

Губар О.В.

Національна академія державного управління при Президентові України

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БІОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

У статті проведено аналіз державного управління процесом забезпечення біологічної безпеки на регіональному рівні. Розглянуто роль органів місцевого самоврядування в системі державного управління у сфері біологічної безпеки. Досліджено організаційно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення біологічної безпеки на підпорядкованих територіях. Проаналізовано нормативно-правову базу та виявлено недоліки, що потребують внесення відповідних змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів. Визначено шляхи вдосконалення державного управління у сфері біологічної безпеки на регіональному рівні.

Ключові слова: державне управління, державне управління у сфері біологічної безпеки, система державного управління у сфері біологічної безпеки, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Відповідно до Конституції України життя, здоров'я та безпека людини визнаються найвищою соціальною цінністю [1]. У сучасних умовах напруженої воєнно-політичної ситуації використання різних інструментів гібридної війни, поряд із проблемами забезпечення економічної, енергетичної, інформаційної та інших видів безпеки держави важливого значення набуває питання забезпечення біологічної безпеки.

Стратегією національної безпеки України визначено необхідність вжиття заходів для забезпечення біологічної безпеки, унеможливлення поширення небезпечних інфекційних захворювань та підтримання міжнародних зусиль у цій сфері [2]. Захист населення від інфекційних хвороб визнано одним із пріоритетних напрямів діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування [3].

Водночас у рамках Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом Україна взяла на себе зобов'язання щодо підвищення рівня безпеки та захисту здоров'я людини, попередження і контролю за інфекційними хворобами, підвищення готовності до ризику спалахів високопатогенних хвороб як передумови сталого розвитку і економічного зростання [4]. Крім того, динамічне зростання транскордонного переміщення людей, тварин, рослин, товарів та транспортних засобів [5] в умовах нестабільної епідемічної, епізоотичної ситуації у світі, розвитку біотехнологій збільшують ризик завезення і поширення на територію країни збудників небезпечних інфекційних захворювань, генетично модифікованих біологічних видів, небезпечних представників флори і фауни,

а також інтродукції чужорідних біологічних видів у навколишнє природне середовище [6].

Внаслідок глобалізаційних процесів змінюються параметри поширення інфекційних і паразитарних захворювань, властивості збудників та патогенез спричинених ними інфекційних захворювань, виникають нові штами збудників небезпечних захворювань. На фоні значних змін у соціальній та демографічній структурі суспільства внаслідок урбанізації погіршується екологічний стан навколишнього середовища, прискорюється ритм життя, збільшуються психоемоційні навантаження, зміни соціального статусу і поведінкових реакцій людей, наявність ознак соціальної дезорганізації у значній частини населення, сприяють виникненню імунодефіцитних станів, негативно позначаються на характеристиках епідемічного процесу та супроводжується поширенням небезпечних інфекційних захворювань. Глобальні соціально-економічні та демографічні зміни сприяють проникненню інфекційних агентів у великі популяції та швидкому поширенню у світі [7]. Отже, за сучасних умов розвитку суспільства проблема удосконалення державного управління у сфері біологічної безпеки набуває особливої актуальності.

Вивчення проблем, пов'язаних із державним управлінням у сфері біологічної безпеки, виявило, що пріоритет у забезпеченні біологічної безпеки держави в цілому належить центральним органам виконавчої влади. Водночас органи місцевого самоврядування є суб'єктами забезпечення біологічної безпеки у межах підвідомчих їм територій та можуть відігравати провідну роль у забезпеченні біологічної безпеки на регіональному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню актуальних питань, пов'язаних із різними напрямками діяльності органів місцевого самоврядування присвячені праці багатьох закордонних та вітчизняних учених. Питання визначення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення національної безпеки та їх ролі в системі протидії проявам екстремізму висвітлено в роботах: Ю. Ірха, Л. Радовецької, З. Чуйко та ін. Актуальні питання, пов'язані з визначенням повноважень органів місцевого самоврядування у сферах охорони здоров'я, цивільного захисту, надзвичайних ситуацій, забезпечення безпеки життєдіяльності територіальних громад, висвітлено в роботах: О. Бобровської, Л. Жаліло, Г. Ігнатєва, В. Костенко, С. Кочерова, В. Кудінова, В. Курилко, М. Курило, М. Маюрова, О. Пахаренко, А. Рогуля, , І. Рожкова, І. Солоненко та ін.

Висвітленню ролі органів місцевого самоврядування в реалізації екологічної політики, забезпеченні сталого розвитку сільських громад, їх впливу на покращення екологічної ситуації в регіоні, присвячено роботи С. Майстро, О. Яценко, С. Нешик, У. Антонюк, Г. Алексеєва, Л. Ємець, Т. Іванової та ін.

Однак до цього часу залишається недостатньо дослідженим питання визначення ролі органів місцевого самоврядування в системі державного управління у сфері біологічної безпеки, що стало підставою для проведення цього дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження ролі органів місцевого самоврядування в системі державного управління у сфері біологічної безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. З позицій державного управління біологічну безпеку можна розглядати як стан захищеності живих організмів від будь-яких деструктивних впливів та загроз, що забезпечується завдяки цілеспрямованій діяльності суб'єктів забезпечення біологічної безпеки, які використовуючи можливості держави, здійснюють розробку та реалізацію регулюючих, координуючих та контролюючих державно-управлінських впливів для прогнозування, своєчасного виявлення і нейтралізації загроз життєво важливим інтересам суспільства і держави у сфері біологічної безпеки. Важлива роль у процесі забезпечення біологічної безпеки держави належить органам місцевого самоврядування.

У сучасних геополітичних умовах до основних видів загроз на глобальному, загальнодержавному та регіональному рівнях відносять

загрози, обумовлені: ускладненням соціально-політичної та економічної ситуації, зокрема пов'язані з виникненням екстремістських ідеологій [8], військових конфліктів, використанням засобів масового знищення, здійсненням диверсійних актів на небезпечних об'єктах або з використанням біологічних засобів ураження; господарською діяльністю людини, що сприяють перевищенню допустимих меж шкідливого впливу на біосферу; екологічними, природними, космічними та техногенними чинниками. Основними чинниками, що сприяють дестабілізації ситуації у сфері біологічної безпеки на регіональному рівні, є: соціальні, політичні, комунально-побутові, природні, техногенні, екологічні, інформаційні, психологічні, кримінальні, терористичні, військові та ін. Крім того, важливе значення мають такі фактори, як: наявність ендемічних та ензоотичних територій; можливість виникнення та поширення на територію країни масових відомих та невідомих раніше інфекційних захворювань людей, тварин та рослин.

Біологічна безпека держави та окремих адміністративно-територіальних одиниць забезпечується шляхом здійснення комплексу організаційних медико-санітарних, санітарно-гігієнічних, лікувально-профілактичних, протиепідемічних заходів, спрямованих на запобігання занесенню та поширенню на територію країни небезпечних інфекційних хвороб та ввезенню на її територію товарів, хімічних, біологічних і радіоактивних речовин, відходів, інших вантажів, небезпечних для життя та здоров'я людини; профілактики інфекційних захворювань; забезпечення населення якісною питною водою, безпечними продуктами харчової, фармацевтичної, медико-біологічної, сільськогосподарської промисловості; встановленням санітарних, ветеринарних та фітосанітарних карантинних обмежень; здійснення контролю за діяльністю об'єктів підвищеної небезпеки та ін. Провідна роль у здійсненні цих заходів на територіях адміністративно-територіальних одиниць належить місцевому самоврядуванню як гарантованому державою праву територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Проведений аналіз чинних нормативно-правових актів свідчить, що органи місцевого самоврядування мають певні повноваження щодо забезпечення біологічної безпеки на відповідній території. До таких повноважень можна віднести: повноваження щодо профілактики інфекційних захворювань; проведення профілактич-

них і протиепідемічних заходів на територіях підпорядкованих територіях; організацію проведення, фінансування та матеріально-технічного забезпечення комплексних заходів спрямованих на ліквідацію епідемій та спалахів інфекційних хвороб та їх наслідків; забезпечення участі в боротьбі з інфекційними хворобами закладів та установ охорони здоров'я усіх форм власності; вдосконалення мережі спеціалізованих закладів та установ охорони здоров'я, діяльність яких пов'язана із захистом населення від інфекційних хвороб; забезпечення доступності і безоплатності надання медичної допомоги хворим на інфекційні хвороби; забезпечення жителів міст та інших населених пунктів питною водою, відповідно до вимог санітарних норм та інші. На місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування покладено організацію та контроль за дотриманням встановленого на території карантину правового режиму, своєчасним і повним проведенням профілактичних і протиепідемічних заходів; створення на території карантину спеціалізованих закладів охорони здоров'я з особливим протиепідемічним режимом [9; 10].

Також визначено повноваження органів місцевого самоврядування щодо забезпечення контролю за додержанням керівниками та посадовими особами підприємств, установ, організацій усіх форм власності, а також громадянами санітарного та екологічного законодавства. Зокрема, вони здійснюють контроль за дотриманням усіма господарюючими суб'єктами ветеринарних, санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил норм, проведення ветеринарно-санітарних, протиепізоотичних, профілактичних, протиепідемічних заходів під час догляду за тваринами, виробництва, переробки та реалізації продукції тваринництва.

Водночас до повноважень обласних, районних, Київської міської ради та інших рад у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, віднесено: вирішення питань щодо регулювання земельних відносин та користування природними ресурсами у сфері діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки; вжиття в межах повноважень заходів, спрямованих на запобігання виникненню аварій і надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, обмеження та ліквідацію їх наслідків, інформування населення про їх виникнення та організацію його захисту; здійснення контролю за додержанням вимог законодавства суб'єктами

господарської діяльності; вжиття необхідних заходів, спрямованих на запобігання виникненню аварій та надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, обмеження та ліквідацію їх наслідків; участь в організації прийняття до експлуатації об'єктів підвищеної небезпеки, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормами включає відповідну територію; інформування населення про екологічно небезпечні аварії та надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру, дії, спрямовані на зменшення їх впливу на здоров'я людей, довкілля, заходи, спрямовані на подолання і ліквідацію наслідків аварій та надзвичайних ситуацій; організацію робіт з ліквідації наслідків аварій на об'єктах підвищеної небезпеки, а також інформування через засоби масової інформації про епідемічну ситуацію та здійснювані протиепідемічні заходи та ін. [3].

Зважаючи на те, що адміністративно-територіальні одиниці залежно від спрямованості та інтенсивності міжнародних зв'язків мають різний ступінь епідемічної загрози заносу збудників небезпечних інфекційних захворювань, планування заходів щодо санітарної охорони територій здійснюється окремо для кожної адміністративної території країни, з урахуванням ризиків занесення та поширення збудників небезпечних інфекційних захворювань, результатів аналізу інтенсивності та видів транспортних зв'язків, міграційних потоків, клімато-географічних особливостей території, соціально-економічних умов життя населення, стану санітарного та комунального благоустрою населених пунктів, існуючої мережі закладів охорони здоров'я, рівня медичного обслуговування населення, а також інших факторів, що впливають на своєчасність та повноту проведення заходів з локалізації та ліквідації вогнищ інфекційних захворювань.

Найбільшу небезпеку щодо занесення та поширення збудників небезпечних інфекційних захворювань становлять території, що мають пряме інтенсивне міжнародне повітряне і морське сполучення з країнами Африки, Азії і Південної Америки, такі території вважають територіями з високим ризиком. Території, що мають періодичне пряме транспортне сполучення з країнами, в яких реєструються небезпечні інфекційні захворювання, відносять до територій з обмеженим ризиком. Території, що не мають прямих транспортних зв'язків із країнами, в яких реєструються небезпечні інфекційні захворювання, не можуть бути воротами для занесення

збудників небезпечних захворювань, відносять до територій з обмеженим ризиком, на таких територіях епідемічні ускладнення можуть виникати внаслідок вторинного занесення з територій першого і другого типу, або суміжних країн.

Для конкретної адміністративної території кожні 5 років визначаються завдання щодо виконання закладами охорони здоров'я незалежно від форм власності профілактичних і протиепідемічних заходів, спрямованих на попередження занесення та поширення на цю територію небезпечних інфекційних хвороб. Щороку здійснюється корегування відповідних заходів з урахуванням епідемічної ситуації, спрямованості та обсягів міжнародних зв'язків.

На обласному рівні визначаються завдання щодо організації заходів санітарної охорони території області, створення резервів на випадок виникнення масових епідемічних ускладнень, підготовки медичних формувань. Враховуються такі особливості відповідних адміністративних територій, як наявність міжнародних транспортних зв'язків, соціально-економічні, комунальні та санітарні умови, рівень медичного обслуговування населення. Контроль виконання запланованих заходів здійснюється територіальними органами виконавчої влади або делегується окремим підрозділам органів місцевого самоврядування [11].

Таким чином, за результатами проведених досліджень встановлено, що органи місцевого самоврядування входять до переліку суб'єктів забезпечення біологічної безпеки, до повноважень яких віднесено забезпечення організації та проведення профілактичних і протиепідемічних заходів, санітарної охорони території, обмежувальних заходів стосовно хворих на інфекційні хвороби і бактеріоносіїв, виробничого контролю, лабораторних досліджень і випробувань при виробництві, зберіганні, транспортуванні, реалізації харчової та іншої продукції і продовольчої сировини, виконанні робіт і наданні послуг, організація та проведення медичних оглядів і обстежень, профілактичних щеплень, гігієнічного виховання та навчання громадян, інших заходів, передбачених санітарно-гігієнічними, санітарно-протиепідемічними, протиепізоотичними правилами і нормами.

Однак незважаючи на зазначене вище, система місцевого самоврядування не забезпечує належного рівня біологічної безпеки населення адміністративно-територіальних одиниць. Наразі відмічається низька спроможність тери-

торіальних громад, сільських та селищних рад щодо профілактики інфекційних захворювань, забезпечення санітарної охорони території, поводження з відходами та інших питань забезпечення біологічної безпеки населення. Вплив цього фактору серед низки інших призвів до того, що з 1991 року чисельність населення в Україні неухильно скорочується, залишається низьким показник рівня середньої очікуваної тривалості життя та тривалості здорового життя, зберігаються одні з найвищих в Європейському регіоні рівні природного спаду та загальної смертності населення, коефіцієнт смертності залишається одним із найвищих серед Європейських країн. Значна частина смертей відбувається передчасно від причин не детермінованих процесом старіння та безпосередньо не пов'язаних з віком. Зростає рівень поширеності хвороб та первинної захворюваності працездатного населення.

За останні 5 років кількість інфекційних захворювань, зареєстрованих на території країни, зросла майже на 8%. Інтенсивний показник захворюваності зріс майже на 15%. Кількість спалахів інфекційних захворювань, зареєстрованих на території країни, збільшилася майже в 6 раз, загальна кількість постраждалих внаслідок спалахів інфекційних захворювань збільшилася в 6,2 рази, а кількість постраждалих дітей – в 7,3 рази.

Оскільки повноваження територіальних громад поширюються на всі питання місцевого значення, саме територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування здійснюють управління майном, що перебуває в комунальній власності, затверджують та контролюють виконання програм соціально-економічного розвитку, бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць; утворюють, реорганізують, ліквідують та контролюють діяльність комунальних підприємств, організацій і установ, а також вирішують інші питання місцевого значення і мають бути тими соціальними утвореннями, що забезпечують біологічну безпеку на територіях відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Висновки. На сьогодні залишається актуальною проблема вдосконалення системи державного управління у сфері біологічної безпеки. Важливу роль у цьому процесі відіграють органи місцевого самоврядування. За результатами проведених досліджень встановлено, що основні функції органів місцевого самоврядування у

сфері забезпечення біологічної безпеки потребують вдосконалення. Тенденція до зростання загроз у сфері біологічної безпеки як на глобальному, загальнодержавному, так і на місцевому рівнях потребують створення і забезпечення ефективного функціонування системи державного управління у сфері біологічної безпеки на рівні регіонів і передбачати такі напрями, як імплементація напрацювань Європейського Союзу в царині забезпечення біологічної безпеки на регіональному рівні та постійне вдосконалення системи біологічного захисту, політичних, організаційних, соціально-економічних, інформаційних, правових та інших заходів, спрямованих на виявлення, локалізацію та ліквідацію спалахів небезпечних інфекційних захворювань, інших надзвичайних ситуацій; захист населення в мир-

ний та військовий час; попередження та зменшення ймовірності виникнення загроз біологічного характеру.

Необхідно розширити функції і повноваження органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення біологічної безпеки, зокрема у вирішенні питань щодо попередження транскордонного переносу та поширенню на територію країни збудників небезпечних інфекційних захворювань, генетично змінених біологічних видів, чужорідних та небезпечних для екосистем представників флори і фауни.

Перспективами подальшого розвитку досліджень є розгляд концептуальних основ державного управління у сфері біологічної безпеки та розробка теоретичних засад державного управління в зазначеній сфері.

Список літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-Р / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254> (дата звернення: 30.01.2018).
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 / Президент України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення: 30.01.2018).
3. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06 квітня 2000 р. № 1645-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1645-14> (дата звернення: 30.01.2018).
4. Международная миграция и развитие: доклад Генерального секретаря ООН на семьдесят первой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 4 августа 2016 г. URL: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/A_71_296_R.pdf (дата звернення: 30.01.2018).
5. 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: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII / Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-18> (дата звернення: 30.01.2018).
6. The impacts of weeds pests and diseases the New Zeland pastoral sector in the Future of NZ Agriculture: An Economic Perspective / S.L.Goldson et al. Wellington: NZX Limited, 2014. 68 p.
7. Брико Н.И., Покровский В.И. Глобализация и эпидемический процесс. Эпидемиология и инфекционные болезни. 2010. № 4. С. 4–10.
8. Ірха Ю.Б. Роль органів місцевого самоврядування у системі протидії проявам екстремізму на території України. Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2013. № 2(8). С. 1–13. URL: <http://www.lj.oa.edu.ua/articles/2013/n2/13iybntu.pdf> (дата звернення: 29.01.2018).
9. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4004-12> (дата звернення: 30.01.2018).
10. Про затвердження Правил санітарної охорони території України: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2011 р. № 893 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/893-2011-%D0%BF> (дата звернення: 30.01.2018).
11. Про затвердження Методичних вказівок планування заходів щодо попередження занесення і поширення в Україні небезпечних інфекційних хвороб: наказ МОЗ України від 12 березня 2007 р. № 113/Міністерство охорони здоров'я України. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MOZ6715.html (дата звернення: 30.01.2018).
12. Про об'єкти підвищеної небезпеки: Закон України від 18 січня 2001 р. № 2245-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2245-14> (дата звернення: 30.01.2018).

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БИОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

В статье проведен анализ государственного управления процессом обеспечения биологической безопасности на региональном уровне. Рассмотрена роль органов местного самоуправления в системе государственного управления в сфере биологической безопасности. Исследованы организационно-правовые аспекты деятельности органов местного самоуправления по обеспечению биологической безопасности на подконтрольных территориях. Проанализирована нормативно-правовая база и выявлены недостатки, требующие внесения соответствующих изменений и дополнений в действующие нормативно-правовые акты. Определены пути совершенствования государственного управления в сфере биологической безопасности на региональном уровне.

Ключевые слова: государственное управление, государственное управление в сфере биологической безопасности, система государственного управления в сфере биологической безопасности, органы местного самоуправления.

LOCAL GOVERNMENT AGENCIES AS MEANS TO ENSURE THE BIOLOGICAL SECURITY OF THE STATE

The paper offers the review of the government's involvement in the process of ensuring the biological security of regions. The author has examined the role played by local government agencies in the public management of biological security, and looked into the organizational and legal principles upon which local government agencies act to ensure the biological security throughout the territories of their responsibility. The author has analyzed the relevant legal framework and identified the shortcomings that require introducing corresponding changes and amendments to the currently applicable laws and regulations. New ways have been proposed to improve the public management of bio- security at the regional level.

Key words: public administration, public management of biological security, public management system for biological security, local government agencies.