

М. В. Макаренко,
к. м. н., директор клініки ММ-дентал, здобувач наукового ступеня доктора наук,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
ORCID ID: 0000-0001-8677-8670

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.2.101

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ЕПІДЕМІЧНИХ ЗАГРОЗ У СВІТІ ТА УКРАЇНІ: ОГЛЯД НАУКОВОЇ ЛІТЕРАТУРИ

М. Makarenko,
PhD in Medical Sciences, Director of MM-Dental Clinic, Candidate for a degree of Doctor of Science, Taras
Shevchenko National University of Kyiv

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FACE OF EPIDEMIC THREATS IN THE WORLD AND IN UKRAINE: REVIEW OF SCIENTIFIC LITERATURE

Статтю присвячено аналізу наукової літератури з питань публічного управління в умовах епідемічних загроз у світі та Україні. Охарактеризовано роль впровадження відповідної державної політики, формування необхідних термінових дій з реагування на епідемії, запобігання та попередження можливого їх виникнення. Закцентовано увагу на виробленні відповідних заходів державної антикризової протиепідемічної політики щодо інтенсивного фінансування закладів охорони здоров'я, забезпечення їх необхідним обладнанням, підтримки малого і середнього бізнесу, превентивних кроків для зменшення масового безробіття, максимального захисту людей від зараження тощо. Звернуто увагу на необхідність активізації наукових розробок у сфері публічного управління з питань протидії епідемічним загрозам у глобальному аспекті, що дозволить органам публічного управління рухатись у нових напрямках вироблення публічної політики.

The article is devoted to the analysis of scientific literature on public administration in the context of epidemic threats in the world and Ukraine. The role of the implementation of the relevant state policy, the formation of the necessary urgent actions to respond to epidemics, the prevention and prevention of their possible occurrence is characterized. Attention is focused on the development of appropriate measures of the state anti-crisis anti-epidemic policy for intensive financing of health care institutions, providing them with the necessary equipment, support for small and medium-sized businesses, preventive steps to reduce mass unemployment, maximum protection of people from infection, and the like.

The world's health problems, and especially the risks of disease outbreaks, have become increasingly important on the international political agenda over the past few decades. This change was heralded by the emergence of HIV / AIDS in the 1980s. At present, the epidemic spread of plague and cholera, viral contagious fevers, tuberculosis, etc. continues to pose a threat to humanity. Outbreaks of infectious diseases such as severe acute respiratory syndrome, Middle Eastern respiratory syndrome, pandemic forms of influenza (bird and swine flu) significant problems for humanity.

The emergence of global pandemics can lead to critical consequences, causing an imbalance in key macroeconomic indicators of national development. The lack of adequate stabilization steps can significantly exacerbate the crisis. The state's urgent response to epidemiological threats is the

measures of the state anti-crisis policy: intensive financing of health care facilities, provision of necessary equipment, support of small and medium businesses, preventive steps to reduce mass unemployment, maximum protection of people from infection.

The nature of the crisis caused by COVID-19 is unprecedented: in addition to short-term recurrent shocks to health and the economy, the consequences for human capital, productivity and behavior can be long-term and unpredictable. In addition to health and casualties, the pandemic caused the most serious economic crisis since World War II.

Attention is drawn to the need to intensify scientific developments in the field of public administration on countering epidemic threats in a global aspect, which will allow public administration authorities to move in new directions.

Ключові слова: публічне управління, епідемічні загрози, пандемія, державна антикризова протиепідемічна політика, COVID-19.

Key words: public administration, epidemic threats, pandemic, state anti-crisis anti-epidemic policy, COVID-19.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Кризи, спричинені пандеміями, які виникали внаслідок розповсюдження різноманітних збудників небезпечних хвороб, завдавали значної шкоди світові практично протягом багатовікової історії цивілізації. Досвід боротьби людства з глобальними пандеміями визначили основну проблематику та можливі шляхи подолання наслідків, виокремивши важливу роль у зазначеному процесі ефективному функціонуванню системи публічного управління, а саме впровадження відповідної державної політики, формування необхідних термінових дій по реагуванню на епідемічні виклики та загрози, запобігання та попередження можливих загроз. Особливо масштабного рівня досягла пандемія COVID-19, яка врадила всі країни світу і призвела до суттєвих людських втрат, негативних наслідків для продуктивності та масштабною економічною кризою.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Питання, пов'язані з особливостями публічного управління в умовах епідемічних викликів, розглядалися у працях І. Бандурки, Е. Браттербера, О. Бутник, О. Губара, С. Гур'єва, О. Литвинова, О. Немирівської, С. Танга, А. Терент'єва та ін. зарубіжних та вітчизняних науковців. Але широкої дискусії щодо публічного управління в умовах епідемічних викликів у вітчизняній науковій літературі ще не сформовано, а отже, зазначене питання має значну актуальність, зважаючи на продовження пандемії COVID-19 в усьому світі.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є здійснення огляду наукової літератури з питань публічного управління в умовах епідемічних викликів у світі та Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Проблеми охорони здоров'я у світі, а особливо ризику від спалахів хвороб, за останні декілька десятиліть дедалі більше актуалізувались у міжнародному політичному порядку денному. Передвісником такої зміни стала поява у 1980-х роках ВІЛ/СНІД. На сьогодні продовжує нести загрози людству епідемічне поширення чуми та холери, вірусні контагіозні лихоманки, туберкульоз тощо. Спалахи інфекційних захворювань, як-от: важкий гострий респіраторний синдром, Близькосхідний респіраторний синдром (MERS), лихоманка Ебола, пандемічні форми грипу (пташиний та свинячий грип) періодично створюють значні проблеми для людства.

У 2020 р. у світі стрімко поширився коронавірус [1, с. 126; 2, с. 1332]. Природа кризи, спричиненої COVID-19, безпрецедентна: крім короткострокових повторюваних потрясінь у сфері охорони здоров'я й економіки, наслідки для людського капіталу, продуктивності та поведінки можуть бути довгостроковими та непередбачуваними. Крім здоров'я та людських втрат, пандемія викликала найсерйознішу економічну кризу з часів Другої світової війни [3].

О. Бутник та О. Немирівська вважають, що поява глобальних пандемій може призвести до критичних наслідків, викликавши дисбаланс основних макроекономічних показників національного розвитку. Відсутність адекватних ситуації стабілізаційних кроків може значно загострити кризові явища. Нагальною реакцією держави на епідеміологічні загрози стають заходи державної антикризової політики: інтенсивне фінансування закладів охорони здоров'я, забезпечення їх необхідним обладнанням; підтримка малого і середнього бізнесу, превентивні кроки для зменшення масового безробіття (кредитні канікули, звільнення від сплати на певний період часу від кредитів і відсотків по кредитах, податкові пільги, державні гарантії, підтримка звільнених працівників); максимальний захист людей від зараження (карантин, обмеження руху тощо) [4, с. 143].

Сьогодні кризові явища, спричинені пандемією COVID-19, вимагають безпрецедентних кроків з боку

органів публічної влади різних рівнів. Державний сектор, включаючи урядові структури, медичні установи та центри з контролю та профілактики захворювань виступають в якості ключових лідерів і структур [5, с. 208]. Слід зазначити, що заходи, які вживаються органами державної влади у сфері протидії епідемічним загрозам, закладами охорони здоров'я, іншими зацікавленими суб'єктами, поки що не спроможні подолати пандемію COVID-19.

На жаль, ми спостерігаємо практично у всьому світі значні проблеми, пов'язані з поточним станом функціонування систем публічного управління загалом та діяльності органів публічної влади зокрема, які мають протидіяти кризовим ситуаціям, що спричинені епідемічними викликами, та різноманітним ризикам різного характеру.

Наприклад, у розробленій зарубіжними науковцями гібридній моделі оцінки ризиків епідемій або пандемій та запропонованих методах їх аналізу у сфері охорони здоров'я [6] визначено найбільш критичні фактори ризику: низький медичний і технічний рівень, необхідність підтримувати соціальну стабільність за будь-яку ціну, недосконале законодавство, організаційні системи та механізми управління в надзвичайних ситуаціях, недостатність фінансових ресурсів, невідповідний нагляд, погана особиста готовність.

У своїй роботі А. Робертс [7, с. 122] наголошує на необхідності активізації наукових розробок у сфері публічного управління з питань протидії епідемічним загрозам у глобальному аспекті, аргументуючи це тим, що переважна більшість зазначених досліджень значною мірою зосереджується на мезорівні, концентруючись на конкретних національних політиках та програмах. Водночас актуалізується гостра потреба у здійсненні досліджень загальних напрямків управління на макрорівні. Дослідник припускає недостатню визначеність у встановленні особливих державних пріоритетів та рівноваг, досягнутих урядами країн світу у зв'язку із поширенням криз, а також передбачає поширення тенденції формування та розвитку нових напрямів у внутрішній політиці держав, їхніх стратегіях дипломатії, реформуванні сфер охорони здоров'я та удосконалення адміністративних можливостей на різних рівнях.

На думку українських дослідників С. Гур'єва, Н. Іскри та А. Терент'єва, публічне управління в умовах надзвичайних ситуацій має певні особливості, які передбачають мінімізацію часу на розроблення, прийняття та реалізацію управлінських рішень, зростання невизначеності та ризику, необхідність залучення додаткових ресурсів, наявність різних режимів функціонування системи управління [8, с. 70—72].

Слід погодитися із зауваженням І. Коросташової, що впровадження та адміністрування тих чи інших адміністративно-правових режимів, що суттєво обмежують права та свободи громадян, має бути обґрунтованим та виваженим загалом з огляду на загрози, що постають перед світом та країною та мають спиратися на додержання принципу верховенства права [9, с. 33]. В цьому випадку необхідно притримуватися відповідного балансу між необхідністю обмежень окремих прав і свобод людини та можливістю користуватися іншими правами та свободами в період епідемічних викликів. Литвинов О.М. та Бандурка І.О. наголошують, що боротьба з інфекційними хворобами має ґрунтуватися на систем-

ному підході, що передбачає формування сучасної національної стратегії на основі:

- оптимізації процесів попередження, виявлення, реагування та ліквідації епідемічних наслідків;
- урахування проблематики, пов'язаної із розповсюдженням інфекційних хвороб;
- максимальної мобілізації наукового, практичного та ресурсного потенціалу управління перешкоджанням поширення епідемій;
- посилення глобальних мереж за рахунок формування потенціалу попередження глобального розповсюдження біологічних загроз [1, с. 127].

Низка вітчизняних авторів розглядають своєчасну та правильну оцінку епідемічної картини як основу для раціональної корекції усього комплексу запобіжних заходів для епідемічного прогнозу. Однією зі складових такого прогнозу є визначення ступеня епідемічної небезпеки інфекційного захворювання в умовах, що склалися на сучасному етапі розвитку [12, с. 44—45].

У 2014 році Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) оновила керівні принципи та рекомендації щодо профілактики інфекцій та боротьби з епідемічними та пандемічними захворюваннями (Infection prevention and control of epidemic- and pandemic-prone acute respiratory infections in health care WHO Guidelines). Зазначений документ містить рекомендації, найкращі практики та принципи запобігання та боротьби з гострими респіраторними інфекціями, які можуть бути представлені як епідемії або пандемії. Методичні вказівки мають на меті допомогти політикам, адміністраторам та медичним працівникам у боротьбі з пандемією. Документ містить вказівки щодо застосування основних запобіжних заходів для зміцнення спроможності закладу охорони здоров'я застосовувати їх на практиці під час спалахів.

Крім того, у цих рекомендаціях розроблено глосарій термінів з питань профілактики інфекцій та боротьби з епідемічними та пандемічними захворюваннями та подано їх тлумачення, що дозволяє уніфікувати процедури надання медичної допомоги, забезпечити єдність теоретичних основ та практичних підходів публічної політики у виробленні протиепідемічних заходів у національних політиках держав світу.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Отже, одним із ключових є питання наявності у держави під час настання кризи необхідного наукового підґрунтя для підтримки адміністрування та впровадження інструментів необхідної політики. Таким чином, у сьогоденнішніх умовах національні системи публічного управління повинні тестуватись та рухатися у нових напрямках, оскільки уряди запроваджують стабілізаційний, перехідний та новий політичні режими. Відповідно, система публічного управління так самовимушена адаптуватися до нової реальності, форм подальшої реалізації власних функцій, змінених способів існування, ведення господарської діяльності у нових умовах та можливостей віддалених комунікацій.

Загалом подальший розвиток системи публічного управління в умовах епідемічних викликів має базуватися на сучасній національній стратегії попередження глобальних

загроз, яку потрібно формувати на основі наявного світового досвіду та глобальних і локальних можливостей і ризиків та динамічного контролю за реалізацією стратегічних та тактичних завдань; внесенні змін до законодавчої бази у сферах санітарно-епідемічного контролю та охорони здоров'я, що передбачають розширення суб'єктного складу органів, які мають бути задіяні в процесах запобігання, локалізації та ліквідації епідемій та їх повноважень з урахуванням світового досвіду та національних особливостей, чіткого визначення обмежень прав і свобод людини та встановленні дискреційних повноважень суб'єктів владних повноважень; наявності координаційного органу, спроможного на реалізацію функцій загального управління, регулювання та реалізації державної політики, спрямованої на боротьбу з епідемічними викликами; заходи антикризової політики з акцентом на підтримку бізнесу, подолання безробіття та розширеною соціальною складовою; створення необхідної інфраструктурної мережі (охорона здоров'я, енергетика, логістика, інформаційно-комунікативні технології); залучення приватного бізнесу до проектів у сферах санітарно-епідемічного контролю та охорони здоров'я на основі моделей публічно-приватного партнерства; інвестицій у сферу науки, освіти, охорони здоров'я та інших заходів, спрямованих на розвиток людського капіталу.

Література:

1. Литвинов О.М., Бандурка І.О. Епідемічна безпека України: слідами коронавірусу. Держава і злочинність. Нові виклики в епоху постмодерну: зб. тез доп. наук.-практ. конф., присвяч. пам'яті віце-президента Кримінологічної асоціації України, професора О.М. Литвака (м. Харків, 23 квіт. 2020 р.). Харків: ХНУВС, 2020. С. 125—127.
2. McInnes C., Roemer-Mahler A. From security to risk: reframing global health threats. *International Affairs*. 2017. № 6 (93). P. 1313—1337.
3. The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government. OECD. 2020. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government
4. Бутник О.О., Немирівська О.Я. Особливості публічного управління в умовах світової пандемії. *Право та державне управління*. 2020. № 2. С. 142—148.
5. Nicola M. et al. Evidence based management guideline for the COVID-19 pandemic-review article. *International Journal of Surgery*. 2020. № 77. P. 206—216.
6. Fu L. et al. Human and organizational factors within the public sectors for the prevention and control of epidemic. *Safety Science*. 2020. № 131. P. 104929
7. Roberts A. *Strategies for Governing: Reinventing Public Administration for a Dangerous Century*. Cornell University Press, 2019. 210 p.
8. Гур'єв С., Іскра Н., Терент'єва А. Інформаційна взаємодія в умовах надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру. *Науковий вісник: Державне управління*. 2020. № 4 (6). С. 68—92.
9. Коросташова І. М. Режим надзвичайного стану під час пандемії: механізм правового регулювання як гарантія забезпечення дотримання принципу верховенства права. *The Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2020. № 6. С. 31—40.
10. Крушельницький О.Д., Ісачевська Н.С., Козлова К.В., Шпак М.О. Окремі епідеміологічні ризики для біологічної безпеки України. *Інфекційні хвороби*. 2019. № 4. С. 43—47.
11. Infection prevention and control of epidemic— and pandemic-prone acute respiratory infections in health care WHO Guidelines. World Health Organization 2014. URL: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/112656/9789241507134_eng.pdf;jsessionid=C101466-A67713479A08E198DCD4BFBDD?sequence=1

References:

1. Lytvynov, O.M. and Bandurka, I.O. (2020), "Epidemic security of Ukraine: traces of coronavirus. State and crime", *Novi vyklyky v epokhu postmodernu: zb. tez dop. nauk.-prakt. konf., prysviach. pam'iaty vitse-prezydenta Kryminolohichnoi asotsiatsii Ukrainy, profesora O.M. Lytvaka* [New challenges in the postmodern era: Coll. thesis add. scientific-practical conf., dedicated. in memory of the Vice-President of the Criminological Association of Ukraine, Professor O.M. Lytvak], *KhNUVS, Kharkiv, Ukraine*, 23 april, pp. 125—127.
2. McInnes, C. and Roemer-Mahler, A. (2017), "From security to risk: reframing global health threats", *International Affairs*, vol. 6 (93), pp. 1313—1337.
3. OECD (2020), "The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government", available at: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government (Accessed 10 Jan 2021).
4. Butnyk, O.O. and Nemyrivs'ka, O.Ya. (2020), "Features of public administration in a global pandemic", *Pravo ta derzhavne upravlinnia*, vol. 2, pp. 142—148.
5. Nicola, M. (2020), "Evidence based management guideline for the COVID-19 pandemic-review article", *International Journal of Surgery*, vol. 77, pp. 206—216.
6. Fu, L. (2020), "Human and organizational factors within the public sectors for the prevention and control of epidemic", *Safety Science*, vol. 131, 104929
7. Roberts, A. (2019), *Strategies for Governing: Reinventing Public Administration for a Dangerous Century*, Cornell University Press, Ithaca, USA.
8. Hur'iev, S. Iskra, N. and Terent'ieva, A. (2020), "Information interaction in medical and biological emergencies", *Naukovyj visnyk: Derzhavne upravlinnia*, vol. 4 (6), pp. 68—92.
9. Korostashova, I.M. (2020), "A state of emergency during a pandemic: a mechanism for legal regulation as a guarantee of compliance with the rule of law", *The Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine*, vol. 6, pp. 31—40.
10. Krushel'nyts'kyj, O.D. Isachevs'ka, N.S. Kozlova, K.V. and Shpak, M.O. (2019), "Certain epidemiological risks for biological safety of Ukraine", *Infektsijni khvoroby*, vol. 4, pp. 43—47.
11. World Health Organization (2014), "Infection prevention and control of epidemic- and pandemic-prone acute respiratory infections in health care WHO Guidelines", available at: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/112656/9789241507134_eng.pdf;jsessionid=C101466A67713479A08E198DCD4BFBDD?sequence=1 (Accessed 10 Jan 2021).

Стаття надійшла до редакції 18.01.2021 р.