



БЕЗПЕКА У ГРОМАДАХ: ВИКЛИКИ ТА ТРЕНДИ

**А. ГОРОВА,
М. ЄЛІГУЛАШВІЛІ**

ВСТУП

Мета – аналіз актуалізованих карантинних безпекових викликів та огляд успішних практик подолання кризи на різних рівнях.

Завдання:

1. оцінити рівень готовності органів влади, місцевого самоврядування, наявних безпекових моделей та протоколів до впровадження загальнонаціонального карантину;
2. визначити успішні та неуспішні стратегії й тактики забезпечення карантинного режиму, що використовувались органами влади та іншими акторами на різних рівнях;
3. проаналізувати вплив карантинних обмежень на соціальну згуртованість та соціальну динаміку територіальних громад різного рівня.

Інструментарій – серія глибинних інтерв'ю з так званими “ковід-протекторами”: працівниками органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які відповідають за координацію діяльності з протидії пандемії на рівні територіальних громад та регіонів; працівниками правоохоронних та медичних закладів різного рівня; представниками бізнесу та організацій громадянського суспільства, які активно включились у благодійну, волонтерську та інформаційну діяльність з допомоги у протидії пандемії, забезпечення карантинних заходів та потреб.

Опитані ковід-протектори з Хмельницької, Тернопільської, Дніпропетровської, Херсонської, Вінницької, Черкаської, Чернігівської, Сумської, Закарпатської, Миколаївської, Київської областей та м. Києва

Опитування проводилось за допомогою цифрових засобів у термін з 27 травня по 12 червня 2020 року. Тривалість кожного інтерв'ю – в середньому 1 година.

Структура звіту

На основі аналізу відповідей респондентів було визначено три ключові сфери для оцінки: ефективність антикризових дій національної влади, місцевої влади та оцінка реакції суспільства та соціальних груп на кризу. У кожному з цих блоків були визначені позитивні та негативні аспекти реагування на кризу, а також запропоновані загальні висновки. Крім того, зважаючи на нетиповість та масштабність кризи, спричиненої пандемією COVID-19, були визначені ключові управлінські дилеми, з якими зіштовхнулись ковід-протектори під час карантину. Наприкінці звіту наведені ключові рекомендації для різних акторів, що можуть бути включені в антикризові заходи в майбутньому.

ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

1. ОЦІНКА РЕСПОНДЕНТАМИ ЕФЕКТИВНОСТІ АНТИКРИЗОВИХ ДІЙ НАЦІОНАЛЬНОГО ВЛАДИ

Позитивні сторони

- **Управлінські рішення**

Рішення про запровадження карантинних заходів на рівні держави оцінюється як вчасне та доцільне з огляду на превенцію поширення вірусу.

Спрощення тендерних процедур на початку карантину дозволило місцевим радам оперативніше управляти коштами для забезпечення антикризових заходів, гнучко підходити до планування та забезпечення необхідних закупівель.

- **Дії з розробки та поширення алгоритмів / протоколів дій**

Експерти відзначають практичність та доступність розроблених Центром громадського здоров'я МОЗ України роз'яснень алгоритмів дій / протоколів для медиків.

Попри технічні збої та проблеми, що виникали в користувачів додаткової функції додатку "Дія", його адаптація та запуск оцінювались як досить ефективна та помічна технологія. Додаток потребує доопрацювання та врахування виявлених системних та програмних проблем, але вже зараз він суттєво допомагає у моніторингу осіб, які перебувають на карантині/обсервації (використовується поліцією).

- **Кризова комунікація**

Загальне інформування на рівні держави, в тому числі й керівництвом держави та медичної сфери, намагання використовувати різні канали й інструменти донесення інформації переважно сприяли розумінню ситуації та зниженню паніки в суспільстві.

Інформування від МОЗ України щодо ситуації з COVID-19 сприймається позитивно: інформації достатньо, використовуються різні канали комунікації для різних цільових груп, інформація розміщувалась досить оперативно. Водночас частині респондентів не вистачило практичних рекомендацій щодо поведінки населення в тих чи інших ситуаціях, рекомендацій з організації роботи сервісів та закладів різного типу у відповідності до карантинних обмежень.

- **Спроба превенції негативних економічних наслідків карантину**

Скасування ряду податків та комунальних виплат, тимчасовий мораторій на перевірки бізнесу та віднесення юридичного факту введення карантину до форс-мажорних обставин для частини респондентів стали одними з перших кроків влади з підтримки бізнесу та громадян в умовах

 1 Можливість здійснення моніторингу хворих на COVID-19 уповноваженими державними структурами.

Слабкі сторони

- **Управлінські рішення під час карантину**

Модель карантину, запроваджена в країні, виявилась не гнучкою і не адаптивною, внесення зміни чи коригування на основі регіональної специфіки було досить ускладнене, локальна динаміка не впливала на карантинні обмеження. Прийняті на національному рівні рішення доволі часто не супроводжувались протоколами та практичними рекомендаціями для місцевих органів. Донесення цих рішень також не завжди було оперативним. Респонденти зазначали, що між інформацією в ЗМІ про рішення, прийняте центральним органом влади, та отриманням документу на місці могла відбутися затримка в декілька днів. Місцеві органи влади, враховуючи відсутність протоколів, мали самостійно напрацьовувати їх, не завжди маючи достатньо експертизи та знань.

Органи центральної виконавчої влади, організовані за вертикальним принципом на регіональному та місцевому рівні, недостатньо чітко вибудовували синхронізацію та координацію між міністерствами та управліннями та на рівні регіональних антикризових штабів. Запропоновані для частини закладів вимоги чи необхідні карантинні кроки взагалі не враховували наявні особливості, обмеження та динаміку розвитку ситуації на рівні територіальних громад. Частина обов'язкових для виконання рекомендацій не враховувала ресурсне забезпечення навіть обласних центрів, не кажучи про менші територіальні громади.

Щоб виконати вимоги карантину, ключові сфери життєдіяльності потребували індивідуальних засобів захисту, які в перші тижні не були забезпечені. А передача місцевої продукції індивідуального захисту (маски, медичні халати, антисептики тощо) для перерозподілу на національному рівні викликала обурення місцевих мешканців.

Надання медичного обладнання без необхідного супроводу в формі навчання та консультування щодо його застосування або неузгодженість процедур оформлення та закупівлі цього обладнання призводили до невикористання техніки.

- **Обсервація**

Обсервація, на думку респондентів, не спрацювала та була одним із символічних заходів центральної влади, які цю владу дискредитували, супроводжуючись негативними сюжетами в ЗМІ та соціальних мережах. Обсервація людей, які повернулись в Україну під час карантину, не враховувала ні операційної спроможності проконтролювати її дотримання, ні наявних на місцевому рівні ресурсів із забезпечення дотримання встановлених вимог. Її вибірковість та різноплановість форматів та негативний супровід ЗМІ призвели до ігнорування вимог.

- **Алгоритми дій**

Заздалегідь не було вироблено та донесено до людей механізми «входження» країни в карантин (алгоритми роботи / переходу в режим «карантину» для різних галузей та сервісів, об'єктів критичної інфраструктури).

Відсутні чіткі рекомендації та інструменти забезпечення базових послуг та сервісів для громадян під час карантину. Місцеві органи влади отримували інформацію про стратегічно важливі рішення, прийняті на національному рівні, із ЗМІ, без чітких алгоритмів і рекомендацій; переважали декларативні вказівки, отримання рішень затримувались на тривалий час.

- **Державна підтримка регіонів у протидії COVID-19**

Витрати на захист і супровід карантину значною мірою лягли на ОМС, бізнес, громадян. На сьогодні державна підтримка з виконання карантинних і пост- карантинних вимог для різних закладів і сервісів не надається; заклади різного формату (державні, комунальні, громадські, бізнес) змушені орієнтуватись на власні ресурси.

- **Кризова комунікація та суспільна напруга**

Інформування від керівництва країни переважно було сфокусовано на оцінці загальної ситуації перебігу пандемії в країні. Але переважна частина респондентів зазначала важливість не тільки інформування, а й роз'яснень щодо прийнятих рішень, особистого слідування ним та прикладів для впливу на поведінку населення.

У кризовій комунікації національного рівня критично не вистачало детальних і зрозумілих пояснень та рекомендацій щодо безпечної індивідуальної поведінки.

Респонденти зазначали, що впродовж карантину національне керівництво країни, медичної та правоохоронної сфер демонструвало доволі низький рівень ефективності в роботі зі зниження суспільної напруги та вирішення гострих конфліктів у зв'язку з карантинном. Показовим прикладом стала ситуація з обсервацією в Санжарах, розголошення діагнозів та даних хворих на COVID-19. Непродумані рішення та інформація провокували суспільну напругу.

- **Політика «подвійних стандартів»**

Вимоги карантину дискредитувались керівництвом країни / відповідальними особами через їх публічне ігнорування та невиконання.

Карантин використовувався для просування непопулярних рішень та посилення контрольних і обмежувальних функцій, передусім, Міністерством внутрішніх справ.

Різні типи та сфери бізнесу закривались необґрунтовано та вибірково. Кейс Епіцентру / Велюру більшість респондентів трактували як чіткий меседж малому, середньому та великому бізнесу про нерівність вимог карантину. Тим самим суттєво актуалізувалися питання справедливості та рівності в усіх опитаних громадах різного рівня.

Реакція на кризи, що виникали під час карантину – лісові пожежі, корупційні скандали, протести проти обсервацій – була досить негнучкою. Опитані експерти зазначили, що дії національних органів влади в ситуації з тиском на «Чорнобиль-тур», а також закупівлю халатів чи протестами в Нових Санжарах свідчили про більшу зацікавленість у "збереженні обличчя та реноме", ніж у вирішенні криз. Зацікавленість керівництва у збереженні тих чи інших схем і покаранні тих, хто надав розголосу ситуації, була вищою, ніж у її врегулюванні.

Респонденти відмітили непоодинокі випадки спроб використати карантин, наявні обмеження та медійні ресурси для тиску на місцеві еліти – передусім, задля отримання певних важелів впливу на майбутніх місцевих виборах.

Незважаючи на тривалий перебіг реформ та заяву про діджиталізацію процесів в країні, більшість базових сервісів та послуг виявились непідготовленими до карантинних обмежень (дистанційні форми судочинства, освітні та медичні послуги, адміністративні послуги тощо). Фактично у державі відсутня необхідна інфраструктура та спроможність її забезпечити.

Висновки

- Криза стала справжнім «краш-тестом» зі з'ясування життєздатності та спроможності органів влади та територіальних громад у протидії викликам та загрозам нового типу, які є фактично тотальними за охопленням.

- Відбувається певне послаблення інституту держави та зниження рейтингів національних лідерів. Відсутність реакції відповідних державних органів на свідоме / масове порушення карантинних вимог, спроби їх дискредитації, оприлюднення особистої інформації органами влади та ЗМІ, корупційні скандали та невинувато жорсткі реакції на супровідні кризи (тиск на «Чорнобиль-тур» чи Нові Санжари) демонструє слабкість влади, дискредитує необхідність дотримуватись вимог карантину загалом та виявляє неспроможність влади забезпечити їх дотримання.

- Карантин «наклався» на незавершену реформу системи управління й координації на місцях, зокрема, в медичній сфері. Відповідно, до викликів пандемії додався управлінський хаос та розсинхронізація на місцях.

- Запропоновані антиковідні заходи та кроки не тільки не враховували регіональну специфіку, але й доволі часто не могли бути впроваджені на місцях через брак ресурсів. Відсутніми були ресурси / примус забезпечення виконання умов карантину на регіональному рівні.

- Запроваджені міри здебільшого свідчать, що дії влади радше реактивні й орієнтовані на тактику, ніж на стратегічне бачення та проактивні кроки з виходу з кризи, превентивну роботу, врахування та аналіз уже отриманого досвіду.

- Атмосфера дезорієнтації, недостатня ефективність та скоординованість органів влади, масове поширення дезінформації та певне “розмиття реальності” в населення, наявні поведінкові практики та багатоскладові зовнішні та внутрішні загрози безпеки та стабільності – на думку респондентів, саме з таким набором характеристик країна починає вихід з карантину.

- Кризова комунікація на національному рівні переважно зводилась до інформування населення. Натомість, зміна поведінки потребує значно більше зусиль, спрямованих на роз'яснення необхідності тієї чи іншої поведінки, активної протидії фейкам та дезінформації, особисто-го прикладу слідування цим нормам.

- Задля деескалації соціальної напруги та гострих конфліктів національні органи влади здебільшого застосовували два підходи: тиск або ігнорування. У більшості випадків ці стратегії призводили лише до ескалації ситуації.

- Обсервація стала стрес-тестом на всіх рівнях – від організації виїзду людей з-за кордону до забезпечення умов на місцях та активної роботи зі страхами місцевого населення.

2. ОЦІНКА РЕСПОНДЕНТАМИ ЕФЕКТИВНОСТІ АНТИКРИЗОВИХ ДІЙ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Позитивні сторони

- **Алгоритми та протоколи дій**

Місцева влада часто демонструвала швидкість і гнучкість у виробленні протоколів / алгоритмів для невизначених зон, враховуючи при цьому місцеву ситуацію та особливості. На даний момент апробований та адаптований до місцевої специфіки досвід врегулювання більшості карантинних кризових ситуацій та вироблені протоколи дій різних служб перебуває саме на регіональному рівні.

- **Комунікація**

Органи регіональної та місцевої влади застосували досить гнучкі, креативні та дієві підходи до інформування населення (гучномовці індивідуальні та на будівлях, інформаційні та контактні групи, розклеювання оголошень, щоденні ефіри керівництва, інформаційні центри, ЗМІ). Попри залучені ресурси та зусилля з ефективної та всеохопної системи інформування, протидії фейкам не було, але органи регіональної та місцевої влади максимізували свої зусилля у цьому напрямку.

- **Спроба превенції негативних економічних наслідків карантину та підтримка населення**

У партнерстві з організаціями громадянського суспільства та бізнесом вдалось організувати волонтерів, благодійну допомогу, а також переорієнтувати місцеві кошти на допомогу вразливим групам та малозабезпеченим особам (закупівля масок, продуктів пайки, перерозподіл вже закуплених продуктів тощо). Однак даних дій та залучених ресурсів було недостатньо; існує суттєва потреба у системній, комплексній рамці допомоги.

На місцевому рівні також були спроби підтримати бізнес зниженням податків або податковими канікулами.

- **Управлінські рішення та робота з суспільною напругою**

Саме на регіональному рівні були напрацьовані адаптивні підходи до карантинних заходів. Активно використовувалось делегування та перерозподіл відповідальності та ресурсів між різними службами та структурами. Органи влади досить адекватно намагались поєднувати нашарування криз та вибудовувати відповідні протоколи дій та координацію антикризових заходів (наприклад, режими на об'єктах критичної інфраструктури, подолання лісових пожеж тощо – та заходи з превенції COVID-19, які проходили одночасно).

Місцева влада виступила платформою зосередження / об'єднання ресурсів для протидії кризі / COVID-19, змогла організувати бізнес та залучити організації громадянського суспільства та волонтерські групи для протидії пандемії.

Досить позитивною практикою стало поєднання протидії пандемії та економічної підтримки бізнесу – переорієнтація місцевого виробництва на засоби індивідуального захисту з метою «закриття» критичних моментів.

Органи регіональної та місцевої влади досить ефективно регулювали ситуації з суспільною з напругою та конфліктами на місцевому рівні (компенсація конфліктних тем).

Слабкі сторони

- **Управлінські рішення та протидія суспільній напрузі**

Навіть у час кризи виконавчі органи і ОМС не завжди знаходили спільну мову, спостерігалась відсутність координації, системності, високої конкурентності між ними. Доволі поширеними були випадки “футболу” – перекинення відповідальності та конкуренції по традиційних лініях напруги – виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Слабкою стороною є відсутність антикризових бюджетів як складової процесу бюджетного планування та роботи з безпековими ризиками на всіх рівнях влади.

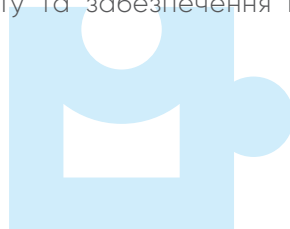
Спостерігались випадки, коли місцева влада сильно провокувала зростання паніки та напруги через корупційні скандали, неякісну інформаційну кампанію (розклеювання на будниках інформації про хворих); масові акції протесту стають стрес-тестом для влади.

- **Політика “подвійних стандартів” та корупційні скандали локального рівня**

Карантин був використаний для початку виборчої кампанії та просування непопулярних / обмежувальних рішень (як-от тих, що стосуються забудови). Опитані респонденти свідчили про доволі поширені випадки проведення закупівель товарів для антикризових заходів за цінами, вищими за ринкові. Досить поширеною практикою стало намагання керівників органів влади використати ситуацію з карантинном як прикриття власної неготовності говорити про інші проблемні, конфліктні та резонансні теми місцевого рівня.

- **Відсутня інфраструктура для дистанційного надання базових послуг населенню**

Місцеві органи влади внаслідок низького рівня технічного забезпечення та кадрової спроможності здебільшого були не здатні забезпечити роботу базових послуг і сервісів під час карантину. Масове повернення громадян України з-за кордону виявило вкрай низький рівень спроможності систем соціального захисту та забезпечення витримувати збільшене навантаження в умовах карантинних обмежень.



- **Відсутні безпекові моделі / протоколи. Брак компетентних спеціалістів**

Спостерігалася нестача компетенцій на місцевому рівні для якісного реагування на ситуації кризи, а також відсутність необхідних навичок та відпрацьованих моделей дій у екстрених ситуаціях.

Висновки

- Місцева влада фактично стала майданчиками тестування антикризового менеджменту, комунікації та протоколів кризового реагування.
 - Слабкість держави / національних інституцій в протидії кризі створює “відцентралізовані” процеси / течії, посилює ролі та вплив, певну суб’єктність місцевих еліт.
 - На рівні регіонів вдавалося долати проблему суттєвого вдосконалення системи реагування на кризові ситуації комплексного характеру. Завдяки своїм масштабам глобальні загрози спричиняють комплексні наслідки й потребують координації дій та взаємодії різних національних систем безпеки та кризового реагування. Натомість ті системи, що існують в Україні, побудовані на основі відомчих підходів, а відповідальні за їх функціонування державні органи опікуються, головню, своїми «наборами загроз», мають власні алгоритми реагування, користуються розрізною термінологією тощо.
 - Наявні практики моделей безпеки / управління не гнучкі (не адаптовані) для вибудовування антикризової комунікації та координації. Навіть на місцевому рівні спостерігаються суттєві проблеми в частині делегування.
 - Додаткової уваги потребують прорахунки безпекових ризиків, що здатні перешкодити безперервності функціонування критичної інфраструктури. Важливо визначити граничні показники та необхідні протоколи входження, перебування та виходу з карантинних заходів без припинення функціонування даних об’єктів.
 - Продовження карантину, інші кризові моменти, які виникли в результаті його впровадження, прийдешні місцеві вибори відкладають пріоритетність рефлексії / аналізу місцевих алгоритмів / протоколів для формування бази доступних і дієвих алгоритмів.
 - Спостерігається посилення суб’єктності / публічності лідерів ОМС на національному рівні, а також посилення конфліктності з національним рівнем.
 - Працівники місцевих органів влади та виконавчих органів потребують додаткового навчання по роботі з протестами та кризами.
 - Єдиної та всеохопної системи одночасного інформування громадян не існує, спроможність ефективної протидії фейкам на локальному рівні недостатня.
 - Заклади/інституції не готові до карантину як під час його впровадження, так і після майже двох місяців. Проблемними зонами є: організаційна, дієві протоколи, технічне забезпечення та компетентний персонал.
 - У випадках карантину малі громади будуть залишатися полишеними самі на себе, оскільки не матимуть ані достатнього фінансового резерву, ані людського ресурсу/потенціалу для управління безпековими / кризовими викликами.

3. ОЦІНКА РЕСПОНДЕНТАМИ РЕАКЦІЇ СУСПІЛЬСТВА ТА СОЦІАЛЬНИХ ГРУП НА КРИЗУ

Позитивні сторони

- **Поведінка**

У перші 2–3 тижні під впливом інформаційної кампанії, заснованої на страху перед вірусом та тиску з боку держави, спостерігалось лояльне сприйняття карантину. Введення загальнонаціонального карантину, що стало відповіддю на поширення коронавірусної хвороби COVID-19 в Україні та світі, прискорило тенденцію до (часткового) переходу багатьох компаній, організацій та установ до роботи в режимі дистанційної зайнятості.

У певних громадах перебування на карантині вплинуло на зростання певного «соціального капіталу», згуртованості спільнот: посилилися людські зв'язки, солідарність, взаємодовіра та спроможність виробляти навички та технології самоорганізації.

- **Солідарність та згуртованість**

Бізнес, організації громадянського суспільства, волонтерські групи та пересічні мешканці досить активно включались у допомогу медикам у протидії COVID-19, збір необхідних коштів, здійснення інформаційного супроводу та роз'яснення необхідності карантинних заходів.

Доволі часто саме бізнес та ОГС шукали та спільно з владою визначали можливу переорієнтацію виробництва: наприклад, локальне хімічне підприємство почало виробляти антисептики; пошивні майстерні – маски та халати тощо. За умов адекватної реакції від місцевої влади вдавалось швидко забезпечити переорієнтацію виробництва та стимулювання місцевих виробничих потужностей, бізнесу та сфери зайнятості.

- **Комунікація/інформація**

У випадках, коли місцеві органи влади вибудовували якісну, чесну та прозору комунікацію, формувалась довіра до офіційних джерел інформації.

Слабкі сторони

- **Поведінка**

Спостерігалась неадекватна оцінка ризиків пандемії, нерозуміння важливості дотримання безпечних форм індивідуальної поведінки, доволі часто істеричність та панічність реакцій.

Всередині громади формувались нові виміри/сфери поляризації – перш за все, навколо людей, які захворіли на COVID-19, місць обсервації та персоналу державних закладів, що надає послуги та здійснює супровід хворих на вірус.

Пріоритизація дотримання релігійних обрядів у різних конфесіях над дотриманням вимог карантину часто провокувала спалахи COVID-19.

Суспільство виявилось не готовим до поведінкових змін навіть в умовах суттєвої загрози життю та здоров'ю.

- **Солідарність та згуртованість (жорстка конкурентність...)**

У бізнесах певного типу та спеціалізації частково спостерігалась ситуація використання карантину задля збагачення (підняття цін на продукти, засоби індивідуального захисту; незаконні / проблемні будівництва, захоплення земель тощо).

Мала місце хаотичність і конкурентність при наданні допомоги у середовищі індивідуальних благодійників чи ОГС та благодійних фондів, бізнесу.

Ситуація використовувалась для «входження» у виборчий процес певних політичних сил, бізнес-груп та окремих кандидатів.

Режим карантину, запроваджений урядом, суттєво вплинув на різні релігійні громади. Всі вони зіштовхнулись із прямими обмеженнями власної діяльності. Реакція громад на відповідні заборони є варіативною – від розуміння та сприяння органам влади до вияву непокори і свідомого, демонстративного порушення карантинного режиму.

- **Комунікація/інформація**

ЗМІ в багатьох випадках безвідповідально ставились до інформації – поширювали фейки, що провокували паніку, дестабілізували та нагнітали напругу в суспільстві.

Дезінформація, яка масово та активно поширювалась за допомогою соціальних мереж, засобів масової інформації та від людини до людини, була покликана збільшувати рівень тривоги, паніки та недовіри, підбурювати одні соціальні групи проти інших, дискредитувати дії влади та медиків.

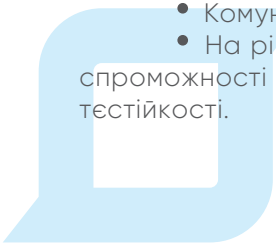
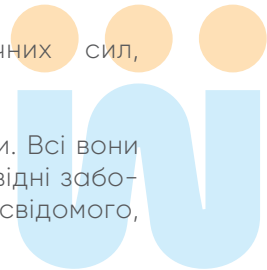
Висновки

- Пандемія сприяла масовому опануванню населенням засобів дистанційної комунікації (в управлінні, наданні релігійних послуг, бізнесі, судовій системі, системі продажів товарів і послуг).

- Відсутність стратегічного, превентивного бачення на більшості рівнів, домінування підходів у стилі гасіння пожеж без визначення перспектив та середньострокових/довгострокових викликів підвищили недовіру та дезорієнтацію в суспільстві.

- Комунікації влади було недостатньо для поведінкових змін.

- На рівні окремих громад та регіонів пандемічна криза виконала функцію індикатора спроможності громад як у сфері надання послуг, так і у сфері соціальної згуртованості та життєвості.



- Певні сфери / інституції виграли від запровадження карантину, оскільки вдалися до більш економних за часом і ресурсами дистанційних форм роботи – проведення нарад, онлайн-торгівлі.
- Частина релігійних організацій включились в нову комунікацію з метою гарантування безпеки.
- Низький рівень матеріально-технічного забезпечення медичних закладів засобами індивідуального захисту громадян та неготовність органів соціального захисту до нових викликів привели до суттєвої активізації волонтерства та благодійництва серед населення та бізнесу. Громадські організації та бізнес-сектор зосередились на допомозі медичним та іншим службам, які безпосередньо борються з поширенням вірусу та займаються лікуванням людей; акумуляції коштів та необхідних речей для людей похилого віку, інших вразливих груп та мало-забезпечених сімей; наданні безкоштовних юридичних консультацій з питань трудових прав у період карантину; запуску онлайн-активностей та програм психологічної підтримки населення.

ДИЛЕМИ

Аналіз інтерв'ю з експертами показує декілька суттєвих дисбалансів, які здатні вже в середньостроковій перспективі відчутно вплинути на ефективність роботи державних органів із забезпечення карантинних заходів. Тому нами було запропоновано застосувати у рамках даного дослідження підхід по роботі з дилемами. Він базується на моделі управління полярністю під час трансформації організацій і в умовах досягнення ними стратегічних цілей, яку розробив Баррі Джонсон. У цій моделі Джонсон пропонує відокремлювати проблеми від полярностей. Проблемою він називає ситуацію, що має рішення, навіть якщо воно складне. А під полярністю Джонсон розуміє тенденції у форматі взаємопов'язаних альтернатив, що лежать у протилежних полюсах однієї ситуації. Не можна вибрати одну з альтернатив як рішення, а про іншу назавжди забути. Сутність управління полярностями якраз у тому, щоб узяти найкраще від обох полюсів, залишивши осторонь недоліки. Зважаючи на бачення й рекомендації експертів, в наступному періоді ключові управлінські та стратегічні рішення важливо приймати з урахуванням дисбалансів, забезпечуючи розробку та втілення ефективних та легітимних рішень під час карантину.

права людини	Vs	обмеження
карантин і безпека	Vs	економічний розвиток
легітимність	Vs	ефективність
універсальність	Vs	адаптивність
індивідуальне благо	Vs	суспільне благо

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Пандемія коронавірусу та запроваджений карантин поставила українську владу та соціум перед широким спектром комплексних, системних соціально-економічних та гуманітарних проблем. Водночас, напрацьовані практики місцевих органів влади та самоврядування свідчать про досить розгалужений перелік адаптованих інструментів та алгоритмів ефективних дій, які на даний момент потребують рефлексії, систематизації та інституалізації на державному рівні.

З огляду на це, рекомендуємо:

- Розробити гнучку систему критеріїв на національному рівні, яку місцеві органи влади використовуватимуть під час запровадження певного ступеня карантинних обмежень. Окрім того, потрібні окремі протоколи в таких сферах: входження в карантин закладів торгівлі (ринки, супермаркети, малі магазини), закладів освіти та закладів реєстрації актів цивільного стану. Протоколи мають передбачати вже відпрацьовані механізми надання дистанційних послуг, які передбачають наявність технологій та відповідних спеціалістів, які їх супроводжують, а також безбар'єрний цифровий доступ. Ці рекомендації мають зняти загрозу вчинення тими чи іншими державними органами протиправних екстрених дій. Також має бути чітке визначення того, хто залишається «офлайн», хто йде «онлайн», як вибудовується комунікація та транспортне забезпечення між ними. Отже, потрібні протоколи входження в карантин / протоколи надання послуг під час карантину / показники до застосування тих або інших моделей карантину / протоколи поступального виходу з карантину. Протоколи мають ранжуватись і враховувати типи громад та їхню чисельність.

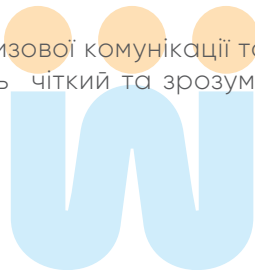
- Запровадити формат антикризових бюджетів на рівнях ОМС; при бюджетному плануванні включати аналіз ризиків та розрахунок необхідних коштів для екстремальних ситуацій. Окрім того, передбачити автоматизовану державну адресну допомогу у вигляді субсидій у таких випадках.

- Посилити роботу із забезпечення переходу до отримання послуг та необхідних довідок від держорганів в режимі онлайн (технічне забезпечення, відповідні протоколи, навчені працівники та проінформоване населення).

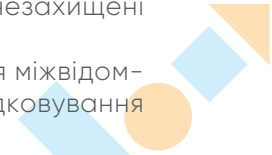
- Практики комунікації, які довели свою ефективність при тих чи інших обмеженнях та особливостях, мають бути систематизовані та передані ОМС як набір інструментів; антикризові заходи мають автоматично передбачати дії з антикризової комунікації.

- Продовжити вибудовування постійних майданчиків консультацій та координації зусиль різних секторів; на отриманому досвіді розвивати можливості розширення партнерств та співробітництва.

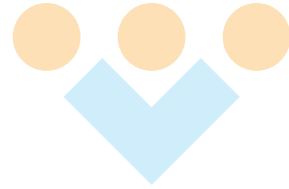
- При проведенні кризової комунікації та інформаційної кампанії під час карантину громадянам має пропонуватись чіткий та зрозумілий алгоритм поведінки: що можна, що ні, яка поведінка є безпечною.



- Має бути розроблена комплексна програма з інформування, просвітництва та реагування на фейки для опанування місцевим населенням навиків безпечної індивідуальної поведінки під час криз.
- Місцевим органам влади важливо сконцентрувати зусилля на побудові реальних мереж зв'язку та донесенні інформації до жителів не тільки через дистанційні, але й через безпечні форми контакту від людини до людини (ОСББ, ОСМ, лідери громад тощо).
- Подумати про системи вибудовування зв'язку та підтримки для людей/груп, які випадають з комунікації або ведуть автономне існування (одинокі пенсіонери, соціально незахищені особи та групи ризику тощо).
- Запровадити своєрідні центри безпеки для громад, які стануть основою для міжвідомчої та міжсекторальної координації, майданчиком напрацювання протоколів, відслідковування безпекових ризиків на рівні громад та регіонів.
- Продумати системи постачання продуктів харчування в населені пункти, що не мають супермаркетів та магазинів і традиційно купують все на ринках. Крім того, варто вибудувати систему безпечного постачання продуктів харчування від місцевих фермерів до магазинів/супермаркетів.
- Коригувати державну політику в сфері зайнятості з метою врахування ризиків, пов'язаних з карантинном (в тому числі й повернення заробітчан).
- Продумати модель та набір інструментів/засобів, спроможних побудувати єдину та всеохопну систему одночасного інформування громадян.
- Проаналізувати та розрахувати ризики та реальну спроможність держави із забезпечення обсервації з урахуванням питань щодо того, хто потрапляє під обсервацію, хто і де її забезпечує, хто за нею слідкує, за рахунок чого відбувається її забезпечення.
- На законодавчому рівні врегулювати питання щодо отримання та процедур надання послуг та сервісів від держави онлайн, надання бізнес-послуг онлайн, врегулювання трудових стосунків і спорів з працедавцем/робітником, які працюють дистанційно.
- Розробити спеціальні комплексні програми на державному рівні, посиливши їх відповідними регіональними програмами підтримки бізнесу та зниження безробіття.
- Удосконалити нормативно-правове поле відповідно до потреб трудових відносин нової якості.
- Повернення великої кількості українських громадян з-за кордону, зростання безробіття створює умови для посилення напруженості на національному ринку праці та збільшення навантаження на систему соціального захисту й вимагає зваженої та системної реакції держави. Заходи, спрямовані на мінімізацію ризиків від повернення заробітчан та використання позитивного потенціалу поповнення робочої сили для національної економіки, мають бути як невідкладними, так і стратегічними, здійснюватись і на внутрішньополітичному, і на міжнародному рівні.
- Впровадження дистанційних послуг потребує системної роботи з подолання цифрової нерівності громадян. Враховуючи обмеження пересування та контактів та актуалізацію дистанційних форм взаємодії та отримання послуг, важливо забезпечити три моменти:



- 1) відповідне матеріально-технічне забезпечення структур, які надають послуги, та відповідні технічні засоби й належний інтернет-сигнал у користувачів, які їх отримують;
- 2) знання та компетентність тих, хто надає послуги, та нормальний/якісний і зручний у використанні цифровий продукт;
- 3) націлену на різні групи та канали інформаційну кампанію з промоції та заохочення використання цього продукту серед людей.



Дослідження проведено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» у межах проекту «Безпечна громада: розвиток потенціалу стейкхолдерів». Матеріали відображають позицію авторів, яка не обов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду «Відродження».

Інститут миру і порозуміння, 2020



**БЕЗПЕКА У ГРОМАДАХ:
ВИКЛИКИ ТА ТРЕНДИ**