

ТЕОРЕТИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ РОЗРОБКИ ПАСПОРТУ ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНИМ ІНТЕРЕСАМ У СФЕРІ БІОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

THEORETICAL JUSTIFICATION OF WRITING NATIONAL PASSPORT OF THREATS TO NATIONAL INTERESTS IN THE FIELD OF BIOSECURITY

У статті розглянуто актуальні державно-управлінські аспекти розробки паспортів загроз національним інтересам держави у сфері біологічної безпеки. Проведено аналіз теоретичних засад розробки цих паспортів. Представлено етапи розробки, розкрито структуру та зміст паспорта загроз національним інтересам держави у сфері біологічної безпеки. Розглянуто окремі питання моніторингу та оцінки загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки. Обґрунтовано необхідність розробки паспортів загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки для удосконалення державного управління.

Ключові слова: національна безпека, національні інтереси у сфері біологічної безпеки, паспорт загроз, моніторинг загроз, державне управління у сфері біологічної безпеки.

В статье рассмотрены актуальные государственно-управленческие аспекты разработки паспортов угроз национальным интересам государства в сфере биологической безопасности. Проведен анализ теоретических основ разработки таких паспортов. Представлены этапы разработки, раскрыта структура и содержание паспорта угроз национальным интересам государства в сфере биологической безопасности. Рассмотрены отдельные

вопросы мониторинга и оценки угроз национальным интересам в сфере биологической безопасности. Обоснована необходимость разработки паспорта угроз национальным интересам в сфере биологической безопасности для совершенствования государственного управления.

Ключевые слова: национальная безопасность, национальные интересы в сфере биологической безопасности, паспорт угроз, мониторинг угроз, государственное управление в сфере биологической безопасности.

The article reviews the current aspects of writing national passport of threats to national interests in the field of biosecurity. The article provides the analysis of the theoretical basis for the creation of passport of threats to national interests in the field of biosecurity. It explicates the structure and content of a passport of threats to national interests in the field of biosecurity. Some issues of monitoring and evaluation of threats to national interests in the field of biological safety are considered. In particular in order to monitor threats in the relevant area, it has been proposed a new structure of the passport of threats to national interests in the field of biosecurity.

Key words: national security, national biosecurity interests, passport of threats, threat monitoring, public management of biosecurity.

УДК 351.86:502/504

Губар О.В.

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

Постановка проблеми у загальному вигляді. Внаслідок посилення впливу на стан національної безпеки зовнішніх і внутрішніх деструктивних чинників, поряд з моніторингом загроз національним інтересам держави у фінансовій, економічній, продовольчій, соціальній та інших сферах, важливого значення для забезпечення національної безпеки України набуває питання моніторингу загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки.

Законом України «Про основи національної безпеки» до основних функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки віднесено постійний моніторинг впливу на національну безпеку процесів, що відбуваються в різних сферах державного управління, а також прогнозування змін, що спостерігаються в цих сферах та потенційних загроз національній безпеці [1].

В умовах швидкої глобалізації існує необхідність вжиття адекватних заходів для захисту національних інтересів у сфері біологічної безпеки від зовнішніх і внутрішніх загроз. Зрозуміло, що неспроможність держави адекватно реагувати на виклики і загрози в зазначеній сфері, може призвести до її ослаблення та деградації [2, с. 16].

Постійне розширення спектру загроз внаслідок ускладнення безпекової та соціально-економічної ситуації обумовлює необхідність проведення наукових досліджень теоретичних аспектів розробки паспортів загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки в контексті удосконалення державного управління у сфері біологічної безпеки, для забезпечення своєчасного виявлення, попередження та нейтралізації загроз національним інтересам в зазначеній сфері.

Виникненню загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки передують погіршення соціально-економічного стану суспільства, що породжує прагнення індивідів і соціальних груп задовольнити свої потреби за допомогою об'єктів і засобів, якими інші індивіди і групи також намагаються реалізувати свої інтереси. Дію біологічних ризиків посилюють ризики небіологічного походження, такі, як: загострення воєнно-політичної ситуації; несприятливі соціально-економічні зміни; недосконалість чинного законодавства тощо.

Тому існує необхідність розробки та впровадження в практику державного управління методик, що уможливить суб'єктам забезпечення біологічної безпеки оперативного іденти-

фікувати небезпеки для захисту національних інтересів у сфері біологічної безпеки, здійснювати моніторинг загроз та адекватно реагувати на них.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Теоретичні підходи щодо розробки паспортів загроз національній безпеці розглянуто в роботах В. Абрамова, П. Дмитрук, Р. Марутян, Г. Ситника, М. Шевченка, Л. Шепілової, та ін. Теоретичним аспектам побудови паспортів загроз економічній, продовольчій, прикордонній, духовній безпеці висвітлено в роботах З. Бондар, С. Завгородньої, О. Пугача, А. Махнюка, О. Кириченко, А. Маслова та ін. Теоретичні підходи щодо побудови паспортів загроз підприємства розглянуто в роботах О. Яременка, О. Бурбело та ін. Розгляду питань побудови паспортів геостратегічного потенціалу держави присвячено роботи В. Богданович, А. Висідалко та ін. Теоретичним питанням розробки паспортів екологічної безпеки видів та екологічних паспортів присвячено роботи Т. Кривомаз, О. Баталова та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на вагомий науковий доробок зазначених вітчизняних та зарубіжних вчених, у відкритих джерелах відсутні комплексні дослідження, присвячені обґрунтуванню необхідності розробки та визначенню структури паспортів загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки.

Мета статті – обґрунтування необхідності розробки та визначення структури Паспорта загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки в контексті удосконалення державного управління.

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на значний спектр загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки, що виникають в умовах глобалізації, існує необхідність розробки методики, що дасть змогу суб'єктам забезпечення біологічної безпеки оперативно ідентифікувати чинники, що становлять небезпеку для реалізації національних інтересів у сфері біологічної безпеки, здійснювати розробку та реалізацію регулюючих, координуючих і контролюючих державно-управлінських впливів для прогнозування, своєчасного виявлення, нейтралізації, моніторингу та оцінки загроз життєво важливим інтересам суспільства і держави у сфері біологічної безпеки.

Забезпечення необхідного рівня захищеності національних інтересів у сфері біологічної безпеки від зовнішніх і внутрішніх загроз можливо за умови своєчасного і коректного проведення аналізу характеру та масштабів реальних і потенційних загроз, міри захищеності національних інтересів, а також прогно-

зування негативних наслідків і визначення можливих збитків.

Вирішення комплексної проблеми удосконалення державного управління у сфері біологічної безпеки, зокрема щодо розробки та прийняття суб'єктами забезпечення біологічної безпеки державно-управлінських рішень, спрямованих на своєчасне виявлення, попередження та нейтралізацію загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки вимагає формалізації процесів ідентифікації загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки, їх класифікації, визначення переліку, оцінки можливих наслідків та засобів реагування на ці загрози. Ми підтримуємо думку багатьох вітчизняних вчених щодо можливості використання для формалізації процесу ідентифікації загроз паспорту загроз національній безпеці, запропонованого Г. Ситником.

У вітчизняній науковій літературі під паспортом загроз національній безпеці розуміють комплексний аналітичний документ, що передбачає оцінку подій, явищ, процесів та інших чинників, що створюють небезпеку реалізації життєво важливих національних інтересів, характеристику їх можливого розвитку (масштаб, тенденції розвитку, можливі наслідки для національної безпеки тощо), а також визначення основних організаційно-правових та інших механізмів діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки щодо реагування на загрози (моніторинг, превентивні дії, локалізація тощо).

Паспорт загроз національній безпеці розробляється на підставі проведення комплексної оцінки даних та використовується у процесі державного управління під час підготовки висновків, пропозицій, рекомендацій щодо реагування на загрози національним інтересам у різних сферах життєдіяльності суспільства [3, с. 536]. Паспортизація загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки є передумовою формалізації процесу ідентифікації загроз, впровадження системи моніторингу, розробки та прийняття суб'єктами забезпечення біологічної безпеки державно-управлінських рішень, спрямованих на прогнозування, виявлення, локалізацію, нейтралізацію загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки.

Водночас розробка паспортів загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки є важливою передумовою впровадження ефективною системи аналізу та моніторингу названих загроз, адекватних середовищу формування і реалізації національних інтересів у зазначеній сфері.

Паспорт загроз [2, с. 29] національним інтересам у сфері біологічної безпеки (далі – паспорт) може містити загальну характеристику загрози, характеристику її можливого розвитку, інформацію щодо порядку дій суб'єктів забезпечення біологічної безпеки в разі необхідності реагування на загрозу.

У паспорті загрози з урахуванням можливих явищ, подій, процесів та інших чинників, що становлять небезпеку для реалізації життєво важливих національних інтересів України у сфері біологічної безпеки зазначається назва загрози. Вона має відобразити сутність загрози національним інтересам у сфері біологічної безпеки з урахуванням можливих явищ, подій, процесів, що створюють небезпеку для реалізації життєво важливих національних інтересів.

Перший розділ паспорта може містити загальну характеристику загрози та інформацію щодо її постійних ознак. У цьому розділі відображається: структура, об'єкти та джерела загрози. Визначається структура загрози національним інтересам у сфері біологічної безпеки, описуються її складники, здійснюється аналіз явищ, подій, процесів та інших чинників, що створюють небезпеку для реалізації життєво важливих національних інтересів у сфері біологічної безпеки.

Основними чинниками, що обумовлюють ієрархію небезпек реалізації життєво важливих національних інтересів у сфері біологічної безпеки та формують загрози загальнодержавного рівня, як і в інших сферах життєдіяльності суспільства, можна віднести: порушення прав і свобод людини, загрози суспільно-політичній стабільності, загрози соціально-економічному розвитку; загрози міжнародній стабільності та регіональній безпеці; загрози державній безпеці та обороноздатності; загрози навколишньому середовищу; загрози духовним і культурним цінностям.

Вітчизняні та зарубіжні вчені до переліку біологічних загроз відносять такі фактори та процеси, що відбуваються у природі та суспільстві: природні резервуари патогенних мікроорганізмів; неконтрольоване поширення живих мікроорганізмів, особливо генетично модифікованих, з невідомим механізмом впливу на екосистеми; масові спалахи інфекційних хвороб (епідемії, епізоотії, епіфітотії) природного походження; аварії та диверсії на об'єктах, що працюють з патогенними мікроорганізмами; використання мікроорганізмів та екопатогенів у військових та терористичних цілях та ін. У концепції біологічної безпеки держав-учасниць СНД до основних біологічних загроз віднесено: інфекційні

захворювання, що мають масовий характер (спалахи, епідемії, епізоотії, поява нових маловивчених інфекцій; застосування трансгенів у різних сферах життєдіяльності суспільства; неконтрольоване вивільнення або розповсюдження живих організмів з невстановленим механізмом впливу на екосистему; природні та техногенні катастрофи, аварії на біологічно небезпечних об'єктах і виробництвах; професійні інфекційні захворювання, можливі в результаті внутрішньолабораторного зараження; використання біологічних засобів ураження з терористичною метою, диверсії на біологічно небезпечних об'єктах або під час ведення бойових дій [5].

Об'єкти загрози визначаються відповідно до її спрямованості щодо реалізації національних інтересів у сфері біологічної безпеки. Об'єктами загрози можуть бути життя і здоров'я громадян, соціальної групи, населення регіону, народу України.

Відповідно до спрямованості загрози проти реалізації національних інтересів у сфері біологічної безпеки визначаються об'єкти загрози. Зазначаються явища, процеси, суб'єкти, що створюють небезпеку для реалізації національних інтересів у сфері біологічної безпеки, тобто джерела загроз. До основних джерел біологічних загроз можна віднести інфекційні захворювання, що мають тенденцію до епідемічного/епізоотичного розповсюдження; природні осередки та природні резервуари збудників небезпечних та особливо небезпечних захворювань; біологічно небезпечні об'єкти; біологічний тероризм, застосування біологічної зброї та ін. [6].

Другий розділ має містити інформацію щодо прогнозу розвитку загрози національним інтересам у сфері біологічної безпеки. У цьому розділі зазначається масштаб загрози, можливі наслідки її реалізації, а також прогноз розвитку загрози. Для визначення масштабу загрози зазначається просторовий розподіл чинників (зовнішніх та внутрішніх), здатних перешкоджати реалізації національних інтересів у сфері біологічної безпеки та їх наслідки. Крім того, наводиться інформація щодо причин виникнення та розвитку подій, явищ, процесів, інших чинників, що породжують небезпеку реалізації національних інтересів у сфері біологічної безпеки.

Описується динаміка розвитку та переростання загрози із потенційної в реальну. За масштабами виділяють глобальні, регіональні, локальні зовнішні чинники, а також загальнонаціональні, регіональні, і локальні внутрішні чинники. Глобальні зовнішні загрози охоплюють світовий простір, їхньою важливою

ознакою є транскордонний характер, а також неможливість запобігання їм або їх нейтралізації окремою державою. Регіональні зовнішні загрози стосуються одного або кількох сусідніх регіонів, для них характерна спорідненість джерел загроз та впливу на міжнародну і національну безпеку суб'єктів міжнародних відносин, розміщених у регіоні. Локальні зовнішні загрози обмежені у просторі, визначаються станом двосторонніх відносин. Загальнонаціональні внутрішні загрози стосуються всіх об'єктів національної безпеки, наслідки їх впливу поширюються на всю територію країни. Такі загрози можуть проявлятися в одній або кількох сферах життєдіяльності суспільства та держави. Регіональні внутрішні загрози стосуються окремих регіонів країни і зазвичай перешкоджають реалізації національних інтересів в окремій сфері. Локальні внутрішні загрози обмежені в просторі, характеризуються проявом в одній або кількох сферах життєдіяльності суспільства. Також у цьому розділі визначаються тенденції розвитку загрози, зазначаються причини можливого перебігу подій від зародження проблем, загострення до врегулювання або ліквідації наслідків. Здійснюється якісно-кількісний опис процесу розвитку загрози, що уможливорює виявити переростання потенційної загрози в реальну.

Прогноз можливих наслідків реалізації загрози здійснюється на підставі аналізу тенденції розвитку загрози, а також об'єктивних даних її моніторингу. Здійснюється орієнтовна оцінка можливих наслідків впливу загрози на реалізацію життєво важливих національних інтересів у сфері біологічної безпеки. На підставі проведення такої оцінки здійснюється побудова ієрархії загроз, що необхідно для раціонального розподілу наявних ресурсів для виявлення, прогнозування, нейтралізації, зниження рівня загрози та запобігання їй у процесі стратегічного планування, необхідного для забезпечення біологічної безпеки. Також дається прогноз наслідків реалізації загрози для реалізації життєво важливих національних інтересів у сфері біологічної безпеки в короткостроковій, середньостроковій та довгостроковій перспективі.

Третій розділ має містити інформацію щодо попереднього планування застосування суб'єктами забезпечення біологічної безпеки наявних засобів для реагування на загрозу. У цьому розділі визначаються суб'єкти забезпечення біологічної безпеки, ресурсне забезпечення та порядок дій суб'єктів забезпечення біологічної безпеки в разі необхідності нейтралізації загрози. Визначаються способи і методи

нейтралізації загроз. Висвітлюються завдання суб'єктів забезпечення біологічної безпеки, питання координації їхньої діяльності, ресурсне забезпечення.

Зазначаються суб'єкти, які відповідно до чинних нормативно-правових актів зобов'язані вживати заходи щодо нейтралізації загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки. Коротко зазначаються основні функції, завдання, повноваження, сфери відповідальності суб'єктів забезпечення біологічної безпеки щодо виявлення, прогнозування, нейтралізації загроз.

З урахуванням норм чинного законодавства описуються основні функції, завдання, повноваження, сфера відповідальності, особливості діяльності суб'єктів забезпечення біологічної безпеки щодо виявлення, прогнозування, запобігання, нейтралізації загроз. Визначаються особливості організації фінансового, матеріально-технічного, інформаційного забезпечення, можливості залучення в разі необхідності додаткових сил і засобів. Зазначаються особливості організації та планування ресурсного забезпечення діяльності суб'єктів забезпечення біологічної безпеки, можливість залучення додаткових сил і засобів нейтралізації загроз.

Порядок дій суб'єктів забезпечення біологічної безпеки, в тому числі підпорядкованих їм та тих, що можуть залучатися додатково, їх розподіл та порядок використання. Способи та методи нейтралізації загроз мають узгоджуватися з результатами оцінки масштабу, тенденцій розвитку, можливих наслідків нейтралізації загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки.

За результатами постійного моніторингу загроз мають вноситися зміни і доповнення до чинних нормативно-правових актів, на яких ґрунтується планування, організація, координація та контроль діяльності суб'єктів забезпечення біологічної безпеки. Предметом постійного моніторингу на всіх ієрархічних рівнях державного управління має бути оцінка масштабів, тенденцій розвитку, можливих наслідків впливу загрози або її складників на реалізацію національних інтересів у сфері біологічної безпеки.

Висновки. Удосконалення державного управління у сфері біологічної безпеки, зокрема в частині проведення моніторингу загроз національним інтересам в зазначеній сфері вимагає формалізації процесу ідентифікації загроз, основною передумовою якої є впровадження в практику державного управління паспорту загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки, а також здійснення

оцінки загроз та забезпечення адекватної нейтралізації.

Розробка та впровадження в практику державного управління паспортів загроз національним інтересам у сфері біологічної безпеки, їх приведення у відповідність до реального стану середовища формування та реалізації національних інтересів у сфері біологічної безпеки є важливою умовою удосконалення державного управління у сфері біологічної безпеки, зокрема, в частині розробки та реалізації регулюючих, координуючих, стимулюючих і контролюючих державно-управлінських впливів для прогнозування, своєчасного виявлення, нейтралізації, моніторингу та оцінки загроз життєво важливим інтересам суспільства і держави у сфері біологічної безпеки, створення ефективної системи моніторингу загроз національним інтересам, адекватних сучасному середовищу формування та реалізації національних інтересів у даній сфері.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (дата звернення: 10.03.2018).

2. Обґрунтування концептуальних та організаційно-правових засад розробки паспортів загроз національній безпеці України: нав.-метод. посіб. / віт. кол.: Г.П.Ситник, В.І.Абрамов, В.А.Мандрагеля та ін.; за заг.ред. Г.П.Ситника. К.: НАДУ, 2012. 52 с.

3. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): підручник. К.: НАДУ, 2012. 544 с.

4. Глобальна та національна безпека: словник-довідник / уклад.: Г.П. Ситник, О.І. Пошедін, М.М. Шевченко, С.П. Завгородня, М.Г. Орел; за заг. ред. Г.П. Ситника. К.: НАДУ, 2016. 140 с.

5. Концепция биологической безопасности государств-участников Содружества Независимых Государств. Міжнародний документ від 15.03.2007 р. URL: <http://docplayer.ru/28616175-Koncepciya-biologicheskoy-bezopasnosti-gosudarstv-uchastnikov-sodruzhestva-nezavisimyh-gosudarstv.html>

6. Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії біологічної безпеки та біологічного захисту на період до 2020 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації» URL: <https://www.apteka.ua/article/450025?print>

7. Маслова А.А. Моніторинг загроз розвитку суспільства в духовній сфері. Державне управління: теорія та практика. 2012. № 2.

8. Бондар З.К. Призначення, структура та зміст паспорту загроз продовольчій безпеці України. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 16. С. 80–84.