

УДК 351.77

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2023.2.5>

**М. В. Макаренко**

<https://orcid.org/0000-0001-8677-8670>

кандидат медичних наук, директор клініки ММ-дентал,

докторант кафедри державного управління

Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ПРОТИЕПІДЕМІЧНОГО ЗАХИСТУ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

*Стаття присвячена дослідженню особливостей інституційної системи протиепідемічного захисту у зарубіжних країнах. Проаналізовано кроки національних урядів щодо мінімізації наслідків поширення коронавірусної хвороби, серед яких виокремлюються як жорсткі обмеження свободи пересування, так і коцепція формування колективного імунітету та створення нової моделі соціальної організації життя і праці – соціальне дистанціювання, віддалений режим роботи і навчання.*

*Досліджено роботу національних політик протиепідемічного захисту щодо забезпечення прозорості, відкритості та інформування громадян з метою формування суспільної довіри до влади. У Франції випускається щоденний бюлетень, працює урядовий центр інноваційних даних; Болгарія, Індонезія, Монголія та Південна Африка мають ресурсні портали для підвищення прозорості та єдину точку входу до інформації та ресурсів щодо пандемії. У Гонконгу, Кореї, Тайвані та Сінгапурі створено систему раннього попередження й сформовано інституційну інфраструктуру. У деяких країнах веб-сайти надають інформацію в режимі реального часу про розвиток епідемії. Залежно від країни, цими веб-сайтами можуть керувати уряд, наукові кола або громадянське суспільство.*

*Досліджено інституційні зміни у бюджетних процесах. У Португалії Кабінет Міністрів отримав повноваження коригувати фінансування між програмами в рамках бюджету; у Словенії започатковано виняткову гнучкість бюджету щодо перерозподілу коштів понад порогові значення. В Італії парламентом санкціоновано тимчасове відхилення від траєкторії коригування в сторону середньострокових цілей по дефіциту та боргу. Урядами Швеції та Німеччини представлено додатковий бюджет «виняткових обставин».*

*Зроблено висновок, що одним з ключових аспектів залишається інфраструктурний розвиток, з фокусуванням на створенні об'єктів у сфері науки, освіти, охорони здоров'я, відновлюваних джерел енергії та сучасних інженерних комунікацій, що дозволить оптимізувати та модернізувати використання та захист критичної інфраструктури, в тому числі в період епідеміологічних викликів.*

**Ключові слова:** сфера охорони здоров'я, протиепідемічний захист, пандемія COVID-19, інституційна система протиепідемічного захисту.

**Постановка проблеми.** Пандемії різною мірою порушують впорядковане функціонування державних інституцій, таких як державні органи влади, парламенти, системи правосуддя, і вплинула на ключові урядові функції та процеси, що підірвало ефективність їх дій. Необхідність оперативного реагування і життя радикальних заходів створила також додаткові ризики для управлінських процесів, роботи службовців у різних сферах публічного управління, особливо у галузі охорони здоров'я, медичних працівників тощо. Крім того, пандемії усе більше впливають на цілі інституційної систе-

ми та спосіб державних установ взаємодіяти зі службовцями, персоналом та споживачами управлінських послуг.

Останні результати нового аналізу, проведеного Всесвітнім банком у 2020 році, свідчать, що поширення пандемії COVID-19 загрожує світовим досягненням у галузі освіти, здоров'я, соціальному та економічному росту країн. Особливо небезпечною така ситуація вбачається для тих країн, які розвиваються. Пандемія загрожує прогресу у формуванні людського капіталу, який був досягнутий за останні десятиліття. Індекс людського капіталу 2020 р, який

підготовлений Групою Світового банку, містить дані про стан здоров'я і освіту у 174 країнах, на які припадає 98 відсотків населення світу [1].

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Дослідження, особливостей публічного управління в умовах епідемічних викликів, розглядалися у працях І. Бандурки, О. Бутник, О. Губара, О. Немирівської та ін. вітчизняних науковців. Але широкої дискусії щодо розбудови інституційної системи протиепідемічного захисту у вітчизняній науковій літературі ще не сформовано, а отже зазначене питання має значну актуальність, зважаючи на гостроту проблем протиепідемічного регулювання, які виникають в усьому світі.

**Метою статті** є здійснення аналізу практики та особливостей функціонування інституційної системи протиепідемічного захисту у зарубіжних країнах.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні відомо, що 160 країн світу зазнали руйнівного впливу від пандемії. Деякі країни ізолювали своїх хворих без введення карантину, проте уряди більшості країн зазвичай вживають більш жорсткі заходи: закривають публічні заклади, школи, дитячі садки, обмежують пересування громадян всередині країни. Багато країн, у тому числі і Україна, провели масове тестування, визначаючи найнебезпечніші зони зосередження вірусу і запроваджуючи карантин не по усій країні, а у небезпечних районах.

Серед прогресивних країн Європи популярна концепція формування колективного імунітету, який передбачає можливість перехворіти усім. В усьому світі формується нова модель соціальної організації життя і праці – соціальне дистанціювання, віддалений режим роботи і навчання. Разом з тим, ВООЗ зазначає, що дотримання елементарних правил гігієни і самоконтроль свого здоров'я мають дещо більший ефект, аніж обмежувальні заходи [2].

Прозорість має вирішальне значення для підзвітності та суспільної довіри до уряду. Щоб громадяни довіряли інституційним відповідям на кризу COVID-19, вони повинні знати кроки уряду, мати доступ до достовірної інформації, включаючи: факти про вірус; дані про поширення епідемії та її наслідки; державну політику у відповідь на кризу, а також припущення та сценарії, на яких вони ґрунтуються. Наприклад, у Республіці Корея уряд проводив два щоденні брифінги, щоб пояснити епідемію та відповіді уряду.

У Франції на додаток до вичерпного щоденного бюлетеня, виданого урядом, який містить основні цифри щодо кількості людей, у яких позитивний результат тесту, були госпіталізовані та померли від COVID-19, урядовий центр інноваційних даних (Etalab) розробив відкриту вихідну платформу з візуалізацією даних аж до місцевого рівня.

В інших країнах, таких як Болгарія, Індонезія, Монголія та Південна Африка, уряди розробили онлайнні ресурсні портали для підвищення прозорості, надавши єдину точку входу до інформації та ресурсів щодо COVID-19. У багатьох країнах як уряди, так і неурядові організації вжили заходів для запобігання дезінформації про пандемію. Ефективна прозорість вимагає інтерактивних комунікаційних стратегій, які охоплюють вразливі групи та групи ризику населення з необхідною інформацією у доступних форматах. Уряд Мексики, наприклад, створив мікросайт для надання інформації про COVID-19 людям з інвалідністю [3].

Вивчення та впровадження світового досвіду боротьби з пандемією сприяє розбудові відповідних інституцій у системі публічного управління, які мають власну національну специфіку. До прикладу, за готовність до пандемії та контроль за нею відповідає безліч державних суб'єктів в ЄС та США, функції які розподілені між різними рівнями управління. В обох системах обов'язки щодо безпеки мають місце на найвищих політичних рівнях. У Європі це включає органи управління на рівні ЄС, де національні чиновники виступають колективно, а керівники інституцій ЄС (особливо Європейської комісії) мають голос у питаннях європейської безпеки.

У США федеральний рівень відіграє важливу роль у визначенні загальних рамок дій, встановленні стандартів і розподілі ресурсів, таким чином надаючи державним представникам повноваження описувати та формулювати дії для широкого загалу. Лідери ЄС рекомендують діяти в низці галузей, включаючи моніторинг національної готовності, координацію та впорядкування національних реакцій під час спалаху пандемії та забезпечення дотримання загально узгоджених правил. Оцінюючи таку реалізацію, доцільним видається розширення комунікації та обміну інформацією, обмін найкращою практикою серед національних урядів і розширення діяльності Європейської комісії [4, с. 9].

Діяльність фінансового управління та звітності країн ОЕСР полягає в наступному: фінансування витрат на COVID-19 протягом бюджет-

ного року; виділення ресурсів на розвиток політики в надзвичайних ситуаціях; своєчасне оформлення надзвичайних витрат; забезпечення прозорості та підзвітності [5].

Гонконг, Корея, Тайвань та Сінгапур змогли вжити жорстких заходів на початку пандемії, оскільки створили систему раннього попередження й інституційну інфраструктуру до спалаху вірусу. Країнами створено власні Центри з контролю та профілактики захворювань, які мали повноваження щодо персоналу, бюджету, автономії та видачі настанов для громадськості та надання консультацій вищому керівництву.

Чотири держави Східної Азії також інвестували у розвиток критично важливих інфраструктур охорони здоров'я (спеціалізовані медичні центри та лікарні, відділення інтенсивної терапії, запровадження моделей публічно-приватного партнерства для збільшення існуючого медичного потенціалу) [5].

У Португалії в законопроект про бюджет було внесено поправку, що наділяє Кабінет Міністрів повноваженнями, зазвичай закріпленими за парламентом, з передачі фінансування між програмами в рамках бюджету.

У Словенії законодавчі органи санкціонували заходи про виняткову гнучкість бюджету, такі як дозвіл на перерозподіл коштів понад порогові значення, встановлені в Законі про річний бюджет. В Італії парламент санкціонував тимчасове відхилення від траєкторії коригування в сторону середньострокових цілей по дефіциту та боргу. У Німеччині уряд представив додатковий бюджет, який не відповідав політиці бюджетного балансу, запровадженому з 2015 року. Він був схвалений парламентом на підставі «виняткових обставин». Уряд Швеції представив низку законопроектів про додатковий бюджет на затвердження парламенту (11 додаткових бюджетних законопроектів в залежності від міри розвитку кризи) [6].

У деяких країнах [7] були дозволені законодавством спрощені процеси, зокрема з питань закупівель товарів, робіт та послуг в разі виникнення надзвичайної ситуації. Так, у Франції, де «невідкладна надзвичайна ситуація» обговорюється в Кодексі про закупівлі та санкціонує спрощення процесів закупівель. У цій країні прийняття процедур закупівель передбачає створення підрозділу в структурі Міністерства фінансів для контролю так званої «фіскальної відповідності» підприємств, що уклали контракти під час кризи COVID-19.

Як можна простежити, в процесі реалізації функцій публічного управління у сфері епідемічних загроз основні напрями зосереджуються на: спостереженні, завчасному оповіщенні, обмеженні окремих прав і свобод людини, міжурядовим та організаційним відносинам, структурам та процесам прийняття рішень, швидкому реагуванні, реалізації завдань з використанням цифрових технологій.

Крім того, важливим є удосконалення законодавства, що дозволяє здійснювати бюджетні витрати у зв'язку з надзвичайною ситуацією. Важливим фактором боротьби з епідемічними викликами та загрозами є створення інституційної системи протиепідемічного захисту на основі завчасно збудованої сучасної інфраструктури; забезпеченні кваліфікованим персоналом та можливостями щодо залучення приватних інвестицій за рахунок моделей публічно-приватного партнерства, які дозволяють не лише задіяти фінансові ресурси, а й запровадити нові наукові та прикладні технології, розвинути власні управлінські можливості.

Системи кризового реагування мають забезпечити можливість дієвого використання механізмів публічного управління та суб'єктів управлінської діяльності в адаптації до впливу криз, їх подолання та відновлення країни до посткризового стану. Створення системи кризового реагування має використовувати ефективні управлінські інструменти, які повинні забезпечити міжсистемну та міжвідомчу взаємодію; діяти відповідно до планів та процедур координації та взаємодії між суб'єктами в системі безпеки та кризового реагування; використовувати інформаційно-аналітичні центри, що підтримують процеси прийняття рішень; використовувати наявні ресурси приватного власника на основі моделей публічно-приватного партнерства у сфері реалізації функцій безпеки та захисту критичної інфраструктури [8].

Оскільки перед урядами світу поставлено завдання реагувати на надзвичайні ризики поширення коронавірусу, співпраця з групами зацікавлених сторін та залучення громадян обумовили вироблення інноваційних рішень щодо інституційної перебудови органів публічної влади та наділення відповідними повноваженнями, сприяли покращенню суспільної довіри. Стратегії реагування на участь, розробка та використання нових цифрових платформ та інструментів для залучення, зокрема, до колективної розробки цифрових інструмен-

тів та рішень (наприклад, за допомогою краудсорсингу, хакатонів) та використання соціальних медіа для зв'язку з населенням – це лише деякі з підходів, що використовуються в різних країнах.

Врахування наслідків пандемії дозволяє зробити висновки щодо необхідності в посткризовий період зосереджуватися на економічній політиці, яка дозволить за рахунок стимулювання окремих секторів досягти швидкого відновлення та збільшення зайнятості. Важливим аспектом залишається динамічна зміна пріоритетів, спрямована на пристосування до змін, що виникли внаслідок кризи та відповідно до попиту, який формує ринок [9, с. 114].

Стратегічно політика держави має спрямовуватися на питаннях відновлення економіки, соціальному захисті, зміні моделей управління у сфері охорони здоров'я, епідеміологічного захисту населення та проблемах захисту довкілля (зниження рівня забрудненості навколишнього середовища, підвищення якості питної води тощо).

Зазначені питання повинні контролюватися відповідними координаційними органами, що зменшують ризики фрагментування загальних процесів кризового реагування. Зміни в системі охорони здоров'я мають передбачати подальші заходи щодо роздержавлення окремих об'єктів державної власності, використання механізмів публічно-приватного партнерства та прискорення впровадження європейських стандартів надання медичної допомоги.

**Висновки і пропозиції.** Отже, в контексті цього дослідження одним з ключових аспектів залишається інфраструктурний розвиток, з фокусуванням на створенні об'єктів у сфері науки, освіти, охорони здоров'я, відновлюваних джерел енергії та сучасних інженерних комунікацій, що дозволить оптимізувати та модернізувати використання та захист критичної інфраструктури, в тому числі в період епідеміологічних викликів.

Суттєвим вбачається посилення експортного потенціалу держави, пошук нових товарних та виробничих секторів, які виникли за рахунок зміни ланцюгів поставок. Важливу роль можуть відіграти інвестиції в нові напрями розвитку, пов'язані з цифровими технологіями, 3D друком, логістичною реорганізацією та ін. У подальшому доцільним є на регіональному та місцевих рівнях забезпечити у системі публічного управління нормалізацію соціально-економічних про-

цесів та контроль за критичною інфраструктурою регіонального та місцевого значення.

Актуальним також вбачається розширення державного страхування як додаткової підтримки найбільш уразливих громадян у разі локальних та масштабних наслідків, пов'язаних з епідемічними загрозами.

#### Список використаної літератури:

1. World Bank Annual Report 2020. URL: <https://www.worldbank.org/en/about/annual-report/covid-response>
2. Brattberg E., Rhinard M. Multilevel Governance and Complex Threats: The Case of Pandemic Preparedness in the European Union and the United States. *Global Health Governance*. 2011. № 1(5). P. 1–21.
3. Trust in public institutions: Trends and implications for economic security. URL : <https://www.un.org/development/desa/dspd/2021/07/trust-public-institutions/>
4. Brattberg E., Rhinard M. Multilevel Governance and Complex Threats: The Case of Pandemic Preparedness in the European Union and the United States. *Global Health Governance*. 2011. № 1(5). P. 1–21.
5. Public debt management responses to COVID-19. OECD. Publishing, Paris, 2020. URL : [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126\\_126652-xww0besra3&title=Public\\_debt\\_management\\_responses\\_to\\_COVID-19](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126652-xww0besra3&title=Public_debt_management_responses_to_COVID-19)
6. Government financial management and reporting in times of crisis. OECD, 2020. URL : <https://doi.org/10.1787/3f87c7d8-en>
7. Stocktaking report on immediate public procurement and infrastructure responses to COVID-19. OECD. Publishing, Paris, 2020. URL : <http://www.oecd.org/coronavirus/policyresponses/stocktaking-report-on-immediate-public-procurement-and-infrastructure-responses-to-covid-19-248d0646/>
8. Бурбела Т. М., Кондратов С. І. Деякі проблеми реагування на порушення COVID-19 у контексті забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури. Національний інститут стратегічних досліджень. <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-04/krytychna-infrastructura-pry-covid-19-1.pdf>
9. Makarenko M. V. Ensuring the sanitary and epidemiological well-being of the population as a determining factor of effective public administration. "World Science: Problems, Prospects and Innovations" : materials of the IV International Scientific and Practical Conference (Toronto, 23–25 dec, 2020). P. 113–116.

**Makarenko M. V. Peculiarities of the institutional system of anti-epidemic protection in foreign countries**

*The article is devoted to the study of the peculiarities of the institutional system of anti-epidemic protection in foreign countries. The steps taken by national governments to minimize the consequences of the spread of the coronavirus disease have been analyzed, among which strict restrictions on freedom of movement, as well as the concept of forming collective immunity and creating a new model of social organization of life and work – social distancing, remote work and study – are highlighted.*

*The work of national policies of anti-epidemic protection on ensuring transparency, openness and informing citizens with the aim of forming public trust in the authorities was studied. In France, a daily bulletin is issued, a government innovation data center operates; Bulgaria, Indonesia, Mongolia and South Africa have resource portals to increase transparency and a single point of entry for information and resources on the pandemic. In Hong Kong, Korea, Taiwan and Singapore, an early warning system has been established and an institutional infrastructure has been formed. In some countries, websites provide real-time information on the development of the epidemic. Depending on the country, these websites may be run by government, academia or civil society.*

*Institutional changes in budget processes are studied. In Portugal, the Cabinet of Ministers was empowered to adjust funding between programs within the budget; in Slovenia, exceptional flexibility of the budget regarding the redistribution of funds above the threshold values was introduced. In Italy, the parliament authorized a temporary deviation from the adjustment trajectory towards medium-term deficit and debt targets. The governments of Sweden and Germany presented an additional budget for "exceptional circumstances".*

*It was concluded that one of the key aspects remains infrastructural development, with a focus on the creation of facilities in the field of science, education, health care, renewable energy sources and modern engineering communications, which will allow optimizing and modernizing the use and protection of critical infrastructure, in including during the period of epidemiological challenges.*

**Key words:** *health care, anti-epidemic protection, COVID-19 pandemic, institutional system of anti-epidemic protection.*