

Вадим Черниш

vc@censs.org

к. ю. н., викладач кафедри теорії та практики управління
ФСП КПІ ім. Ігоря Сікорського

ЕФЕКТИВНІСТЬ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ ВЛАДИ В НОВИХ УМОВАХ РЕАГУВАННЯ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ

Пандемія коронавірусної хвороби виявила недосконалості систем публічного управління багатьох країн і Україна не стала виключенням. Перші особи держав, національні уряди зіштовхнулись з необхідністю масштабного кризового управління, що охоплювало багато сфер функціонування суспільства та передбачало запровадження нових форм реагування на надзвичайні ситуації, в тому числі і на міжнародному рівні.

Дослідження моделей реагування на пандемію найпотужніших міжнародних організацій, систем забезпечення колективної безпеки та урядів окремих держав стали поштовхом для нового погляду на теорію реалізму (неореалізму) у міжнародній політиці. Експерти повертаються або починають глибше вивчати традиції реалізму, говорячи про роль держави, національних урядів під час реагування на кризу. В наукових колах ведуться дебати між тими, хто відстоює думку, що Євросоюз як наднаціональна структура та організація може забезпечити ефективну відповідь у боротьбі з пандемією. Натомість факти вказують на те, що деякі країни, реагуючи на надзвичайні ситуації, мали можливість швидше відреагувати на загальносвітову кризу, пов'язану з поширенням гострої респіраторною хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками. З часом актуальності та поширеності на рівні тієї чи іншої країни набула дискусія про справжню роль уряду, способи і методи його дій для ефективного захисту людей.

Тут постає питання про те, які саме органи залучаються в різних країнах до реагування на подібні процеси. Наприклад, на самому початку пандемії у Державі Ізраїль для забезпечення логістики було прийнято рішення про залучення в якості допомоги свого розвідувального товариства, яке закуповувало або організовувало контакти для дипломатів, чиновників міністерств охорони здоров'я з метою придбання медичних засобів, захисного спорядження і відповідного обладнання.

Так Ізраїль став одним з перших, фактично змагаючись у конкурентній боротьбі за обмежений ресурс з іншими країнами, які також намагались активно діяти задля захисту свого населення [1]. Відомо, що такі дії піддані критиці і з боку Всесвітньої організації охорони здоров'я, і з боку інших агенцій ООН через те, що у таких кризових ситуаціях варто думати про інших – власне для цього і запроваджувалась міжнародна ініціатива COVAX [2], яка повинна була б забезпечити країни, що мають недостатньо коштів і можливостей для вчасного, швидкого, ефективного реагування на пандемію.

Якщо більш предметно розглядати дії національних урядів, то, на нашу думку, Україна, як і багато інших країн, стикнулася з проблемою швидкості. Комплекс використаних антикризових методів, до яких зазвичай раніше вдавались органи державної влади, виявився неефективним. Класична схема реагування уряду та органів місцевого самоврядування в Україні найкраще відпрацьована на діях з ліквідації наслідків катастрофи на Чорнобильській АЕС, де наша країна має величезний досвід. Саме тоді була створена Комісія з техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій [3], однак ця система реагування жодного разу не реформувалась і за нових викликів, спричинених пандемією не змогла забезпечити ефективність відповіді.

Фактично неререформованість цієї системи реагування, яка пов'язана з прийняттям правильних якісних рішень у сфері управління, показала її недосконалість під час періодів «турбулентності». За цих обставин держава почала покладатись на інші механізми. Наприклад, на початку поширення коронавірусної інфекції з метою залучення ресурсів для фінансування програм, проектів і заходів, спрямованих на подолання наслідків кризи, Президент намагався діяти у нетрадиційний спосіб, збираючи представників великого бізнесу. Втім в Україні досі немає належного нормативного регулювання можливостей залучення коштів, мобілізації ресурсів з різних джерел, що не дозволяє вчасно відповідати вимогам поточної ситуації.

¹ Toi Staff. IDF, Mossad, government import ventilators, masks in battle against virus//The times of Israel. електрон. версія газ. 2020. Дата оновлення: 31.03.2020. URL: https://www.timesofisrael.com/mossad-said-to-obtain-more-ventilators-masks-for-battle-against-virus-spread/?fbclid=IwAR20MpE_LpGgFyeD7i5Iz3DvR9Ck7s3qOE7saZ4s7IXESRzc6YiSK1q6Z0 (дата звернення: 05.11.2021)

² COVAX. Working for global equitable access to COVID-19 vaccines. URL: <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax> (дата звернення: 05.11.2021)

³ Діяльність зараз регламентована постановою Кабінету Міністрів України від 26 січня 2015 р. № 18 «Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/18-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.11.2021)

Коронавірус показав цілу низку ситуацій напруження та конфліктів між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. У березні-травні 2020 року посилення напруження та нові конфлікти між центральною владою та органами місцевого самоврядування відбулись одразу після введення урядом карантинних обмежень, пов'язаних з COVID-19. Цей період супроводжувався численними протестами на місцевому рівні серед різних соціальних груп (лікарі, підприємці, працюючі батьки, що мають малолітніх дітей тощо) щодо соціально-економічних проблем, спричинених пандемією, відсутністю належної державної підтримки і комплексного державного плану подолання негативних наслідків поширення коронавірусної інфекції. Низка міських голів публічно висловила незгоду з рішеннями уряду та відмовилась виконувати частину карантинних обмежень. Зокрема, це стосувалось закриття садочків, шкіл, обмеження в роботі транспорту та ринків [4]. Варто звернути увагу, що спочатку частина рішень приймалась на рівні Уряду України, потім, як було вище зазначено, такі рішення отримали критику від місцевих керівників, і в результаті державні органи вирішили передати частину повноважень на рівень місцевого самоврядування. Однак у такій ситуації завжди залишається спір про залученість і достатність ресурсів, що в результаті демонструє багаторівневі виклики, пов'язані з недосконалістю систем управління.

Ми вже згадували питання залучення фінансових ресурсів під час коронакризи і хотіли б зупинитись на можливостях швидкого використання деяких фінансових інструментів. Згадаємо рішення Верховної Ради України щодо створення спеціального фонду для фінансування заходів з подолання наслідків поширення коронавірусної хвороби [5]. Не зважаючи про дискусію про його ефективність, цю ініціативу можна розглядати як спробу швидко врегулювати процеси, які б дозволили оперативно та ефективно фінансувати важливі для населення заходи. В цьому контексті також важливим і взаємопов'язаним є питання регуляторного управління.

Коло питань щодо регуляторного управління можна розбити на 2 групи:

⁴ Конфлікти центральної та місцевої влади: чим це загрожує державі / Центр безпекових досліджень «СЕНСС». 1 червня 2020 року. URL: https://censs.org/conflicts_local_central_authority/ (дата звернення: 05.11.2021)

⁵ Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік. Закон України від 13.04.2020 № 553-IX // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20#n146> (дата звернення: 05.11.2021)

Перша – питання, які пов'язані з функціонуванням бізнесу, роботою на підприємствах, організацією та проведенням розважальних заходів (футбольні матчі, концерти, робота кінотеатрів тощо). Щодо останніх ситуація залишалась довго невизначеною і спричиняла багато проблем щодо того, як їх проводити, яка кількість людей дозволена, які обов'язкові правила мають діяти для організаторів та відвідувачів.

Друга – нормативне регулювання обігу товарів медичного призначення, тобто які з них відповідають встановленим вимогам, а які – ні, наприклад, маски, кисневі балони, кисневі станції для боротьби з хворобою, захисні костюми, апарати штучної вентиляції легень тощо. Спостерігалась ситуація, коли рішення мало прийматися і виконуватися невідкладно, однак в різних регіонах України, в різних закладах охорони здоров'я та інших, пов'язаних з ними, існували різні правила і процедури. Таким чином, країні не вистачало уніфікованого і виваженого підходу у час боротьби з поширенням коронавірусної інфекції.

В той же час справедливо визнати, що ряд країн світу був успішнішим за Україну у питаннях подолання коронакризи, і органам влади України всіх рівнів варто було б імплементувати в своїх рішеннях кращі закордонні напрацювання, ґрунтуючись на їхньому досвіді та достовірній обробці інформації.

За умов пандемії гостро постало питання про формальне і неформальне лідерство в Україні. І тоді, і зараз дуже багато процесів залежать не лише від формального регулювання тих чи інших норм і взаємовідносин, а й від неформального лідерства, яке фактично мають лідери держави. Для прикладу, у Німеччині, бачимо персональний авторитет і вплив канцлера попри те, що в країні також є проблеми з тим, що влада не завжди встигала з прийняттям змін до діючого законодавства, унормуванням діяльності тих чи інших недержавних суб'єктів. Такий неформальний лідерський вплив має велике значення, особливо в проміжок часу, коли держава не встигає формально, за традиційним підходом, вирішити екстрені питання. Під час антикризового реагування неформальне лідерство заповнює існуючу часову і змістовну прогалину.

Велике значення в період коронакризи відіграли технології. Суспільство стикнулося з тим, що різні суб'єкти (індивідуальні, колективні) користуються різним програмним забезпеченням задля комунікації. Якщо в одній установі або одному органі влади частина працівників використовують одну платформу для зв'язку, а

інша – відмінну від неї, це викликає складнощі як всередині організації, так і з зовнішніми стейкхолдерами. Тому комунікація всередині організації потребує уніфікації механізмів та способів, проведення роз'яснень та навчань, зміни культури організації переговорного, дискусійного процесу та й загалом процесу управління. Учасники взаємовідносин, а перш за все – працівники організації, мають зрозуміти, що в умовах дистанційної роботи всі процеси піддалися змінам і відбуваються інакше – навіть всередині організації. Це ж саме стосується і органів влади – в тому числі під час стратегування чи розробки певних рішень, які мають приймати органи державної влади, застосовується інший механізм, інші способи комунікації. Вказане потребує певних знань працівників і зміни культури роботи організації, де дистанційна (онлайн) комунікація вже фактично стала новою нормою. Актуальним питанням за цих умов залишається питання безпеки, зокрема цифрової, і захисту персональних даних, підходи до яких також потребують перегляду компетентними органами держави.

Вказане обумовлює важливість існування ефективних (реально працюючих) протоколів взаємодії в системі Міністерства охорони здоров'я, а також між різними підприємствами, установами та організаціями, що дотичні до цієї сфери, в тому числі, і у питаннях інформування громадян про нові обставини та дії держави з реагування на кризову ситуацію. На всіх рівнях бачимо необхідність розробки механізмів, які б дозволяли діяти швидко і разом з тим не виключати з процесу прийняття рішень тих учасників, які потім стають їх виконавцями, навіть, коли цей процес істотно відбувається у цифровому середовищі.

Сьогодні в Україні не вистачає фахівців, які в режимі екстреної ситуації можуть накопичувати як негативний, так і позитивний досвід – для його подальшого аналізу та використання в методиках навчання, проведення тренінгів, розробок, які допоможуть державним органам краще реагувати на виклики, пов'язані із пандемією коронавірусної хвороби та інші, що неї спричинені. З метою сприяння стабілізації ситуації і розвитку, з використанням спеціальних сучасних методів соціології необхідно постійно моніторити якість прийняття управлінських рішень, їх вплив на різні категорії та соціальні групи та відповідні наслідки.