

УДК 351.84:35.072.2:342.5 (477)  
DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.6/14>

**Чорний О.В.**

Міжрегіональна Академія управління персоналом

**Гурковський В.І.**

Міжрегіональна Академія управління персоналом

## ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я У КРАЇНАХ ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ COVID-19: СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ЧИННИКИ СУСПІЛЬНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ

*Фахівці в галузі охорони здоров'я з різних держав давно попереджали про те, що світ може зустрітись із серйозною пандемією, і закликали краще до неї підготуватися. Але державним органам, яким потрібно думати про чергові вибори, складно витратити час, гроші та політичний капітал на формування і реалізацію державної політики в галузі охорони здоров'я та врегулювання абстрактної можливості майбутньої кризи. І тому ціла низка держав в основному виявилася не готова до глобальної загрози здоров'ю населення в масштабах, створених новою епідемією коронавірусу.*

*У той час як пандемія стрімко поширювалася у світі, частина населення та й деякі державні органи не враховували рекомендації фахівців у галузі охорони здоров'я, сподіваючись на пом'якшення обмежень і повернення до нормального розміреного життя, до зникнення загрози. Водночас ділові кола вимагають винятків на свою користь і значних субсидій, а часто і екстреної допомоги, щоб допомогти їм пережити важкі часи, хоча пересічні громадяни більшою мірою потребують цієї допомоги*

*На міжнародному рівні заходи реагування урядів на пандемію ілюструють складні політичні аспекти світової кооперації. Світова пандемія вимагає глобальних заходів у відповідь, скоординовані міжнародні заходи однозначно є найкращим способом протидії міжнародній надзвичайній ситуації в галузі охорони здоров'я. Але під тиском своїх меркантильних інтересів директивні органи відкликали ресурси, що призначалися іншим країнам, вводили заборони на експорт продовольства та ліків і створювали надлишкові матеріальні запаси.*

*Кожен із цих заходів, яким би популярним він не був у місцевого населення, пов'язаний із витратами для державного бюджету, в результаті відсутність кооперації погіршує ситуацію для всіх. Такі міжнародні організації, як Всесвітня організація охорони здоров'я, намагаються координувати спільну світову реакцію на глобальну кризу, але перед обличчям потужних проявів політичного тиску окремих держав вони можуть виявитися безсилями. Кожному уряду доводиться приймати важкі рішення про належні заходи під час формування державної соціально-економічної політики, а також які обмеження ввести і коли їх послабити.*

*Дані рішення повинні враховувати рекомендації в галузі охорони здоров'я, економічні міркування і суспільно-політичний раціоналізм. Яким чином світова спільнота реагувала на фінансову кризу попередніх років, так і відрізняються між окремими країнами залежно від місцевих соціально-економічних умов національні заходи реагування на пандемію COVID-19 та розрізняються за медичними, економічними і політичними аспектами: на що витратити кошти і як їх залучити, якими національними міркуваннями можна поступитися на користь міжнародної скоординованої співпраці.*

**Ключові слова:** реалізація, суспільне благополуччя, державна політика, охорона здоров'я, пандемія, соціально-економічні фактори, формування.

**Постановка проблеми.** Шкода, нанесена пандемією COVID-19 соціально-економічній діяльності в останні місяці, – це лише розвиток другої хвилі захворювань, хоча стрімкий і безпрецедент-

ний колапс виробництва, торгівлі та зайнятості, можливо, вдасться повернути назад у міру ослаблення пандемії, довгострокові соціально-економічні наслідки можуть проявлятися протягом

життя одного або більше поколінь [12]. Серед них – тривалий період економічного спаду, банківської бездіяльності, схожий із довгостроковою стагнацією, якій може тривати декілька десятиліть.

Такі тривалі періоди асоціюються з більш низькими реальними зарплатами і створюють широкі передумови для фінансування урядами заходів стимулювання, спрямованих на протидію економічним збиткам, які заподіяні пандемією. Природно, що до теперішнього часу вивчення соціально-економічних наслідків тривалої пандемії COVID-19 було зосереджено на короткострокових результатах стратегій пом'якшення і стримування. Однак під час того, як уряди реалізують великомасштабні податково-бюджетні програми, спрямовані на боротьбу з пандемією, важливо зрозуміти, як буде виглядати господарський та економічний ландшафт у найближчі роки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідники вже сьогодні говорять про те, що під час великомасштабної пандемії наслідки будуть відчуватися у всій економіці по всьому світу. Для цього є дві причини: або тому, що сама інфекція широко поширюється, або тому, що торгівля і ринкова інтеграція в кінцевому підсумку поширюють економічні потрясіння у збільшеному масштабі.

Міжнародні фінансові організації також не повинні залишатися осторонь і допомогти країнам не тільки боротися з пандемією, але і послабити шок від втрати потоків приватних доходів саме тоді, коли ці країни з низькими доходами і вразливі держави найбільше їх потребують [10]. Крім того, порушення глобальних ланцюжків поставок продукції в деяких випадках поставило у пріоритет необхідність забезпечення продовольчої безпеки окремих держав у цілому в глобальному масштабі.

**Постановка завдання.** Метою статті є обґрунтування формування та реалізації державної політики охорони здоров'я та суспільного благополуччя із урахуванням соціально-економічних факторів впливу пандемії на сучасному етапі.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Світова спільнота повинна визнати, що наслідки пандемії будуть негативно впливати на формування грошово-кредитної і бюджетно-фінансової політики в багатьох державах. Погляд на попередні пандемії може допомогти заповнити цю прогалину, проливши світло на їх середньо- і довгострокові економічні наслідки. Однак, роблячи висновки на основі історичних тенденцій, важливо відзначити одну вирішальну відмінність, минулі пандемії відбувалися в ті часи, коли практично ніхто не доживав до глибокої старості.

З огляду на зростання тривалості життя, можливо, на цей раз ситуація складеться по-іншому, смертність від COVID-19 непропорційно стосується людей похилого віку, які, як правило, більше не беруть участь у трудовій діяльності та мають тенденцію зберігати кошти більше. Це може відображати в багатьох країнах відсутність необхідних інвестицій через надлишок капіталу на одиницю робочої сили, збільшене бажання економити з обережності, більшої невизначеності, або бажання відновити виснажений добробут, або і те, й інше.

Жорсткі карантинні заходи, спрямовані на боротьбу з поширенням вірусу, призвели до серйозного скорочення обсягів виробництва в короткостроковій перспективі. У період загальнонаціонального карантину деякі галузі сфери послуг, що вимагають прямої взаємодії клієнтів і постачальників, у результаті обмеження пересування і вимог, що стосуються соціального дистанціювання, практично позбулися доходів [11]. Економічний спад в усіх країнах, супроводжуваний звільненнями і зростанням невпевненості в завтрашньому дні, цілком ймовірно, в найближчі місяці призведе до скорочення споживання і, відповідно, доходів підприємств.

Однак наслідки для зайнятості у сфері роздрібною торгівлі певною мірою пом'якшуються рішенням дозволити роботу продуктивних магазинів і аптек, від карантинних заходів більш за інших постраждали низько кваліфіковані працівники, оскільки вони не часто мають можливість працювати віддалено, а це означає, що карантинні заходи можуть мати регресивний вплив на розподіл доходів. У звичайний час неформальна економіка може вважатися резервом на випадок економічного спаду, оскільки зазвичай циклічні спади практично не зачіпають попит і пропозицію в неформальних секторах.

Складність доступу до послуг охорони здоров'я набуває особливого значення, надання державної підтримки в неформальній економіці може представляти особливу складність. Однак посилена підтримка доходів там, де це можливо, повинна стати пріоритетом поряд із забезпеченням доступу до послуг охорони здоров'я [8]. Що стосується осіб, які продовжують працювати, забезпечення їх масками і реалізація інших заходів, покликаних забезпечити здоров'я і безпеку, має найважливіше значення для здоров'я не тільки самих працівників, а й оточуючих їх осіб.

Існують деякі види податкових пільг, які можуть допомогти неформальному сектору, хоча

працівники і компанії можуть не платити прямих податків або соціальних відрахувань, вони роблять комунальні платежі, платять ринкові збори, а також збори, пов'язані з переказом коштів. Із метою зниження ризику органи державної влади почали надавати фінансову підтримку і реалізовувати пакети стабілізаційних заходів, розширюючи державні позики, отримуючи допомогу від міжнародних донорських організацій та збираючи кошти шляхом організації фондів пожертвувань.

Вжиті заходи включають у себе надання ліквідних коштів, стимулювання збереження робочих місць, а також надання підтримки певним галузям. Такі заходи включають у себе надання підтримки соціально незахищеним групам населення в отриманні необхідних товарів і роботи над поправками до трудових кодексів, покликаних захистити працівників. Можливість влади протистояти зовнішнім потрясінням додатково обмежується невеликим обсягом соціальних допомог та низьким рівнем внутрішніх заощаджень, визначено карантин у зв'язку з COVID-19 як форс-мажорну обставину у рамках юридичних договорів.

Якщо зазначені історичні тенденції проявляться аналогічним чином після COVID-19, то довгострокова стагнація буде серйозним питанням під час формування грошово-кредитної політики і політики бюджетної стабілізації протягом наступних двох або більше десятиліть [6]. Якщо сучасне медичне обслуговування і заходи у сфері охорони здоров'я виявляться більш дієвими, тобто ефективно формування та реалізація державної політики в галузі охорони здоров'я, то число жертв COVID-19 стосовно загальної чисельності населення може виявитися менше, ніж число жертв деяких великих пандемій минулого.

Поєднання поширеності неформальної зайнятості, високого рівня безробіття, невеликого розміру заощаджень і вираженої залежності від грошових переказів говорить про уразливість великої частини населення в період тривалого економічного спаду. Досить імовірно, що через коронавірусну кризу мільйони людей в невеликих країнах очікують злидні, сукупний вплив економічної і санітарно-епідеміологічної кризи, незважаючи на раніше досягнуті успіхи щодо скорочення бідності та підвищення рівня життя, відкине суспільство на багато років назад.

Активна податково-бюджетна експансія, спрямована на боротьбу з пандемією, сприятиме подальшому зростанню державного боргу, знижуючи національну норму заощаджень, пандемія COVID-19 підриває економіку як багатих, так і бідних країн. Однак для багатьох країн із низькими дохо-

дами і вразливих держав це економічне потрясіння буде ще сильніше через втрату грошових переказів, які трудові мігранти і люди, що працюють за кордоном, відправляють додому. Потоки грошових переказів у країни з низькими доходами і в нестабільні в економічному сенсі держави служать засобом порятунку для населення, а також забезпечують такі необхідні податкові надходження.

Скорочення потоків грошових переказів, ймовірно, підвищить економічне, бюджетне і соціальне навантаження на уряди таких країн, які насилу справляються і в нормальних умовах [4]. Пандемія може вдарити по потоках грошових переказів навіть сильніше, ніж під час фінансової кризи 2008 року, і саме в той момент, коли бідні країни намагаються впоратися з впливом COVID-19 на їх економіку. Трудові мігранти, які виявилися без роботи, швидше за все, скоротять обсяг грошових переказів своїм сім'ям на батьківщині. У порівнянні з минулими економічними кризами ця пандемія представляє ще більшу загрозу для країн, які сильно залежать від доходів у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Глобальний характер цієї кризи означає, що держави переживуть відтік приватного капіталу, а можливо, і скорочення допомоги від донорів, які зазнають труднощі [2]. На додаток до заходів фінансової підтримки держави також мають приділяти велику увагу питанням соціально-економічної допомоги особам, вимушеним знаходитися в режимі ізоляції через введені обмеження, а також заходам щодо охорони життя та здоров'я таких груп населення, для яких режим ізоляції є додатковим фактором ризику.

Для компаній неформального сектора часто характерна низька продуктивність, робота є низькооплачуваною, при цьому неформальний сектор не рідко демонструє стійкість саме тому, що на нього меншою мірою впливають фінансові кризи, з якими стикається формальна економіка. Однак за нинішньої кризи ситуація інакша, оскільки ізоляція і закриття кордонів особливо згубно впливають на багато галузей, які є здебільшого неформальними, де дистанційна робота неможлива [13]. Оскільки для працівників неформального сектора характерний низький рівень заощаджень, їм складніше впоратися із втратою доходів у результаті карантинних заходів.

Наслідки пандемії для міжнародної торгівлі будуть серйозними, враховуючи часткове або повне закриття кордонів, обмеження на переміщення товарів, робочої сили і навіть капіталу, падіння світового попиту. Скорочення торговельної та іншої економічної діяльності на основних ринках

безпосередньо торкнеться невеликих країни та периферії, незважаючи на те, що в таких країнах прогнозується менш сильна рецесія в порівнянні із країнами ЄС, супутні ефекти непередбачувані і можуть посилити ризики економічного спаду.

Часто умови, в яких вони проживають, унеможливають повноцінне соціальне дистанціювання, що підвищує ризик поширення інфекції. Банки, які покладаються на приплив грошових переказів, як дешеве джерело фінансування за рахунок депозитів, швидше за все, чекає підвищення витрат на операційну діяльність, та їх можливості видавати кредити приватному сектору або на фінансування державного дефіциту значно скоротяться [9]. Крім того, приватний сектор, що складається в основному із числа самозайнятих громадян, малих та середніх підприємств, які зазвичай мають життєве важливе значення для країн із низькими доходами і вразливих держав та служить засобом порятунку для держав в період макроекономічних потрясінь та нестабільності.

Міжнародна організація праці на своєму порталі створила спеціальний розділ, де можна ознайомитися з переліками заходів, які приймаються державами для подолання викликаної пандемією кризи в сфері праці. Усе це, в додаток до зниження попиту на їхні послуги і продукти в результаті затяжної кризи, посилить тиск на ринок праці багатьох країн [7]. У країнах, де на ринку праці вже багато безробітної молоді, вони, ймовірно, збільшать ряди безробітних, а також посилять навантаження на і без того крихкі системи охорони здоров'я.

Це може збільшити кількість негативних соціальних факторів, підвищити соціальний тиск у країнах, які погано підготовлені до боротьби з пандемією, а також, можливо, це позначиться і на ситуації за їх межами. Зазвичай, коли відбувається відтік приватного капіталу із країни під впливом макроекономічного шоку, пов'язаного із кліматом або погіршенням умов торгівлі, потоки грошових переказів знижують вплив втечі капіталу. В умовах поточної кризи, навпаки, бідні країни можуть зіткнутися з обома явищами – втечею капіталу і скороченням потоків грошових переказів.

Можна очікувати, що послаблення валюти підштовхне попит на товари їх експорту або підвищить привабливість туризму, оскільки цей шок носить системний характер. Слабкість валюти може погіршити економічне становище багатьох із цих країн із низькими доходами і вразливих держав, борг яких номіновано в іноземній валюті, що ще більше знизить локальний попит і призведе до ще більшого скорочення місцевої еконо-

міки. Ця криза має унікальний ефект посилення бюджетних обмежень у країнах із низькими доходами саме в той момент, коли необхідні дії з боку державного сектора у формуванні та реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я як для захисту населення від пандемії, так і для підтримки місцевої економіки в подоланні масштабних негативних потрясінь.

Втрата податкових надходжень унаслідок скорочення споживання, підтримуваного грошовими переказами, тільки погіршить становище урядів, які вже обмежені в засобах, і сильно підірве їх можливість у прийнятті ефективних бюджетних заходів. Це робить надзвичайно важливою допомогою міжнародного співтовариства, навіть в умовах, коли багаті країни самі несуть величезний бюджетний тягар [1]. Багаті країни самі зацікавлені в тому, щоб надати бідним країнам ресурси на боротьбу з пандемією, адже рівень захворюваності в багатьох країнах набагато вище, і особливо серед трудових мігрантів через їх жалюгідні умови праці та проживання.

Приймаючим країнам необхідно стабілізувати можливості для працевлаштування трудових мігрантів у своїй економіці, дії приймаючих країн можуть допомогти зберегти відповідні грошові перекази. Надання підтримки допоможе країнам із розвинутою економікою швидше повернутися до повномасштабної виробничої діяльності [3]. У країнах, які залежать від сезонних працівників, розширення тестування на інфекцію принесе подвійну користь та забезпечить запас сільськогосподарської продукції для приймаючої держави, як це відбувається у випадку з переїздом українських заробітчан на сільгоспроботи до Польщі.

**Висновки.** Держави у всьому світі здійснюють масштабні заходи підтримки груп населення, найбільш вразливими перед загрозою пандемії. Державна соціально-економічна політика та її основні види допомоги включають розподіл продовольства, виплату соціальних допомог та підтримку зайнятості, медичне обслуговування і створення умов для зниження ризику зараження інфекцією. У зв'язку з рекомендаціями і необхідністю дотримуватися соціальної самоізоляції з метою мінімізації ризику поширення інфекції особливе занепокоєння урядів викликає становище соціально незахищених верств населення, яким надається додаткова підтримка.

У найменш розвинутих країнах основну проблему, яку повинні вирішити уряди, представляє забезпечення основними засобами для існування найбільш вразливих груп населення, які втратили джерела прибутку і звичних умов життєдіяль-

ності. Безумовним пріоритетом національних і міжнародних зусиль стала підтримка зайнятості населення, а також відшкодування втрачених доходів у формі соціальних виплат із безробіття, компенсацій і пільг роботодавцям, послаблень у податковому регулюванні.

#### Список літератури:

1. Вовк С.М. Системні трансформації охорони здоров'я : монографія. Кривий Ріг : ДДУУ: Вид. Р.А. Козлов, 2017. 315 с.
2. Гойда Н.Г., Курділь Н.В., Вороненко В.В. Нормативно-правове забезпечення державно-приватного партнерства в охороні здоров'я України. *Запорізький медичний журнал*. 2013. № 5(80). С. 104–108.
3. Григорович В.Р. Удосконалення управлінських механізмів державної підтримки системи охорони здоров'я в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 2. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=93> (дата звернення: 15.11.2020).
4. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр.: у 2 ч. / заг. ред. проф. М.М. Білінської, проф. Я.Ф. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
5. Державне управління реформуванням системи охорони здоров'я в Україні : навч.-наук. вид. / заг. ред. М.М. Білінської. Київ-Львів : НАДУ, 2012. 240 с.
6. Деякі питання електронної системи охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 р. № 411 / Кабінет Міністрів України. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/deyaki-pitannya-elektronnoyi-sistemi-ohoronizdorovya> (дата звернення: 15.11.2020).
7. Здоров'є-2020: основы европейской политики и стратегия для XXI века. Всемирная организация здравоохранения. Европейское региональное бюро. URL : [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0017/215432/](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/215432/) (дата звернення: 15.11.2020).
8. Лехан В.М., Слабкий Г.О., Шевченко М.В. Аналіз результатів реформування системи охорони здоров'я в пілотних регіонах: позитивні наслідки, проблеми та можливі шляхи їх вирішення. *Україна. Здоров'я нації*. 2015. № 3. С. 67–86.
9. Лобас В.М., Шутов М.М., Вовк С.М. Методологія реформування систем охорони здоров'я, за кластерними підходами. *Україна. Здоров'я нації*. 2013. № 2(26). С. 84–88.
10. Мартякова О.В., Трикоз І.В. Перспективи модернізації охорони здоров'я. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2015. № 4(32). С. 23–30.
11. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років / Міністерство охорони здоров'я України. URL : <moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf> (дата звернення: 13.11.2020).
12. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України від 19.10.2017 р. № 2168-19 / Верховна Рада України. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2168-19> (дата звернення: 03.11.2020).
13. Фещенко Н.М. Галузь охорони здоров'я: проблеми та перспективи фінансового забезпечення. *Держава та регіони*. 2010. № 3. URL : [http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/2559/1/Derzhava%20ta%20regioni\\_2010\\_6\\_155-161.pdf](http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/2559/1/Derzhava%20ta%20regioni_2010_6_155-161.pdf) (дата звернення: 12.11.2020).

#### **Chorny O.V., Hurkovskiy V.I. FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE HEALTH POLICY IN COUNTRIES DURING THE COVID-19 PANDEMIC: SOCIO-ECONOMIC FACTORS OF SOCIETY**

*Health experts from different countries have long warned that the world could face a serious pandemic and called for better preparation for it. But it is difficult for government agencies that need to think about the next election to spend time, money and political capital on shaping and implementing public health policy and resolving the abstract possibility of a future crisis. And so a number of states, in general, were not ready for a global threat to public health on the scale created by the new coronavirus epidemic.*

*While the pandemic was spreading rapidly around the world, part of the population, and some government agencies, ignored the recommendations of health professionals, hoping to ease the restrictions and return to a normal measured life, to eliminate the threat. At the same time, businesses require exceptions in their favor and significant subsidies, and often emergency assistance, to help them survive difficult times, although ordinary citizens are more in need of this assistance.*

*At the international level, governments' response to the pandemic illustrates the complex political aspects of global cooperation. The global pandemic calls for a global response, and coordinated international action is clearly the best way to address the international health emergency. But under pressure from their mercantile interests, policymakers withdrew resources allocated to other countries, banned the export of food and medicine, and created surplus stocks.*

*Each of these measures, no matter how popular it is with the local population, involves costs for the state budget, as a result of the lack of cooperation worsens the situation for all. International organizations such as the World Health Organization are trying to coordinate a common global response to the global crisis, but in the face of strong political pressure from individual nations, they may find themselves powerless. Every government has to make difficult decisions about appropriate measures in the formation of state socio-economic policy, as well as what restrictions to introduce and when to ease them.*

*These decisions should take into account health recommendations, economic considerations and socio-political rationalism. How the world community has responded to the financial crisis of previous years, and national responses to the COVID-19 pandemic vary from country to country depending on local socio-economic conditions and differ in medical, economic and political terms: what to spend money on and how to spend it. to involve what national considerations can be given in favor of international coordinated cooperation.*

**Key words:** *implementation, social welfare, public policy, health care, pandemic, socio-economic factors, formation.*