

*Кравчук М. Ю.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри кримінального права та процесу**Тернопільського національного економічного університету*

## ПЕРСПЕКТИВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ БІОТЕРОРИСТИЧНИМ ЗАГРОЗАМ В УКРАЇНІ

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового забезпечення протидії біотерористичним загрозам у нашій державі та визначенню місця і ролі в даному процесі Кабінету Міністрів України як вищого органу, який здійснює виконавчу владу безпосередньо, через міністерства, інші центральні органи та спрямовує, координує і контролює діяльність цих органів у сфері забезпечення охорони природи, екологічної безпеки, захищає права людини. Встановлено, що адміністративно-правова протидія терористичним загрозам, яка сформульована в Стратегії національної безпеки України, не реалізується належним чином через відсутність наукових і практичних розробок у галузі забезпечення біологічної безпеки, її державної підтримки тощо. Здійснено аналіз Закону України «Про національну безпеку України», інших законів та нормативно-правових актів КМ України. Визначено недоліки та перспективи запропонованих механізмів правового регулювання відносин протидії терористичним загрозам. Запропоновано напрями удосконалення Стратегії національної безпеки України у частині: розроблення програм з біобезпеки та запобігання проявам біологічного тероризму; утворення банків даних про можливі загрози тощо. Надані доповнення до Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України щодо створення КМ України органу державної виконавчої влади, відповідального за організацію постійного моніторингу і виявлення біологічних загроз та можливих проявів організованої біотерористичної діяльності. Внесено обґрунтовану пропозицію щодо схвалення КМ України Концепції біобезпеки, біологічного захисту та протидії біотерористичним загрозам та визначено її структурні елементи: формування національної системи виявлення біологічних загроз; приведення законодавства України у відповідність із міжнародними вимогами; створення стандартизованої мережі лабораторій; створення національного центру сучасних біотехнологій; впровадження системи моніторингу і контролю можливих загроз біологічного походження; розроблення і впровадження відповідних систем безпеки і правил перевезення біологічних вантажів для всіх видів транспорту тощо.

**Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, біозагрози, біотероризм, нормативно-правові акти, Кабінет міністрів України, стратегія національної безпеки, об'єкт безпеки.

**Постановка проблеми.** Наявність в Україні значної кількості об'єктів підвищеної небезпеки з вичерпаними технічними та технологічними ресурсами, а також природних осередків концентрації патогенних мікроорганізмів, які є збудниками особливо небезпечних інфекційних хвороб, підвищує ризики

виникнення надзвичайних ситуацій. Тобто виникає можливість виникнення обстановки на окремій території нашої держави, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, що можуть бути спричинені катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією тощо [1].

Також не виключається можливість виникнення надзвичайної ситуації у результаті застосування засобів ураження або іншої небезпечної події, що може призвести до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності. Тобто такий небезпечний стан докільля створює реальні загрози життєдіяльності населення, подальшому розвитку та національній безпеці України.

Протидія негативному впливу біологічних факторів та загроз ускладнюється недосконалістю відповідної нормативно-правової бази у частині: 1) недостатнього врегулювання питання поведінки з генетично модифікованими організмами; 2) відсутності державної підтримки генетично-інженерних досліджень та наукових і практичних розробок у галузі біологічної безпеки; 3) напрацювання механізмів безпечного практичного застосування генетично модифікованих організмів тощо.

Тобто адміністративно-правова протидія біозагрозам, яка сформульована в Стратегії національної безпеки України як документі, що визначає актуальні загрози національній безпеці та відповідні цілі, завдання, механізми захисту національних інтересів нашої держави та є основою для планування і реалізації державної політики у сфері національної безпеки [2], жодним чином не включає в себе імперативних приписів щодо протидії можливостям виникнення проявів біотероризму, незважаючи на постійне оновлення та модернізацію законодавства України про національну безпеку. Усе зазначене вище спонукало автора даної статті до висвітлення власного бачення напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у частині протидії проявам біозагроз та біотероризму.

Сьогодні є чимало досліджень фахівців у різних галузях права та інших суспільно-політичних наук, які переймаються проблемами протидії окремим видам високотехнічного (хімічного, ядерного, бактеріологічного) тероризму. Доцільно відмітити таких науковців, як О.В. Губар, О.О. Головацький, В.О. Євдокимов, Ю.В. Землянський, Ю.А. Кармазін,

В.В. Квасюк, В.В. Крутов, В.В. Курзова, В.І. Курило, Ю.А. Лапутіна, В.А. Ліпкан, Д.Л. Поклонський, М.Ю. Тарасов та ін.

Однак сформоване науково-теоретичне підґрунтя щодо протидії такому комплексному суспільно негативному явищу, як біотероризм, не знайшло належного відображення в законах та підзаконних актах України, тобто залишається невирішеною низка теоретичних, практичних та питань правозастосування і формування комплексної стратегії попередження біотероризму та боротьби з проявами біотерористичних загроз.

**Мета статті** – здійснення аналізу стану нормативно-правового регулювання протидії біоагрозам та авторське висвітлення питань, пов'язаних із напрямками та перспективами вдосконалення адміністративно-правового регулювання відносин у сфері протидії різних проявів біотероризму та забезпеченням біологічної безпеки в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В умовах суспільно-політичного розвитку сьогодення світова спільнота висловлює занепокоєння щодо необхідності вирішення проблеми захисту людини від негативних техногенних впливів. У представників сучасного суспільства відбувається зміна свідомості щодо необхідності створення умов для забезпечення екологічної безпеки як необхідної умови подальшого існування в сучасних трансформаціях. Важливим прорахунком в існуючій вітчизняній системі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин є, на нашу думку, відсутність належного контролю та координації Кабінетом Міністрів України (далі – КМ України) роботи центральних та галузевих органів виконавчої влади в царині генетично-інженерної діяльності як можливого сектору зародження та формування біотерористичних загроз.

Адже слушно зазначає В.В. Мушенко про те, що в процесі реформування системи вітчизняного законодавства елементи правового регулювання кожної галузі економіки періодично зазнають змін. Закони як основоположні нормативні акти у вітчизняній правовій системі є відносно стабільними та приймаються на тривалий час. Швидко реагування на зміни в суспільно-економічному житті та ефективне правове регулювання конкретних проблемних питань у різних сферах держава здійснює за допомогою інших правових інструментів, якими, зокрема, є постанови Кабінету Міністрів України [3, с. 36].

Відзначаючи позитивну роботу КМ України, необхідно відзначити, що на виконання частини шостої статті 12 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [4] ним було прийнято постанову від 14 травня 2015 р. № 299 «Деякі питання Єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [5].

Зазначеною вище постановою КМ України затвердив:

- 1) Положення про Єдину державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;
- 2) перелік інформаційних ресурсів баз даних Єдиної державної інформаційної системи <...>, а також установив, що забезпечення функціонування та розвитку цієї інформаційної системи здійснюється суб'єктами зазначеної системи за рахунок

і в межах видатків, передбачених їм у державному бюджеті на відповідний рік [5].

Однак аналіз нормативно-правової бази вітчизняної системи законодавства та підзаконних нормативно-правових актів дає підстави висловити думку про те, що КМ України як вищий орган у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади <...>, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів (стаття 1) і виконує завдання щодо охорони природи, екологічної безпеки і природокористування (стаття 2) [6], дотепер не забезпечив належним чином формування національної нормативно-правової системи протидії можливим біоагрозам.

На нашу думку, важливими елементами Стратегії національної безпеки України повинні стати: 1) розроблення програм з біобезпеки та запобігання проявам біологічного тероризму; 2) утворення автоматизованих та інтегрованих банків даних про можливі загрози хімічного біологічного (бактеріологічного) походження; 3) забезпечення належного рівня фінансування та матеріально-технічного забезпечення лабораторій, що працюють зі збудниками особливо небезпечних інфекційних хвороб і зберігають колекції таких збудників; 4) постійне підвищення рівня професійної підготовки персоналу зазначених вище лабораторій; 5) недопущення на таких об'єктах вимог протиепідемічного режиму роботи та санітарних норм під час виробництва, зберігання, обігу та утилізації біологічних агентів тощо.

Адже законодавче забезпечення зазначених вище заходів безпеки необхідне по тій причині, що послаблений державний нагляд і контроль у сфері біологічної безпеки, зокрема в процесі зміни власника об'єктів підвищеної небезпеки, недосконала організація охорони патогенних мікроорганізмів і штамів небезпечних та особливо небезпечних інфекційних хвороб, які зберігаються в мікробіологічних лабораторіях, підвищують ризики несанкціонованих доступів та витоку патогенних мікроорганізмів у навколишнє середовище, що може спричинити масові інфекційні захворювання та забезпечити інші прояви надзвичайної екологічної ситуації.

Авторська позиція за даною проблемою повністю співпадає з позицією Ю.А. Лапутіної, яка зазначає, що небезпека біологічного тероризму є не єдиним, але досить важливим чинником зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру [7, с. 17]. Адже поряд із терористичною діяльністю щодо створення або розповсюдження біологічних агентів (бактерій, вірусів, токсинів) існує проблема недопущення розроблення методів доставки біологічних агентів як у природній, так і у модифікованій людиною формі [8].

Здійснений аналіз нормативно-правих актів за досліджуваною проблематикою, а також позицій вітчизняних та зарубіжних науковців дає підстави стверджувати, що до формування сприятливих умов для створення біологічної зброї в сучасних умовах в Україні може призводити: 1) неконтрольоване ввезення на територію нашої держави через неконтрольовані ділянки кордону із сусідньою країною-агресором екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і трансгенних рослин, збудників хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин і організмів; 2) екологічно необґрунтоване використання всередині країни генетично змінених рослин, організмів, речовин та похідних продуктів; 3) посилення впливу

шкідливих генетичних ефектів у популяціях живих організмів, зокрема генетично змінених організмів, а також розвиток біотехнологій тощо.

Отже, на нашу думку, існуючий стан біологічної безпеки є таким, що не відповідає національним інтересам та вимогам національної безпеки України, а КМ України не забезпечує ефективну протидію біологічним загрозам населенню, сільському господарству, довкіллю тощо.

Виходячи з викладеного вище, серед пріоритетних завдань Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України та інших органів виконавчої влади зі спеціальним статусом необхідно визначити доцільним здійснення системних заходів з ефективної організації системи біобезпеки держави, протидії проявам біотероризму, захисту населення від безконтрольного та протиправного розповсюдження генетично модифікованих організмів, збереження здорового та безпечного природного середовища.

Отже, враховуючи, що біологічна безпека – це стан середовища життєдіяльності людини, за якого відсутній негативний вплив його чинників (біологічних, хімічних, фізичних) на біологічну структуру і функцію людської особи в теперішньому і майбутніх поколіннях, а також відсутній незворотній негативний вплив на біологічні об'єкти природного середовища (біосферу) та рослини і тварини [9], передусім підлягає вдосконаленню національне антитерористичне законодавство.

Насамперед слід звернути увагу на те, що відповідно до Конституції України (статті 1, 2, 17, 18, 92) [10] Закон України «Про національну безпеку України» [2] є нормативно-правовим актом адміністративного регулювання у сфері національної безпеки і оборони. У межах дослідження механізму теоретико-правового регулювання відносин протидії біоzagрозам сформулюємо основні завдання зазначеного вище закону: 1) він фіксує основи та принципи, цілі та основні засади державної політики у сфері безпеки; 2) гарантує кожному громадянину і суспільству захисту від загроз; 3) визначає та розмежовує повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони; 4) створює основу для інтеграції політики та процедур органів державної влади, функції яких стосуються національної безпеки і оборони; 5) визначає систему командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони; 6) запроваджує всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони; 7) забезпечує демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони [2].

Виходячи з аналізу зазначеного вище закону, вважаємо, що важливим елементом Стратегії національної безпеки України (як документа, що визначає актуальні загрози національній безпеці України та відповідні цілі, завдання, механізми захисту національних інтересів України та є основою для планування й реалізації державної політики у сфері національної безпеки [2]) повинна стати Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, як документ, що розробляється на основі Стратегії національної безпеки України за результатами огляду громадської безпеки та цивільного захисту і визначає напрями державної політики щодо гарантування захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, цілі та очікувані результати їх досягнення з урахуванням актуальних загроз [2].

Вважаємо, що Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України повинна бути доповнена положеннями щодо створення органу державної виконавчої влади, відповідального за організацію постійного моніторингу і виявлення біологічних загроз та можливих проявів організованої біотерористичної діяльності. Крім того, необхідним для КМ України є забезпечення розроблення, з урахуванням міжнародного досвіду, та схвалення в установленому порядку Концепції біобезпеки, біологічного захисту та протидії біотерористичним загрозам, передбачивши в ній, зокрема: 1) формування національної системи виявлення біологічних загроз та впровадження системи моніторингу і контролю; 2) приведення законодавства України з питань біологічної безпеки у відповідність із міжнародними вимогами; 3) створення нових та вдосконалення існуючих систем біобезпеки; 4) створення національного центру сучасних біотехнологій; 5) забезпечення надання медико-генетичної допомоги населенню; 6) впровадження комплексу заходів щодо розвитку засобів і методів технічного контролю і діагностики об'єктів і обладнання підприємств біотехнологічних виробництв, ліцензування їхньої діяльності, правил перевезення біологічних вантажів тощо.

Урахування всіх вищезгаданих елементів запропонованої правової парадигми дасть змогу виробити якісно нову стратегію здійснення адміністративно-правового забезпечення протидії біотерористичним загрозам, що дозволить отримати очікувані результати саме для пересічного громадянина України, з метою забезпечення гарантій захисту прав та свобод і законних інтересів, задля яких виконує свої функції КМ України. Тому вдосконалення визначеної в Законі України «Про національну безпеку» Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України є важливим чинником виходу України на новий рівень забезпечення національної безпеки та створення сучасної, ефективної системи державного управління.

**Висновки.** Україна як європейська держава, органи законодавчої та виконавчої влади якої орієнтуються на отримання членства в Європейському Союзі, захищає демократичні цінності, права людини, її безпеку та недоторканність. Саме тому для втілення в життя безпекових положень потрібні сучасні адміністративно-правові підходи до визначення повноважень виконавчої гілки влади та принципово новий стиль державно-управлінської діяльності КМ України в частині забезпечення ефективної безпекової політики в Україні. Процес реформування нормативно-правових та підзаконних актів у сфері протидії біотерористичним загрозам має бути виваженим, комплексним та фінансово забезпеченим. Для подальшого реформування системи національної безпеки КМ України та інші органи виконавчої влади повинні вирішити гіпотетичні проблеми суспільної небезпеки біотероризму, що зумовлено важливістю об'єктів, на які здійснюються посягання. Особливу занепокоєність викликає також реальна можливість існування біотероризму як якісно нового сучасного явища в порівнянні з тероризмом минулого. Сьогодні терористи здатні зробити своїм зняряддям засоби масового ураження, біологічні речовини або вчинити напад на важливі об'єкти, що може призвести до катастрофічних наслідків. Перспективою наукових досліджень у сфері правового регулювання протидії біотерористичним загрозам вбачається напрацювання системи організаційно-правових гарантій захисту прав громадян від зловживання можливостями різних видів та проявів терористичного впливу.

*Література:*

1. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34–35. Ст. 458.
2. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 31. Ст. 241.
3. Мушенко В.В. Акти Кабінету Міністрів України у системі фінансового регулювання заходів у сільському господарстві. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія «Юридичні науки»*. 2017. № 4. С. 36–39.
4. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закону України від 14.10.2018 р. № 1702-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 50–51. Ст. 2057.
5. Деякі питання Єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 травня 2015 р. № 299. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/299-2015-%D0%BF#n50>
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 13. Ст. 222.
7. Лапутіна Ю.А. Світовий досвід організації та правового забезпечення протидії біологічному тероризму. *Міжнародний медичний журнал «Наука і практика»*. 2014. № 1 (12). С. 17–21.
8. Крючок Н.А., Латчук В.М., Миронов С.К. Безопасность и защита населения в чрезвычайных ситуациях : учебник для населения ; под общ. ред. Н.Г. Кириллова. Москва : Изд-во НЦ ЭНАС, 2003. 264 с.
9. Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів : Закон України від 31.05.2007 р. № 1103-V. *Відомості Верховної Ради*. 2007. № 35. Ст. 4.
10. Конституція України : Основний Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>

**Kravchuk M. Prospects of administrative and legal support of bioterrorist against threats in Ukraine**

**Summary.** The article is devoted to the study of administrative and legal support of counteraction to bioterrorist threats

in our country and determining the place and role in this process of the Cabinet of Ministers of Ukraine as the supreme body, which exercises executive power directly through the ministries, other central bodies and directs, coordinates and controls the activities of these bodies in the field of nature protection, ecological safety, protects human rights. It is established that the administrative and legal counteraction to terrorist threats, which is formulated in the National Security Strategy of Ukraine, is not properly implemented due to the lack of scientific and practical development in the field of biological security, its state support, etc. An analysis of the Law of Ukraine «On National Security of Ukraine», other laws and regulations of the Cabinet of Ministers of Ukraine. The shortcomings and prospects of the proposed mechanisms of legal regulation of counteraction to terrorist threats are identified. The directions of improvement of the National Security Strategy of Ukraine are proposed in the part: development of biosafety programs and prevention of biological terrorism; creating databases of possible threats and more. Supplements to the Strategy of Public Security and Civil Protection of Ukraine on the creation of the Cabinet of Ministers of Ukraine by the state executive body responsible for the organization of permanent monitoring and detection of biological threats and possible manifestations of organized bioterrorist activity have been provided. A substantiated proposal for approval of the Cabinet of Ministers of Ukraine on the Concept of Biosafety, Biological Protection and Countering Bioterrorist Threats has been submitted and its structural elements have been defined: formation of a national biological threat detection system; harmonization of Ukrainian legislation with international requirements; creation of a standardized network of laboratories; creation of a national center for modern biotechnology; introduction of the system of monitoring and control of possible threats of biological origin; development and implementation of appropriate safety systems and rules for the transportation of biological cargo for all modes of transport, etc.

**Key words:** administrative and legal support, bio-threats, bioterrorism, regulations, Cabinet of Ministers of Ukraine, national security strategy, object of danger.