

## УПРАВЛІНСЬКІ ПІДХОДИ ДО ПОДОЛАННЯ НАСЛІДКІВ ПАНДЕМІЇ COVID-19 В УКРАЇНІ

## MANAGEMENT APPROACHES TO OVERCOMING THE CONSEQUENCES OF THE COVID-19 PANDEMIC IN UKRAINE

У статті досліджено управлінські підходи до подолання наслідків пандемії COVID-19 в Україні. Обґрунтовано, що в умовах кризи, як, зокрема, світова пандемія COVID-19, особливого значення набуває необхідність підвищення ефективності системи охорони здоров'я, для чого потрібно впровадити нові форми, методи й моделі управління на всіх її рівнях. З огляду на те що здоров'я населення є наскрізним питанням більшості політик, сфер і галузей, підходи до подолання наслідків розповсюдження COVID-19 класифіковано за такими кількома ознаками, як рівень їх впровадження (світовий; транскордонний; національний; рівень суб'єктів господарювання; рівень домогосподарств), сфера (галузь) впровадження (нормативно-правова сфера, економічна, сфера охорони здоров'я, економічна, соціальна, сфера стратегічних комунікацій тощо) і терміни реалізації (стратегічне реагування, оперативне реагування, клінічне реагування та негайне реагування в надзвичайних ситуаціях). Узагальнено основні управлінські підходи до протидії пандемії COVID-19 в Україні: «соціальне дистанціювання», що проявляється в заходах транскордонного, національного та локального рівнів; «націоналізація» економіки, тобто збільшення ролі держави в економічних процесах, концентрація критично важливих виробничих ланцюжків усередині національної економіки, обмеження чи зниження частки глобальних торгових операцій; «віртуалізація» економіки – перенесення значної кількості ділової активності в онлайн-формат, запровадження дистанційної роботи, збільшення частки послуг без фізичного контакту, перехід до безготівкових операцій тощо; «медичне дистанціювання», що передбачає обмеження контактів лікаря та пацієнта; «віртуалізація» сфери медичних послуг, що вимагає активного розвитку інформаційно-комунікаційних технологій у медичних закладах, як державних, так і приватних.

**Ключові слова:** публічне управління, охорона здоров'я, пандемія COVID-19, медичні

заклади, цифровізація, соціальне дистанціювання.

The article examines the management approaches to overcoming the consequences of the spread of COVID-19 in Ukraine. It is justified that in the context of the crisis, such as the global pandemic COVID-19, the need to increase the efficiency of the health care system is of particular importance, which requires the introduction of new forms, methods and management models at all levels. Given that the health of the population is a cross-cutting issue in the vast majority of policies, areas and industries, approaches to overcoming the effects of COVID-19 proliferation are classified according to several criteria, such as their level of implementation (global, cross-border; national; sphere (branch) of implementation (normative-legal sphere, economic, sphere of health care, economic, social, sphere of strategic communications, etc.) and terms of realization (strategic response, operational response, clinical response and immediate response in emergencies). The main approaches to counteracting the spread of COVID-19 coronavirus in Ukraine are summarized: "social distancing" manifested in cross-border, national and local activities; "Nationalization" of the economy, ie increasing the role of the state in economic processes, the concentration of critical production chains within national economies, limiting or reducing the share of global trade; "Virtualization" of the economy – the transfer of a significant amount of business activity online, the introduction of remote work, increasing the share of services without physical contact, the transition to non-cash transactions, etc.; "Medical distancing", which involves limiting contact between doctor and patient; "Virtualization" of the field of medical services, which requires the active development of information and communication technologies in medical institutions, both public and private.

**Key words:** public administration, health care, pandemic COVID-19, medical institutions, digitalization, social distancing.

УДК 351.77:614.441  
DOI <https://doi.org/10.32843/rma2663-5240-2022.27.13>

**Шевченко С.О.**

д. наук з держ. упр., професор,  
заслужений працівник освіти України,  
завідувач кафедри управління  
та адміністрування  
Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ

**Мунько А.Ю.**

к. наук з держ. упр.,  
доцент кафедри управління  
та адміністрування  
Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Якісне управління медичними закладами сьогодні стає вирішальним фактором для розвитку національної системи охорони здоров'я. Жорсткість вимог, розвиток конкуренції, розширення ринку медичних закладів міжнародного рівня, тривала пандемія коронавірусу COVID-19, що супроводжується затяжною соціальною та економічною кризою, вимагають від керівників медичних закладів та органів публічної влади оперативного реагування й прийняття ефективних управлінських рішень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні та практичні аспекти управління у сфері охорони здоров'я в нових умо-

вах господарювання розглянуто в наукових працях багатьох вітчизняних учених, зокрема в роботах таких авторів, як О. Дмитрук, О. Мартинюк, Л. Мельник, А. Мунько, С. Смирнова, Л. Стефанишина, З. Юринець, Т. Ямненко й інші. Питанням стратегічного планування діяльності медичних закладів присвячені роботи таких вітчизняних і зарубіжних науковців, як В. Борщ, Ю. Вороненко, О. Зінченко, Л. Пономаренко, В. Лепський, І. Рожкова, Ю. Сафонов, В. Яценко, Дж. Спеціале. З початком світової пандемії COVID-19 зарубіжні науковці активно досліджують процеси адаптації системи охорони здоров'я до кризових умов.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на активні наукові пошуки й здобутки, ще недостатньо уваги приділено проблемам упровадження нових підходів до управління сферою охорони здоров'я в умовах пандемії COVID-19, потребують подальшого дослідження саме в цьому напрямі.

**Мета статті** – обґрунтування управлінських підходів до подолання наслідків COVID-19 в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Заходи щодо запобігання ризикам і зменшення загрози розповсюдження коронавірусної інфекції COVID-19 в Україні насамперед визначені рекомендаціями Всесвітньої організації охорони здоров'я (далі – ВООЗ), іншими міжнародними організаціями, які з початком пандемії ведуть активну політику з метою її стагнації та подолання.

Управлінські підходи до подолання наслідків пандемії COVID-19 в Україні можна класифікувати за кількома ознаками, такими як рівень їх упровадження, сфера (галузь) упровадження й терміни реалізації.

Можна виділити такі основні рівні впровадження: світовий; транскордонний; національний; рівень суб'єктів господарювання; рівень домогосподарств.

Сфери впровадження управлінських підходів до подолання наслідків пандемії COVID-19 визначаються такими галузями життєдіяльності населення та діяльності органів публічної влади, нормативно-правова сфера, економічна, сфера охорони здоров'я, економічна, соціальна, сфера стратегічних комунікацій тощо.

За термінами реалізації виділяємо стратегічне реагування; оперативне реагування; клінічне реагування; негайне реагування в надзвичайних ситуаціях.

Безумовно, усі управлінські підходи стосуються сфери охорони здоров'я та діяльності медичних закладів, а отже, більшість заходів щодо протидії COVID-19 є наскрізними в зазначених сферах. Разом із тим основне навантаження та відповідальність й ситуації пандемії покладаються на рівень національної та місцевої публічної влади, інтегруючись до рівня управління медичними закладами.

На національному рівні в Україні за підтримки ВООЗ та інших партнерів Кабінетом Міністрів України розроблено й прийнято Національний план протиепідемічних заходів для забезпечення готовності системи охорони здоров'я до запобігання, мінімізації та протидії ризику спалаху захворювання [4; 5]. У рамках Національного плану розробляються шляхи

комунікації та координації надзвичайних заходів, здійснюється планування комунікаційних заходів і залучення громад, уживаються заходи щодо запобігання розповсюдженню та контролю розповсюдження інфекції, підготовки лабораторних систем, розв'язання логістичних питань та управління поставками в умовах надзвичайних ситуацій.

З метою протидії пандемії COVID-19 як усесвітньої загрози на початку березня 2020 р. Кабінет Міністрів України запровадив комплекс обмежувальних заходів, якими, зокрема, заборонено відвідування закладів освіти, проведення масових заходів, призупинено здійснення окремих видів підприємницької діяльності, регулярні й нерегулярні перевезення тощо [3]. Безумовно, такі заходи негативно впливають на національну економіку, прискорюючи темпи її стагнації, для України в цьому аспекті характерними були зупинка роботи більшості підприємств малого й середнього бізнесу, зростання кількості звільнених працівників або таких, що перебувають у неоплачуваних відпустках (оновлений урядовий прогноз безробіття, який справдився, – 9,4% за підсумками 2020 р. [1]).

Основним кроком в антикризовій бюджетній політиці щодо передбачення фінансових ресурсів у державному бюджеті України на 2020 р. для вжиття ефективних заходів щодо нейтралізації негативних наслідків поширення COVID-19 і підтримки економічної активності в країні [2] стало внесення Верховною Радою України відповідних змін у Державний бюджет. Зокрема, урядом було створено так званий стабілізаційний фонд боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, і її наслідками, обсяг якого було затверджено в сумі 64,7 млрд грн.

До напрямів використання коштів фонду віднесено фінансування заходів із запобігання виникненню та поширенню, локалізації та ліквідації спалахів коронавірусної інфекції, епідемії і пандемії, у тому числі на закупівлю товарів, робіт і послуг, необхідних для здійснення таких заходів, включаючи закупівлю медичних послуг за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення.

Крім того, до антикризових фінансових напрямів впливу належить перерозподіл коштів держбюджету, до якого варто віднести такі найбільш значні за впливом видатки: 15,8 млрд грн на реалізацію програми державних гарантій медичного обслуговування населення (доплати до зарплат медичних та інших працівників, які безпосередньо зайняті на роботах із ліквідації наслідків поширення

хвороби та які забезпечують життєдіяльність населення, на період карантину); 10 млрд грн на здійснення додаткових виплат особам похилого віку; 0,6 млрд грн для надання допомоги з Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття; 3 млрд грн спрямовано до Резервного фонду державного бюджету [6, с. 88].

Для порівняння, Міністри фінансів країн ЄС узгодили пакет економічних заходів на суму 540 млрд євро для підтримки економіки ЄС [9], а саме: 100 млрд євро – субсидювання заробітної плати за умови, що компанії скорочують робочий час працівників, не скорочуючи робочі місця; 200 млрд євро – розширення програм кредитування компаній; 240 млрд євро – фінансування «дешевих» кредитів у рамках фонду Європейського механізму стабільності (European Stability Mechanism).

У нормативно-правовій сфері запроваджено, зокрема, тимчасові обмежувальні заходи: закриття навчальних закладів; обмеження роботи пасажирського транспорту і громадських заходів; обмеження права в'їзду в країну; призупинення роботи закладів харчування, культурних, торгових і розважальних закладів. Також затверджено закон, яким передбачено адміністративні наслідки за порушення санітарно-епідемічних вимог і збільшення кримінальної відповідальності за порушення вимог, які спрямовані на запобігання розповсюдженню інфекційного захворювання [7]. Підходи в нормативно-правовій сфері повинні зосереджуватися на внесенні змін у відповідне законодавство для сприяння своєчасному реагуванню на поширення інфекції (наприклад, перегляд Порядку використання коштів резервного фонду для ліквідації надзвичайних ситуацій та навчання державних керівників із питань застосування оновлених механізмів).

На рівні суб'єктів господарювання для мінімізації економічних наслідків для малих і середніх підприємств унесені поправки в Податковий кодекс України, а також окремі рішення про послаблення податкового тиску, що було ухвалено місцевими радами по всій країні.

У частині стратегічного реагування основним є урядовий механізм координації, що включає створення Координаційної ради з протидії поширенню COVID-19 при Президентові України для керівництва та контролю реагування на стратегічному рівні. Іншим важливим заходом є картування розповсюдження вірусу для цілей стратегічного планування заходів реагування та проведення

оцінювання комплексного впливу епідемії COVID-19 на різні групи населення.

Оперативне реагування передбачає методичні чи технічні рекомендації щодо підготовки заходів реагування системи охорони здоров'я та інших систем на небезпеку пандемії. До цього додаються заходи щодо розповсюдження інформації та проведення комунікаційних кампаній про ризики інфекції, посилення системи епідеміологічного нагляду для сприяння виявленню випадків захворювання, підготовка медичних закладів для реагування на випадки інфекції COVID-19 (Кабінет Міністрів України призначив 51 опорну установу по всій країні для реагування на випадки інфекції COVID-19 [8]); оцінювання МОЗ і ВООЗ оперативної готовності медичних установ до реагування на ризики COVID-19.

У рамках клінічного реагування МОЗ і медичні заклади розробляють і впроваджують інструкції й рекомендації щодо визначення кількості випадків, забору біологічних зразків, направлення пацієнтів для отримання послуг тощо, створюють системи проведення тестування. До клінічного реагування включається забезпечення медичних лабораторій комплектами реагентів для проведення досліджень методом полімеразної ланцюгової реакції для виявлення випадків COVID-19 для збільшення оперативного тестування [4]. Мета – розбудова лабораторних спроможностей щодо тестування COVID-19 шляхом забезпечення обладнанням, персоналом, який пройшов навчання, комплектами реагентів, запровадження системи направлень для проведення тестування, розв'язання логістичних питань доставки зразків.

Підходи негайного реагування передбачають створення груп швидкого реагування та постійне навчання епідеміологів і вірусологів на загальнодержавному рівні, розбудову спроможності реагування в надзвичайних ситуаціях і проведення експрес-тестів, розроблення механізмів клінічного ведення випадків і направлення на ізоляцію.

Заходи у сфері стратегічних комунікацій включають розробку планів комунікацій щодо ризиків у надзвичайних ситуаціях для збільшення комунікацій із питань охорони здоров'я та проведення інформаційних кампаній, спрямованих на різні прошарки населення. Також до заходів включаємо збір та оцінювання інформації про випадки, пов'язані з ризиками COVID-19, з метою швидкого відстеження таких випадків по країні.

На рівні медичних закладів України варто відзначити такі основні заходи: затвердження положень щодо запобігання розповсюдженню



інфекційних захворювань і контролю за ними; створення програм діяльності медичних закладів в умовах епідемії та забезпечення необхідних ресурсів для їх виконання; організація систем збору й утилізації заражених відходів; розслідування випадків захворювання й забезпечення швидкого реагування на них, включаючи навчання медичного персоналу; розроблення механізмів доставки, закупівлі та створення запасів на випадок надзвичайних ситуацій; надання психосоціальної підтримки як медичному персоналу, так і пацієнтам; забезпечення доступу до альтернативних видів надання медичних послуг, консультацій (цифровізація галузі та закладів).

Узагальнюючи аналіз управлінських підходів до протидії пандемії COVID-19 в Україні, зосередимо увагу на основних:

– «соціальне дистанціювання», що проявляється в заходах транскордонного, національного та локального рівнів (закриття закладів освіти, упровадження дистанційної роботи, карантин, ізоляція, самоізоляція, дистанціювання осіб у громадських закладах тощо);

– «націоналізація» економіки, тобто збільшення ролі держави в економічних процесах, концентрація стратегічно важливих виробничих ланцюгів усередині національної економіки, обмеження чи зниження питомої ваги глобальних торгових операцій;

– «віртуалізація» економіки – перенесення значної кількості ділової активності в онлайн формат, запровадження дистанційної роботи, збільшення частки послуг без фізичного контакту, перехід до безготівкових операцій тощо;

– «медичне дистанціювання», що передбачає обмеження контактів лікаря та пацієнта (упровадження інформаційних технологій надання медичних послуг і консультацій тощо);

– «віртуалізація» сфери медичних послуг, що безпосередньо витікає зі змісту підходу «медичного дистанціювання» та вимагає активного розвитку інформаційно-комунікаційних технологій у медичних закладах, як державних, так і приватних.

**Висновки.** З початком пандемії COVID-19 в Україні заклади охорони здоров'я опинилися в системній кризі. Вітчизняна система охорони здоров'я виявилася неготовою до різкого збільшення випадків інфікування вірусом. Відсутність достатньої кількості засобів індивідуального захисту, ліжко-місць, засобів кисневої терапії, а також знань про природу вірусу, особливості його впливу на людину та практичного досвіду щодо того, як діяти при небезпечному вірусі, – усі ці фактори стали

хоч і негативним, але потужним стимулом до вдосконалення підходів публічного управління у сфері охорони здоров'я, особливо в надзвичайних ситуаціях. У свою чергу, пандемія COVID-19 посилила актуальність упровадження інформаційних технологій у процесах надання медичних послуг, що сьогодні є не лише вимогою часу, а й об'єктивною необхідністю, реакцією на виклики, пов'язані зі світовою пандемією та кризою, спричиненою її наслідками. Це визначає напрями подальших досліджень стосовно розробки заходів щодо «віртуалізації» економіки й публічного управління охороною здоров'я зокрема.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» : Закон України від 17 квіт. 2020 р. № 553-IX. URL: <http://www.golos.com.ua/article/330149>.

2. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 15 травня 2019 р. № 555 «Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2020–2022 роки» : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 бер. 2020 р. № 253. URL: <https://cutt.ly/FIYxvFH>.

3. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 бер. 2020 р. № 211. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF>.

4. Про затвердження плану заходів, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, на 2021 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.04.2021 № 311-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311-2021-%D1%80#n13>.

5. Про заходи щодо недопущення занесення і поширення на території України випадків захворювань спричинених новим коронавірусом, виявленим у місті Ухань (провінція Хубей, Китай) : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 24.01.2020 № 185. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0185282-20>.

6. Трещов М.М. Державне регулювання національної економіки в посткарантинний період. *Публічне управління та адміністрування: конкурентні виклики сучасності* : матеріали III Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. 15 трав. 2020 р. Львів : Галицька видавнича спілка, 2020. С. 87–89.

7. Україна: вплив COVID-19 на економіку і суспільство: консенсус-прогноз. URL: <https://www.unicef.org/ukraine/documents/consensus-report>.

8. COVID-19: безпека праці та здоров'я медичних працівників : тимчасова настанова ВОЗ від 2 лютого 2021 року. URL: <https://cutt.ly/eiYxhht>.

9. EU ministers agree half a trillion euro coronavirus rescue plan. Reuters. URL: <https://cutt.ly/7IYxzJp>.