

УДК 351:614.4

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.21>

О. О. Бутник

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент Науково-дослідного інституту
Київського національного університету культури і мистецтв

О. Я. Немирівська

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СВІТОВОЇ ПАНДЕМІЇ

У статті зауважено на тому, що сьогодні світ знаходиться в розпалі найсуворішої пандемії за останнє століття, проблема виходу з якої спонукає залучити громадян, органи публічного управління всіх рівнів, а також весь спектр організацій та осіб, які беруть участь у процесах розробки та реалізації державної політики.

Наведено прогноз темпів приросту ВВП у 2020 році в розвинених країнах і в світі загалом. Зауважено, що зниження споживчого попиту в країнах Європейського Союзу і в США негативно позначиться на обсязі імпорту з країн, що розвиваються. Досліджено програми соціального захисту, які було запроваджено або розширено у відповідь на COVID-19. Заходи реагування здійснюються в усіх регіонах, крім Африки. Проаналізовано економічні програми, спрямовані на пом'якшення наслідків пандемії COVID-19 і стабілізацію економіки. У п'ятірку країн за обсягом фінансування таких економічних програм, крім США, також увійшли Німеччина, Китай, Канада й Австралія. При цьому для пандемії COVID-19 у країнах Африки та Латинської Америки це фактично вибір між смертю від хвороби та смертю від голоду.

Систематизовано політичні рішення, прийняті урядами для приборкання епідемії. Основними напрямками прийнятих рішень були: захист людей від зараження, фінансування закладів охорони здоров'я, заходи, спрямовані на підтримку бізнесу. Досліджено особливості прийняття рішень у публічному управлінні в різних країнах. Зроблено акцент на впливі кризи на громадянське суспільство і розвиток громадських організацій. Зауважено на тому, що громадянське суспільство посідає чільне місце у вирішенні проблеми пандемії COVID-19 за допомогою різних громадських ініціатив, зосереджуючи свою діяльність на допомозі медичним та іншим службам, що безпосередньо борються з поширенням вірусу та займаються лікуванням людей; зборі коштів та необхідних речей для людей похилого віку, інших вразливих груп та малозабезпечених сімей тощо.

Досліджено вплив науково-технічної експертизи на прийняття політичних рішень. Запропоновано рішення щодо завчасної готовності держав до швидкої та ефективної боротьби з кризою, викликаною пандемією.

Ключові слова: COVID-19, програми соціального захисту, економічні програми, громадянське суспільство.

Постановка проблеми. У 2007 році Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) оголосила пандемічний грип «найбільшою загрозою безпеці» через його здатність легко поширюватися між людьми, труднощі в його контролі та кількість смертельних випадків, спричинене-

них попередніми спалахами, епідеміями та пандеміями [1]. Грип є всюдисущим захворюванням, генетично схильним до мутації та адаптації, що ускладнює розробку одного остаточного ефективного контрзаходу. Періодично виникає новий штам, проти якого у людини мало імунітету, і вакцини проти грипу залишаються найкращим захистом. З цієї причини, осо-

бливо з початку нового тисячоліття, готовність до пандемічного грипу передбачала накопичення фармацевтичних препаратів (для тих країн, які можуть дозволити собі це) як ознака «відповідального уряду». Цьому активно сприяють ключові глобальні інститути, такі як ВООЗ, Світовий банк, Організація Об'єднаних Націй (ООН) та Міжнародний валютний фонд (МВФ).

Сьогодні світ знаходиться в розпалі найсуворішої пандемії за останнє століття. Вчені назвали джерелом пандемії важкий гострий респіраторний синдром «Коронавірус-2» (SARS-CoV-2), але його частіше називають міткою, присвоєною хворобі, – коронавірусною хворобою 2019 або «COVID-19». COVID-19 швидко поширився в історичних масштабах і з небаченими наслідками. Хоча більш легкі симптоми включають лихоманку, біль, сухий кашель і задишку, COVID-19 створює небезпечні для життя стани, починаючи від дихальної недостатності і закінчуючи порушенням роботи внутрішніх органів. Люди похилого віку та ті, хто раніше мав хронічні хвороби (наприклад, астму), мають вищий ризик отримання більш важких наслідків.

Кількість пацієнтів COVID-19, які звертаються за медичною допомогою, напружила цілі системи охорони здоров'я в усьому світі. Навіть більше, ефект пандемії зачіпляє всі сфери життя – від продуктового забезпечення до освіти, і призводить до виснаження економіки.

Суспільства покладаються на медицину для прогнозування траєкторії пандемії, прискорення створення вакцин, пояснення ситуації для занепокоєної громадськості та орієнтування на безліч рішень, пов'язаних зі здоров'ям. Однак вирішення проблеми пандемії COVID-19 та її впливу на суспільство вимагає більше, ніж дії лише медичних працівників. Ця проблема спонукає залучити громадян, органи публічного управління всіх рівнів, а також весь спектр організацій та осіб, які беруть участь у процесах розробки та реалізації державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Публічне управління в умовах пандемії не було досліджено, оскільки коронавірус (COVID-19) є першим сучасним вірусом, який визнано пандемією. Окремі

дослідження закордонних авторів стосуються проблеми політики підготовленості до пандемічного грипу [2] та його впливу на розвиток політичних наук [3]. Проте на теренах вітчизняної науки дослідження особливостей публічного управління в умовах світової пандемії виконано вперше.

Мета статті – дослідження особливостей публічної політики в умовах пандемії вимагає виходу за межі аналізу будь-якого окремого аспекту публічної політики чи конкретного політичного рішення та розуміння динаміки процесів, дійових осіб та взаємодій, що формують політичні рішення у відповідь на COVID-19. До них належать перспективи розробки політики (всередині країни), реагування на кризу кожної конкретної країни та міжнародних організацій, глобальна політика та транснаціональні корпорації, науково-технічні експертизи та дослідження тощо.

Виклад основного матеріалу. Критичність ситуації, спричиненої пандемією COVID-19, змушує задуматися над сутністю та ефективністю системи публічного управління. Пандемія вірусу COVID-19 змусила держави ввести карантинні заходи – закрити державні кордони, припинити транспортне сполучення, припинити діяльність великої кількості підприємств, ввести обмежувальні заходи для бізнесу.

Як наслідок, світова економіка занурена в глибоку рецесію. Прогнозується, що до кінця 2020 року країни з найбільш стійкою економікою втратять не менше 2,4% свого ВВП. Також знижені прогнози темпів приросту світового ВВП на 2020 рік з 2,9% до 2,4% (рис. 1) [4].

Зниження споживчого попиту в країнах Європейського Союзу і в США негативно позначиться на обсязі імпорту з країн, що розвиваються. Економіки всіх країн відчують на собі наслідки скорочення обсягу світового виробництва, порушення торгових ланцюжків, скорочення обсягу інвестицій.

В умовах, що склалися, великий вплив на світову економіку матимуть карантинні заходи в Китаї, оскільки на території цієї країни розташовані виробничі потужності багатьох промислових й інноваційних

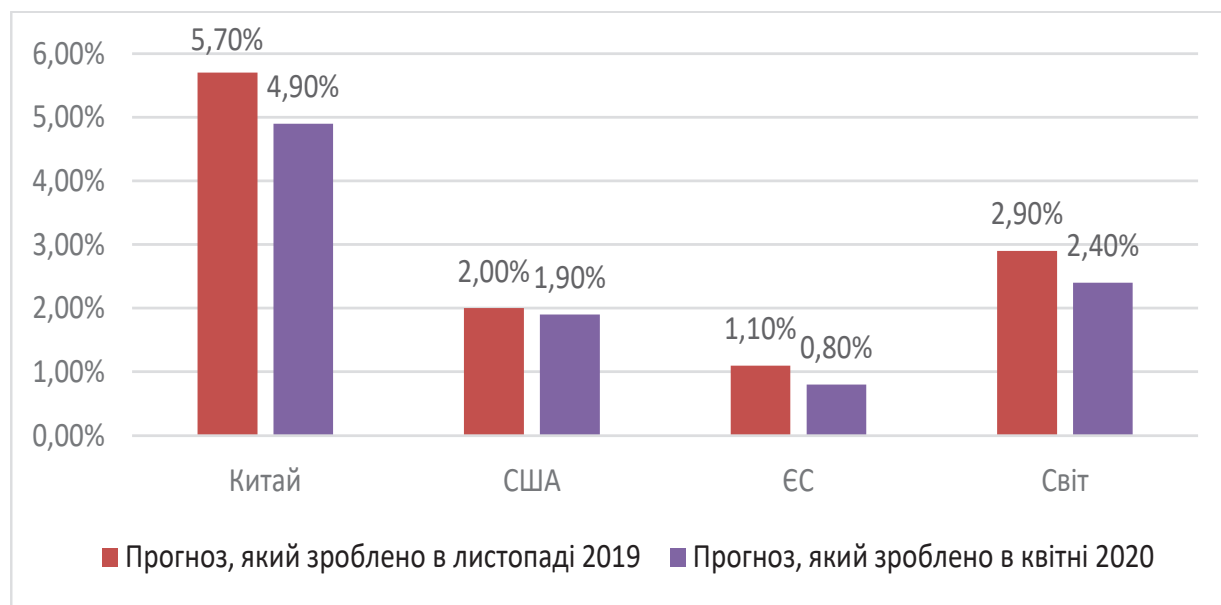


Рис. 1. Прогноз темпів приросту ВВП у 2020 році

компаній світу. Закриття заводів і фабрик, а також зниження попиту на продукцію китайського виробництва негативно відіб'ється на прибутку таких компаній.

Всі складники кризи можуть мати негативний вплив на макроекономічну стабільність будь-якої держави. Деструктивні наслідки від розгортання кризових явищ можуть виявитися вкрай критичними та викликати ланцюгову реакцію дисбалансу усіх макроекономічних показників національного розвитку. За відсутності належних заходів стабілізації ситуація може швидко змінюватися, а криза загострюватися. Кожна країна здійснює власну антикризову політику у відповідь на COVID-19, у тому числі впроваджуючи програми соціального захисту.

Станом на квітень 2020 р. у 45 країнах було запроваджено, адаптовано чи розширено програми соціального захисту у відповідь на COVID-19. Заходи реагування здійснюються в усіх регіонах, крім Африки. Найбільш поширеними заходами є такі: грошові виплати (30 програм), дотації до заробітної плати (11), дотації на відпустку у зв'язку з хворобою (10), різні форми субсидій на внески в фонди соціального забезпечення та страхування на випадок безробіття, податкові канікули, підтримка малого та середнього бізнесу тощо [5].

COVID-19 породив різке збільшення прийнятих державних рішень у різних

документаційних формах, які приймаються всередині урядів і між урядами різних держав. Більшість країн закрили свої кордони та обмежили проїзд у межах кордонів. Третина населення світу зазнала певних соціальних обмежень.

Ці політичні рішення приймаються на різних рівнях влади. Деякі з них реалізуються на державному рівні, наприклад, найбільша у світі заборона, орієнтована на 1,3 мільярда людей в Індії, або на місцевому рівні, наприклад, штат Каліфорнія, який забороняє виселяти орендарів комерційної власності.

Тоді як у політиці приймаються рішення, спрямовані на зменшення негайних суспільних загроз, існує велика невизначеність щодо того, які з цих змін залишаться постійними, а які будуть припинені. Це також стосується політичних наслідків відміни рішень, які збільшували загальний добробут для подолання економічної кризи. Уряди країн світу беруть на себе зобов'язання зі створення та імплементації економічних програм (податково-бюджетних стимулів), спрямованих на пом'якшення наслідків пандемії COVID-19 і стабілізацію економіки.

Найбільш масштабною є програма, прийнята урядом США – її обсяг склав 2,3 трлн USD (близько 11% ВВП країни). У п'ятірку країн за обсягом фінансування таких економічних програм, крім США, також увійшли Німеччина, Китай, Канада

і Австралія [4]. При цьому для пандемії COVID-19 у країнах Африки та Латинської Америки це фактично був вибір між смертю від хвороби та смертю від голоду [6].

Враховуючи посилену увагу громадськості та політичний вплив на все суспільство, більшість політичних рішень піддаються ретельній увазі. Наприклад, дебати навколо шведської стратегії щодо забезпечення повільного поширення вірусу та конфлікт у Бразилії між губернаторами штатів та президентом щодо найкращого підходу до приборкання епідемії [7; 8]. Уряди в Новій Зеландії, Ірландії та Ірані піддаються публічній критиці за те, що вони занадто пізно почали боротьбу з вірусом. Цей досвід наводить, що політичні конфлікти можуть бути тимчасово призупинені в кризові періоди, і політичні супротивники згуртовуються, поки не закінчиться найгірше.

Якщо класифікувати всі ті дії, які були задіяні лідерами тих держав, де коронавірус завдав найбільшої шкоди, то можна визначити декілька основних напрямів: по-перше, держави хотіли захистити максимально людей від зараження, і саме для цього були впроваджені і карантин, і обмеження руху; по-друге, держави інтенсивно фінансували свої заклади охорони здоров'я, забезпечуючи їх необхідним медичним, захисним і тестувальним обладнанням, як для захисту лікарів, так і з метою вчасного діагностування та лікування хворих.

Далі потрібно було зберегти малий і середній бізнес, зробити превентивні кроки для того, щоб масове безробіття було максимально низьким. Пандемія коронавірусу змусила всі країни подумати про антикризові заходи з підтримки бізнесу, щоб уберегти його від масового банкрутства. Для цього було задіяно декілька інструментів: це і кредитні канікули, коли малий та середній бізнес звільнялися від сплати на певний період часу від кредитів і відсотків по кредитах; це і податкові пільги, і державні гарантії, і підтримка звільнених працівників.

Тим не менше, світовий скачок безробіття став безпрецедентним за весь період часу, починаючи з «Великої депресії» в США на початку XX століття. У США

безробіття за три останні тижні сягнуло майже 17 мільйонів людей.

Аналітики оцінюють втрати української економіки за місяць карантинних заходів на рівні 120 млрд грн., що можна порівняти з річним бюджетом на охорону здоров'я на 2020 рік (113,3 млрд грн.). Втрати сформувалися передусім через зупинку діяльності ряду секторів економіки.

Згідно з дослідженням Товариства українських підприємців спільно з Ukrainian Marketing Group третина українських підприємств змушені були призупинити свою діяльність в умовах карантину, тоді як 6% повністю закрили бізнес. У разі, якщо карантин у країні триватиме більше 3 місяців, під загрозою банкрутства виявиться більше 60% українських компаній.

Тисячі громадських організацій по всьому світу, чия неперервна активність, експертиза та інші дуже важливі послуги опинилися перед необхідністю перегляду порядку денного. Вони змушені скасовувати свої події та програми, відмовлятися від багатьох планів, починати будувати антикризові стратегії – і все це в умовах віддаленої роботи та непрогнозованості. Майже неминучим є падіння інтенсивності міжнародної неурядової співпраці, зокрема невідоме майбутнє багатьох грантових програм.

Водночас громадянське суспільство вже посідає чільне місце у вирішенні проблеми пандемії COVID-19 за допомогою різних громадських ініціатив. Неурядові громадські організації зосереджують свою діяльність на таких напрямках, як різноманітна допомога медичним та іншим службам, що безпосередньо борються з поширенням вірусу та займаються лікуванням людей; збір коштів та необхідних речей для людей похилого віку, інших вразливих груп та малозабезпечених сімей; надання безкоштовних юридичних консультацій з питань трудових прав у період карантину; залучення до проєктів з боротьби проти COVID-19 з приватним, міжнародним та урядовим фінансуванням; організація онлайн-курсів з навчання людей діям у складних ситуаціях. Наприклад, в Україні сьогодні переживає нове піднесення волонтерський рух. Очевидно, певні сподівання на волонтерів покладає

і українська державна влада, адже вона об'єктивно не здатна приділити належну увагу всім зумовленим пандемією багатоманітним соціальним проблемам [9].

Дестабілізація, спричинена COVID-19, може призвести до «деглобалізації». Регіональна інтеграція може бути уповільненою, як це спостерігається в Європейському Союзі, де держави почали закривати кордони та надавати пріоритет національним питанням. Однак Європейський Союз також демонструє продовження співпраці у забезпеченні стабільності внутрішніх ринків та спільному подоланні економічної кризи. Також відбувається постійний обмін знаннями між експертами щодо боротьби з COVID-19.

У періоди кризи та високого рівня невизначеності зростає попит на науково-технічну експертизу, коли уряди та громадськість шукають впевненості у розумінні проблем та виборі відповідей. Це створює потребу у науковій та технічній експертизі, що сприймається як доказ формування політики, сигналізує громадськості, що рішення приймаються на основі аргументованих та обґрунтованих суджень, слугують суспільному благу, а не спеціальним інтересам [10]. Підвищений попит на формування доказової політики також кидає виклик експертам (яким потрібні навички спрощення та передачі технічної інформації) та політикам (яким потрібно збалансувати політичне судження та відповідальність за використання науково-технічної інформації).

Науково-технічна експертиза також впливає на прийняття політичних рішень. Оскільки науково-технічні експерти допомагають інформувати та узаконювати рішення, вони також розділяють відповідальність за результати політики. Науково-технічні експерти можуть допомогти визначити ступінь тяжкості COVID-19 серед населення, спроєкувати її траєкторію з часом та оцінити ймовірні наслідки різних реакцій політики, починаючи від пом'якшення до придушення. Однак формулювання та прийняття політичних рішень є обов'язком урядових лідерів.

Висновки і пропозиції. З огляду на те, що пандемії стали реаліями нашого життя, і кожна країна прямо чи опосередковано відчуває їх вплив, розумним стає рішення щодо завчасної готовності держав до швидкої та ефективної боротьби з кризою, викликаною пандемією. Така готовність включає декілька основних елементів.

Передусім це витрати з державного бюджету, які суттєво збільшилися під час пандемії. Якщо витрати на забезпечення готовності уряду до кризи, яка виникає під час епідемії, фінансувати не одночасно, а створити спеціальний фонд, то такі витрати вже стають інвестиціями і мінімізуватимуть можливі фінансові проблеми. Попри те, що фактично ці кошти вилучатимуться з економічного обороту держави і не зможуть бути використані на вирішення поточних проблем, у стратегічному плані вони забезпечуватимуть готовність держави до пандемії. До речі, 2016 року Світовий банк створив спеціальну робочу групу з питань фінансової готовності до епідемій, яка має напрацювати відповідні рекомендації для національних урядів [11].

По-друге, проведення протиепідемічних заходів, лікування хворих також коштує певних державних витрат. Уряд повинен розробити механізм мобілізації додаткових коштів, якщо коштів спеціального фонду, про який йшлося вище, виявиться недостатньо.

Також має сенс відновити замкнуті цикли виробництва фармацевтичних товарів та препаратів, сировини й обладнання, що використовується для протидії пандемії.

Суттєвою підтримкою для населення міг би бути пакет антикризових заходів, спрямований на підтримку бізнесу, найбільш вразливих верств населення, фінансування наукових досліджень, впровадження цифрових технологій для впровадження дистанційного навчання та роботи.

Політична реакція на пандемію змінила пріоритети, а також спрямованість та інтенсивність політичних конфліктів, але характеристики та постійність цих змін залишаються невідомими.

Крім того, пандемія виявила економічні та політичні нерівності у відповідях на глобальну політику, але залишається відкритим питання, як зменшити ці нерівності для підтримки найбільш уразливих країн світу.

Список використаної літератури:

1. The World Health Report 2007: A Safer Future: Global Public Health Security in the 21st Century. Geneva: World Health Organization.
2. Adam Kamradt-Scott. The Politics of Pandemic Influenza Preparedness. The Oxford Handbook of Global Health Politics. URL: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780190456818.001.0001/oxfordhb-9780190456818-e-32>.
3. COVID-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives. URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-020-09381-4>.
4. COVID-19 и мировая экономика. Спасти нельзя ликвидировать? Обзор последствия пандемии. URL: <https://kreston-gcg.com/wp-content/uploads/2020/04/Obzor-Posledstviya-pandemii.pdf>.
5. Україна у 2020-2021 роках: наслідки пандемії. Консенсус-прогноз. Департамент стратегічного планування та макроекономічного прогнозування. Київ, 2020. № 51. С. 25.
6. Між коронавірусом і голодом. Латинська Америка, Африка, Азія. Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3018542-miz-koronavirusom-i-golodom-latinska-amerika-afrika-azia.html>.
7. Henley J. Swedish PM warned over 'Russian roulette-style' Covid-19 strategy. The Guardian. URL: <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/23/swedish-pm-warned-russian-roulette-covid-19-strategy-herd-immunity>.
8. Brazil slashes growth, eyes healthcare collapse over coronavirus. New York Times. URL: <https://www.nytimes.com/reuters/2020/03/20/world/americas/20reuters-health-coronavirus-brazil.html>. Retrieved March 31, 2020.
9. Корнієвський О. Громадянське суспільство в умовах пандемії коронавірусу COVID-19: виклики та перспективи розвитку. Національний інститут стратегічних досліджень <https://niss.gov.ua/news/statti/gromadyanske-suspilstvo-v-umovakh-pandemii-koronavirusu-covid-19-vikliki-ta-perspektivi>.
10. Cairney P., & Weible C. M. The new policy sciences: Combining the cognitive science of choice, multiple theories of context, and basic and applied analysis. *Policy Sciences*. 2017. №50(4). Pp. 619–627.
11. Коронавірус: епідемія як економічний шок. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. URL: <http://www.ier.com.ua/ua/publications/articles?pid=6329>.

Butnyk O. Nemyrivska O. Features of public administration in the conditions of a world pandemic

It is remarks that the world is in the midst of the strictest pandemics in the last century today. The problem of exit leads to attract nationals of the public administration at all levels, as well as the whole range of organizations and individuals involved in the development and implementation of public policy.

The forecast of GDP growth rates in 2020 in developed countries and in the world as a whole is given. It is noted that the decline in consumer demand in the European Union and the United States will have a negative impact on imports from developing countries. Social protection programs that have been introduced or expanded in response to COVID-19 have been studied. Response measures are being taken in all regions except Africa. Economic programs aimed at mitigating the effects of the COVID-19 pandemic and stabilizing the economy are analyzed. In addition to the United States, the top five countries in terms of funding for such economic programs also include Germany, China, Canada and Australia. However, for the COVID-19 pandemic in Africa and Latin America, it is actually a choice between death from disease and death from starvation.

The political decisions made by governments to curb the epidemic are systematized. The main directions of the decisions were: protection of people from infection, financing of health care facilities, measures aimed at supporting business.

The peculiarities of decision-making in public administration in different countries are studied. Emphasis is placed on the impact of the crisis on civil society and the development of public organizations. It is noted that civil society is at the forefront of

tackling the COVID-19 pandemic through various community initiatives, focusing on helping medical and other services that directly fight the virus and treat people; raising funds and necessities for the elderly, other vulnerable groups and low-income families, etc. The influence of scientific and technical expertise on political decision - making is studied. A solution is proposed for the early readiness of states to quickly and effectively combat the crisis caused by the pandemic.

Key words: COVID-19, social protection programs, economic programs, civil society