosecurity. It has been substantiated that the strategy is of a practical character as a direct basis for the strategic management of the processes related to the biosecurity. Among the basic principles of the Strategy of public administration in the field of biosecurity are: legality; the ensuring of physical security (physical protection of critical infrastructure from the standpoint of biological security); personal responsibility and professional suitability of the personnel engaged in potentially hazardous activities in biological laundering; material control and accounting (inventory); response to incidents and emergencies; information security and transparency; balance of interests of national security, society and an individual. It has been established that the Strategy of public administration in the field of biosecurity should be focused on achieving the following management goals: protection of public health and security from risks caused by human and animal pathogens and toxins, genetically modified materials; biological risk management; early detection of biological threats; prevention of proliferation of biological weapons, uncontrolled distribution of genetically modified materials; unification of common standards for the work and the formation of the systems to contain and prevent biological threats.

Keywords: strategy, biological security, public administration, pathogen, risk management, a biological threat.

Мартиненко Олександр Андрійович – аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова
<https://orcid.org/0000-0002-8748-1091>