



**СУЧАСНИЙ СОЦІОГУМАНІТАРНИЙ ПРОСТІР
КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ:
ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ**

КОЛЕКТИВНА МОНОГРАФІЯ

Дніпро

2024

УДК 327.7:061.1ЄС]:339.9
ISBN 978-617-7351-87-9

Рецензенти:

Квеліашвілі І.М., професор кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів, доктор наук з державного управління, доцент;

Чикаренко І.А., завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка», доктор наук з державного управління, професор

Рекомендовано до друку Вченою радою Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» 24 липня 2024 року (протокол № 9)

С617 Сучасний соціогуманітарний простір країн Європейського Союзу: публічноуправлінські аспекти [Текст]: кол. монограф. / за заг. ред. Н.А. Липовської. – Дніпро : НТУ «Дніпровська політехніка», 2024. – 236 с.

Колективну монографію підготовлено у результаті наукової роботи аспірантів спеціальності 281. Публічне управління та адміністрування та їх наукових керівників за результатами опанування навчальних дисциплін «Основи європейської інтеграції»; «Європейський досвід публічного управління та публічної служби».

Монографія містить окремі розділи/теми, вивчення яких дозволяє всебічно розглянути структуру та динаміку розвитку європейського соціогуманітарного простору у розрізі культурного, гуманітарного, безпекового та організаційного сегментів. Матеріали монографії охоплюють коло питань, важливих для реалізації євроінтеграційної політики України.

Матеріал монографії сприятиме засвоєнню аспірантами освітньої програми, стане у нагоді при підготовці дисертаційних досліджень.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СТІЙКОСТІ СОЦІОГУМАНІТАРНОГО ПРОСТОРУ	6
1.1. Теоретичні аспекти дослідження демократичного транзиту	6
1.2. Забезпечення сталого розвитку регіонів Європейського Союзу	15
1.3. Структурні зміни на ринку праці в Європейському Союзі	22
1.4. Розвиток кадрового потенціалу регіонів: досвід Європейського Союзу	33
1.5. Процеси цифрової трансформації публічного управління : європейський досвід	42
1.6. Інституціоналізація діалогу влади і громадянського суспільства в європейських країнах	56
1.7. Використання пасіонарного потенціалу в управлінні громадами: європейський досвід	62
РОЗДІЛ 2. ЗАХИСТ БЕЗПЕКИ СОЦІОГУМАНІТАРНОГО ПРОСТОРУ	74
2.1. Зарубіжний досвід реалізації концепції безпечної громади	74
2.2. Модернізація комунікаційного середовища в арміях країн-членів НАТО	85
2.3. Розбудова багаторівневої системи стійкості в умовах гібридних загроз	93
2.4. Чинники виникнення психосоціальних ризиків в професійній діяльності в європейських країнах	100
РОЗДІЛ 3. КУЛЬТУРНИЙ СЕГМЕНТ СОЦІОГУМАНІТАРНОГО ПРОСТОРУ	112
3.1. Культурна політика в Західній Європі та Америці: ринкова та патерналістська моделі	112
3.2. Шляхи удосконалення механізмів публічного управління інтелектуальним потенціалом регіону	120
3.3. Соціальна взаємодія університетів з громадою: досвід зарубіжжя для України	130
3.4. Європейська ідентичність: динаміка змін	137
3.5. Діджиталізація та публічна комунікація у місцевому самоврядуванні: сучасний європейський досвід	147
РОЗДІЛ 4. ГУМАНІТАРНИЙ СЕГМЕНТ СОЦІОГУМАНІТАРНОГО ПРОСТОРУ	154
4.1. Розвиток системи охорони здоров'я: політики та інструменти країн Європейського Союзу	154

4.2. Управління масовими спортивними практиками в європейських країнах	163
4.3. Стійкість медичних підприємств в умовах загроз пандемії та війни: європейський досвід	176
4.4. Цифрова трансформація системи охорони здоров'я в європейських країнах	186
4.5. Політика Європейського Союзу в сфері інтеграції людей з інвалідністю	195
4.6. Європейський досвід формування та розвитку системи реабілітаційної допомоги : публічноуправлінські аспекти	211
4.7. Європейська парадигма захисту респіраторного здоров'я	219
ВИСНОВКИ	232
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	233

ВСТУП

Сучасний соціогуманітарний простір країн Європейського Союзу є фундаментом для розуміння складних динамік, які впливають на суспільство, культуру та гуманітарний розвиток в цьому регіоні. Європейський Союз - це унікальне об'єднання країн з різноманітною історією, культурою та соціальними системами. Його розвиток відбувається на фоні глибоких трансформацій у всіх сферах життя, що ставить перед ним численні виклики і можливості.

Одним із ключових аспектів сучасного соціогуманітарного простору Європейського Союзу є його культурна різноманітність. Кожна країна має свою власну унікальну культурну спадщину, мову та традиції. Однак, завдяки процесам глобалізації та інтернаціоналізації, відбувається зближення цих культур і спільне формування європейської ідентичності. Важливою складовою цього процесу є збереження й підтримка культурного різноманіття, яке відображається у розвитку міжкультурного діалогу, підтримці мовних меншин та заохоченні культурного обміну.

Ще одним важливим аспектом європейського соціогуманітарного простору є соціальна солідарність та соціальна інтеграція. Європейські країни працюють над забезпеченням соціальної справедливості, враховуючи потреби найбільш вразливих груп населення. Шляхом впровадження соціальних програм, політики рівних можливостей та заходів інтеграції мігрантів, країни Європейського Союзу прагнуть зменшити соціальні нерівності та забезпечити всім громадянам рівний доступ до освіти, охорони здоров'я та інших соціальних послуг.

Політичний аспект також має велике значення для розуміння сучасного соціогуманітарного простору Європейського Союзу. Європейський Союз відіграє ключову роль у забезпеченні миру, стабільності та співпраці між країнами регіону. Шляхом спільного прийняття рішень та співпраці у таких сферах, як безпека, економіка та енергетика, країни ЄС спрямовують свої зусилля на забезпечення спільних інтересів та вирішення глобальних проблем.

Загалом, сучасний соціогуманітарний простір країн Європейського Союзу представляє собою складний мозаїчний образ, який відображає багатство культур, соціальних цінностей та політичних переконань. Цей простір продовжує еволюціонувати і відкривати нові можливості для співпраці, розвитку та спільного зростання країн Європейського Союзу.

РОЗДІЛ 1

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СТІЙКОСТІ СОЦІОГУМАНІТАРНОГО ПРОСТОРУ

1.1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО ТРАНЗИТУ

Роман ТОВМАШЕНКО

Політичні процеси давно привертають увагу політологів, соціологів, економістів, істориків та юристів. Пояснення і тлумачення таких понять, як «політичний розвиток» і «політичний процес», «стабільність» і «стійкість» тощо – це суть серйозних теоретичних розбіжностей між науковими школами.

Потужний поштовх до досліджень у сфері політичної динаміки було дано теоретичним розвитком ряду понять (модернізація, «залежний розвиток», «світ-системний аналіз», «новий інституціоналізм») ¹ [с.63].

Говорити про транзитологію як цілісну і систематичну наукову галузь дослідження або навіть окрему дисципліну не зовсім правомірно. Різні позиції багатьох (переважно західних) транзитологів єдине, що об'єднує – це своєрідний «дах» – модель ².

В цілому спостерігається досить серйозні розбіжності у поглядах на функціонування цієї моделі та її складових елементів. У зв'язку з серйозними політичними труднощами, що яскраво виявилися в житті поставторитарних політичних режимів, відбулися відчутні зрушення в оцінці ситуації «невизначеності» перехідного періоду. Хвиля демократизації: чи закінчилася вона і чи варто очікувати авторитарного «відливу» (якщо прийняти модель «хвильового» розвитку світового демократичного процесу), чи триває вона сьогодні і на якому етапі, які взагалі є критерії так званої демократизації, чи є вони універсальними або унікальними для кожної конкретної країни.

Труднощі, що виникають при операціоналізації поняття «демократія», можна усунути за допомогою різних складних семантичних категорій, наприклад, «демократія», «псевдodemократія», «делегативна демократія» тощо щодо політичних режимів, які за своїми основними інституційними та функціональними параметрами не відповідають так званим ліберально-демократичним системам ³ [с.100]. Іншими словами, дослідники, що працюють в руслі транзитологічної парадигми, бачать об'єкт дослідження (скажімо, систему інститутів або функціонування еліти країни) не в собі, а обов'язково в порівнянні з аналогічними явищами (навіть в термінах зовнішніх типологічних аспектів) існуючих демократичних систем. Таким чином,

¹ Кіндратець О. М. (2016). Деякі аспекти формування сталої демократії. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*. № 6. 63-73 с.

² Романюк О. (2007). Кінець транзитології чи криза її первинної парадигми? *Політичний менеджмент*. № 2. 3-15.

³ Крюков О. І. (2010) Демократична модернізація системи влади в контексті діяльності політико-управлінської еліти. *Актуальні проблеми державного управління*. 2. 98 – 118.

фіксується наявність певного «збочення» або відхилення від західних «рамоч» ліберальної демократії, стан невідповідності. Власне, «перехідність» як невизначена типологічна характеристика найчастіше з'являється в таких випадках, і у зв'язку з цим намічаються необхідні та можливі зміни для повернення на початковий шлях передбачуваного переходу до ліберальної демократії⁴ [с.60].

Поняття політичного процесу зазвичай вживається в двох значеннях, які умовно позначаються як його макро- і мікророзміри. У макроаспекті воно визначається як хід розвитку, в загальному випадку відтворення політичної системи під впливом діючих на неї факторів, тобто як її універсальна динамічна характеристика. У мікроаспекті під політичним процесом розуміють певний результат дій різних соціальних і політичних суб'єктів, тобто сукупність підпроцесів (див. Рис. 1.1).

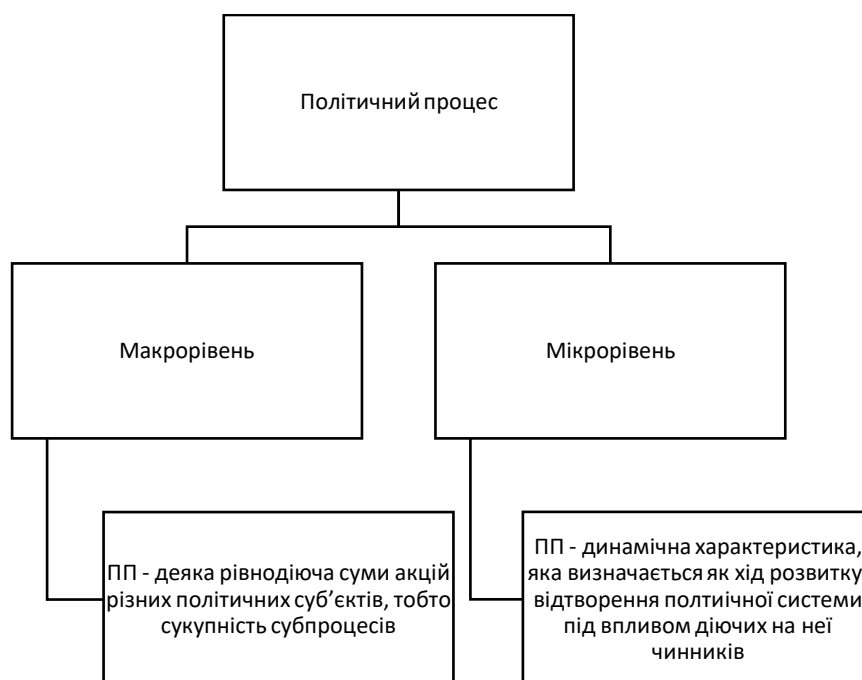


Рис. 1.1. Політичний процес: макро- та мікрорівні

Категорію політичного процесу слід відрізнити від політичного розвитку, хоча обидві вони відображають певну сукупність ознак стабільності або мінливості в політичній сфері життєдіяльності суспільства. Аналіз політичного процесу розкриває головним чином відтворення інститутів та їх функцій, механізми функціонування, адаптації, спадкоємності та збереження політичної системи. Таким чином, поняття політичного процесу містить як динамічні, так і статичні характеристики. У свою чергу, категорія політичного розвитку використовується в основному для розгляду тих аспектів соціальної динаміки, які пов'язані з еволюційними реформами або революційними змінами.

⁴ Кіндратець О. М. (2019). Політичні зміни і політична стабільність. *Політичний менеджмент*. 2. 55-68 с.

Ще в «Історії» в 40 книгах Полібій (II ст. до н. е.) висловив ідею цілісного кругообігу політичного життя, який передбачає природний перехід держави на етап становлення, розквіту і занепаду. Сучасний етап еволюції понять політичного процесу відкривається в XX столітті мікротеоріями, пов'язаними з іменами Артура Бентлі і Вільфредо Парето. Саме концепція циркуляції (кругообіг еліт, розроблена в «Трактаті про загальну соціологію» Парето) дала Йозефу Шумпетеру підставу назвати Парето засновником сучасної «соціології політичного процесу»⁵. Парето бере за основу своєї теорії поняття еліти (як суб'єкта і рушійної сили політичного процесу), якій протистоїть контреліта, а також народ, який виконує переважно пасивну, а не активну роль.

Однак справжню революцію в розвитку теорії політичного процесу зробила книга Бентлі «Процес управління» (1908), в якій було детально розроблено поняття груп інтересів, або «груп інтересів». Саме він одним з перших почав трактувати динаміку політичного процесу як боротьбу і взаємний тиск соціальних груп у суперництві за державну владу. Починаючи з Бентлі, категорія політичного процесу розглядається в двох основних аспектах: в неформальному, реальному і груповому аспектах, оскільки «первинним» суб'єктом є група інтересів, а також в похідній, офіційно-інституційній формі, що представляє собою проєкцію групових інтересів, завдяки чому державні інститути виступають лише як один з багатьох видів груп інтересів. Введено в науковий обіг поняття артикуляції та виявлення групових інтересів як початкові для аналізу будь-якого політичного процесу⁶.

Наступником Бентлі в розвитку розуміння політичного процесу, заснованого на концепції груп інтересів, був Девід Трумен, який опублікував книгу «Адміністративний процес» (1951). Так само, як і його попередник, під політичним процесом Трумен розумів боротьбу соціальних груп за владу і за контроль над розподілом ресурсів. Однак більш детально він розглядав ідею зміни рівноваги на дисбаланс в ході самого процесу, а стійким типом групової взаємодії вважав стійкість⁷.

Значною спробою створити універсальну модель для тлумачення і вивчення політичного процесу стала теорія функціонування політичних систем Девіда Істона, яка розроблялася з початку 1950-х рр.⁸. У своїх роздумах Істон виходив із загальної теорії систем і структурно-функціонального аналізу соціального життя Талкотта Парсонса⁹. Відповідно до цього підходу політичний процес виступає і як відтворення цілісної структури, і як циклічний функціонування політичної системи у взаємодії з соціальним і

⁵ Бельська Т.В. (2008). Демократичний транзит : специфічна риса сучасного суспільно-політичного процесу. Київ. 234 с

⁶ Гавриш С. Б. (1999). Шлях від комунізму до демократії більш довгий і тернистий, ніж шлях від демократії до комунізму. *Регіон*. № 22. С. 125-126.

⁷ Воропаєва В. Г. (2012). Розвиток демократії як глобального процесу. *Гуманітарний вісник Запорізької державної академії*. № 49. С. 32- 41.

⁸ Істон Ф. (1997). Категорії системного аналізу політики. *Антологія. Світова політична думка*. К.: Наукова думка.

⁹ Парсонс Т. (2007). Система сучасних суспільств. К.: Наукова думка. 270 с.

позасоціальним середовищем. Така взаємодія включає вплив економічних, екологічних, культурних та інших факторів на процеси в політичному світі. Процеси функціонування конкретних державних, партійних та інших інститутів розглядаються як елементи політичного процесу на рівні макросистеми. Вважається, що в цьому процесі політична система зберігає стабільність інститутів, пристосовується до діяльності груп інтересів в цілому та її окремих компонентів, що забезпечують розмноження і збереження оригінальних системних якостей, властивих їй. Якщо в моделі політичного процесу Бентлі-Трумена уряд і його офіційні інститути є об'єктом тиску з боку груп нижчих інтересів, то в концепції Істона макророль держави замінюється інтеграційними функціями політичної системи. Крім того, вчений розділив політичні системи на два блоки – внутрішні (національні) системи і міжнародні (наднаціональні) метасистеми – що дозволило йому окреслити особливі міжнародні чинники внутрішньополітичних процесів.

Системний підхід до вивчення політичного процесу в західній політичній науці заснований на ідеях Парсонса, викладених в книзі «Соціальна система» (1951), а також «Політична система» Істона (1953). У поняттях системи і функціональних понять процес поділяється на чотири фази: 1) вхідна – вплив соціального і позасоціального середовища на політичну систему у вигляді її підтримки і пред'явлення до неї вимог; 2) конверсія – перетворення вимог у рішення; 3) вихід – реакція політичної системи у вигляді рішень і дій; 4) зворотний зв'язок (англ. feedback) – повернення до вихідної точки рівноваги)¹⁰.

Габріель Алмонд заклав основи динамічної моделі процесу як адаптації політичної системи до мінливих умов соціального середовища. У своїй схемі він намагався поєднати діяльність окремих груп з функціонуванням цієї системи в цілому. З цією метою вчений виділив кілька блоків спільної діяльності суб'єктів, що відповідають основним функціям і динамічним фазам політичного процесу:

1) блок трансформації суспільних потреб, що включає артикуляцію, агрегацію (тут – підсумовування) індивідуальних і групових інтересів, вироблення політичного курсу, виконання рішень і контроль за виконанням політико-правових норм;

2) системний ударний блок за допомогою комплексу дій щодо регулювання суспільного життя, розподіл і розвиток державних ресурсів;

3) блок адаптації, введення індивідів і їх груп в політичне життя за допомогою політичної соціалізації, вербування і комунікації. У цій моделі процесу Алмонд зміщує акцент зі статичного виживання та збереження на динамічні перетворення, а також до адаптації політичної системи до якісних змін. Деякі американські політологи використовували ідеї Алмонда спеціально для опису політичних процесів останньої третини ХХ століття в

¹⁰Істон Ф. (1997). Категорії системного аналізу політики. *Антологія. Світова політична думка*. К.: Наукова думка; Парсонс Т. (2007). Система сучасних суспільств. К.: Наукова думка. 270 с.

країнах Азії, Африки і Латинської Америки, що сприяло не тільки оновленню самої теорії розвитку, а й виробленню так званої політики модернізації¹¹.

Поведінковий, інтеракціоністський підходи пов'язані з інтерпретацією внутрішньої структури політичного процесу з позицій суб'єкт-об'єктних або суб'єкт-суб'єктних відносин. Таким чином, політичний процес виступає або як наслідок дій всіх його учасників, або як сукупність взаємодій, що представляють собою горизонтальні зв'язки між ними. «Вертикальна схема» зв'язків всередині процесу докладно розроблена в біхевіористській традиції (Гарольд Лассуелл), а також в теорії раціонального вибору (Джеймс Коулмен), де будь-яка політична дія структурно ділиться на його елементи (суб'єкти і об'єкти), умови і результати, мотиви і установки і, нарешті, цілі і засоби, що використовуються його акторами¹².

Інтеракціоністський варіант тлумачення процесу, як правило, вписується в рамки конфліктологічної схеми, наприклад, в роботах Ральфа Дарендорфа і Льюїса.

Політичні процеси в різних країнах світу відрізняються своєрідний характер, ступінь динаміки і спрямованості. Часті ситуації, коли мікрополітичний процес однієї країни включає два або більше різноспрямованих і різнорідних підпроцеси.

Політичний процес – це складне, багатокомпонентне явище, природа що визначається функціонуванням динамічних систем, що відрізняються подібними (ізоморфними) структурними властивостями. Структура макрополітичного процесу розглядається в трьох аспектах. По-перше, з точки зору взаємодії держави і громадянського суспільства, політична система з її соціальним середовищем, державним управлінням і політичною участю. По-друге, з позицій більш деталізованих складових, зокрема, діяльності соціальних акторів і політичних інститутів, які складають зміст інтегрального макропроцесу. По-третє, структура процесу може бути описана в аспекті основних часових фаз і станів його розвитку, обумовлених встановленням відповідного балансу сил або його порушенням. Головною складовою політичного процесу, особливо в умовах демократичного режиму, є сама діяльність людей, їх політичні дії, пов'язані з контролем над владою або тиском на неї. Численні дії (дії) і взаємодії (взаємодії) різних суб'єктів формують загальний хід і результати макропроцесу, що включає в себе ряд мікропроцесів (або підпроцесів). Наприклад, виборчий процес складається не тільки з процедури голосування, коли громадяни обирають своїх представників, а й з агітаційних кампаній окремих партій, акцій, що забезпечують їм рівні конкурентні умови, спеціальних суспільно-політичних, державних органів (виборчих комісій) тощо.

У той же час в політиці екшн інший, як і вплив суб'єктів, що ним займаються: є «важковаговика», а є і «бійці найлегшої ваги». Кожна людина

¹¹ Алмонд Г., Верба С. (1992). Громадянська культура і стабільність демократії. *Політика*. №4.

¹² Слізаров В. (1998). Від авторитаризму до демократії: дві моделі. *Pro et contra*. 3.

або група виконує якусь функцію в політичному процесі, маса людей відносно пасивна. Значною владою володіє лише активна меншість, що включає еліти і лідерів, різного роду керівників (вождів), і їх роль помітна суспільству.

Для розуміння діяльності окремих політичних акторів, що формують цілісний політичний процес, використовуються такі характеристики: 1) потенціал і статус; 2) вид і спосіб їх дій¹³.

Потенціал політичних суб'єктів насамперед залежить від їхнього складу. Вони поділяються на індивідуальні та групові, наприклад, незалежні кандидати та виборчі об'єднання, які беруть участь у виборах. Ефективність діяльності суб'єкта залежить від обсягу його матеріальних та інформаційних ресурсів і сили контролю за ними.

Наступний параметр вивчення діяльності політичних акторів пов'язаний з характеристикою засобів, форм і методів політичної боротьби, які вони використовують. По-перше, це парламентські форми, пов'язані з роботою представницьких органів, які відрізняються від таких способів прямого, позапарламентського дії, як мітинг. По-друге, види політичної діяльності громадян і їх груп поділяються на ненасильницькі і насильницькі (тобто види боротьби, які передбачають відкрите застосування сили, такі як громадянська війна, придушення демонстрацій, страйків), але найчастіше розглядається сукупність методів дій, заснованих на авторитеті і переконанні (маніпулювання громадською думкою, бюрократичні методи регулювання та ін.). По-третє, ці різноманітні методи включають формальний і неформальний вплив акторів на доступ до ресурсів і важелів влади.

Третя характеристика політичних суб'єктів визначається типами відносин між ними. Дії різних суб'єктів, спрямовані один на одного, утворюють більш-менш стійкі відносини і зв'язки між ними. Існує безліч варіантів політичних взаємодій, але найважливіших серед них п'ять: конфронтація, нейтралітет, компроміс, альянс (коаліція) і консенсус¹⁴.

У протистоянні полярність інтересів і позицій іноді призводить політиків і представляють ними об'єднання до відкритого протистояння (в тому числі і збройного), як це відбувається в епохи революцій. Нейтральні відносини, навпаки, тимчасово виключають суб'єкта з поля активних взаємодій, маргіналізують його політично.

Цей стан проявляється в моменти голосування в парламенті з ключових питань, коли одна з фракцій утримується від прийняття рішення, не підтримуючи жодну зі сторін. У разі компромісів (домовленостей) на перший план виходить збереження стабільного статус-кво у відносинах між суб'єктами за умови взаємних поступок, але зі збереженням принципових розбіжностей. Альянси (коаліції) є набагато більш тісними, навіть дружніми

¹³ Нікітченко А.М. (1997). Транснаціоналізація демократії: третя хвиля демократизації у світлі теорії міжнародних відносин. *Космополіс. Альманах*.

¹⁴ Мелвілл А.Ю. (1998). Досвід теоретико-методологічного синтезу структурно-процесуальних підходів до демократичних транзитів. *Поліс*. 2.

формами політичного спілкування, коли відбувається об'єктивне перетин інтересів і певний збіг позицій. Нарешті, останньою ланкою в масштабі взаємодій є консенсус між акторами: в цьому випадку досягається згода по всіх ключових позиціях з практично повним збігом в розумінні кожного їх інтересу. Іноді такі відносини закінчуються об'єднанням ряду партій в одну організацію, як це було в деяких країнах з соціал-демократами, соціалістами і комуністами.

В результаті всі взаємодії зливаються в єдиний потік політичного процесу, кожен стан якого, слід повторити, характеризується певною вибудовуванням і співвідношенням соціально-політичних сил.

Поняття вирівнювання і співвідношення сил роблять можливим охарактеризувати позиційну та ресурсну сторони врівноваження політичних акторів у конкретній ситуації. Перегрупування позицій свідчить про перехід до наступного стану політичного процесу, пов'язані з новими позиціями і потенціалами акторів. Найважливішою умовою встановлення балансу сил є функціонування системи владних повноважень, тобто власне підпроцес прийняття та реалізації рішень органами влади. В цілому від цього залежить і весь інституційний механізм державного управління і навіть параметри політичного режиму країни, існуючої політичної системи. Тому, на його думку, тим вищий рівень згоди в суспільстві, що відображається в легітимній ідеї, тим стабільніша політична система¹⁵ [10].

На його думку, яку ми поділяємо, головна функція консенсусу полягає саме в тому, щоб він досягав необхідної стабільності суспільства. Чим більший консенсус у суспільстві, тим сильніша тенденція до його стабілізації. Чим менше консенсусу, тим більша ймовірність дестабілізації. Тому історично консенсус можна оцінювати як один з факторів збереження і нормального функціонування держави і політичної системи в цілому.

Виділяють також консенсус на рівні політичного режиму. Правила гри або процедури стають об'єктом можливої домовленості і можливого поділу. Такий рівень консенсусу встановлює певні правила гри, які знаходять своє відображення в конституціях. Основний Закон регулює процедури, за допомогою яких регулюється здійснення владних повноважень. Одне з правил визначає порядок вирішення конфліктних ситуацій. Відмова слідувати правилу призводить лише до того, що будь-яке політичне співтовариство з будь-якого приводу опиниться в стані конфлікту, а це загрожує небезпекою різкого зіткнення, громадянської війни.

У демократичних режимах правило вирішення конфліктів є принципом більшості (правило більшості), тому процедурний консенсус, а особливо консенсус щодо правил вирішення конфліктів за принципом більшості, є важливою передумовою функціонування демократії.

І останній рівень – це консенсус на рівні політики. Об'єктом можливої угоди і можливого поділу тут виступають конкретні уряди і державна політика. Справа в тому, що опозиція, розбіжності з політичних проблем

¹⁵ Даймонд Л. (1999). Чи пройшла «третя хвиля» демократизації? *Поліс*. 1.

пов'язані не з формою правління, а з членами уряду, його політикою. Основний метод управління через дискусію. Діалог з опозицією, дискусія забезпечують такий необхідний консенсус на цьому рівні.

Деякі суспільства є більш консенсусними, ніж інші. Приблизну оцінку ступеня консенсусу в конкретному демократичному суспільстві на основі трьох параметрів дають Н. Елдер, А. Томас і Д. Аптер.

1. Консенсусна демократія – це ліберально-демократична держава, яка характеризується низьким рівнем опозиції, існуючою системою правил і механізмів вирішення політичних конфліктів. Виділяють три визначальні фактори в цьому процесі. Одна з них – ступінь впливу антисистемних партій. Ще одним фактором є наявність в суспільстві маргіналізованих груп та їх готовність вдаватися до насильства. Ступінь підтримки з боку народу, виражається на виборах, референдумах. Отже, перший параметр пов'язаний з легітимністю існуючої системи.

2. Ступінь консенсусу пов'язана з характером політичних конфліктів, що виникають в рамках встановлених правил і механізмів. Тут консенсусна демократія – це ліберально-демократична держава, яка характеризується низьким рівнем конфліктності щодо здійснення влади в державі на даний момент. Ми говоримо тут про характер і інтенсивність політичних розбіжностей у певних питаннях.

3. Ступінь консенсусу пов'язаний з підходом до вирішення політичних конфліктів. Консенсусна демократія – це ліберально-демократична держава, для якої характерний високий ступінь концентрації в реалізації державної політики (створення коаліції урядів, парламентських коаліцій, укладення добровільних трудових договорів тощо). Найбільш стійке розмежування між ідеалами та інституційним дизайном демократії проводить Роберт Даль, якого політологи називають патріархом вивчення плюралістичних моделей. Він запропонував використовувати поняття поліархії, яке він фактично реконструював, для позначення інституційних рішень і розробив термін «поліархічна демократія».

У плюралістичних демократіях консолідація є природним засобом збереження миру. Вона іманентна демократії, оскільки сформувала політичні інститути, за допомогою яких можлива громадська координація інтересів і відповідна громадська думка, орієнтована на мирне вирішення конфліктів. В цілому можна говорити про творчий, конструктивний характер компромісів, які є ефективним засобом вирішення реальних протиріч в ситуаціях, коли застосування сили стає абсолютно неприйнятним.

У сучасному світі, в Україні, потреба в компромісах очевидна, і їх роль постійно зростає. Однак не можна сказати, що вони незабаром прийдуть на зміну насильницьким методам вирішення конфліктів. Тим не менш, такий спосіб вирішення конфліктів повинен бути в арсеналі кожного розсудливого політика.

Компроміс і консенсус – два взаємопов'язаних, взаємозалежних явища, два найважливіших механізми регулювання відносин між людьми. І

компромiс, i консенсус являють собою особливий менталiтет, певний погляд на себе i інших в процесi спiльного життя i діяльностi. Консенсус – це наявнiсть єдностi поглядiв i схожих орієнтацiй мiж iндивiдами, це згода значної бiльшостi людей у будь-якому суспiльствi щодо найважливіших аспектів його соціального устрою, що виражається в дiях¹⁶ [с. 63]. Під найважливішими аспектами громадського порядку розуміють певну систему цiнностей i норм, якi об'єднують певне суспiльство i гарантують його стабiльнiсть.

У політичній практиці прийнято розрізняти:

- а) консенсус у вузькому сенсі як спосiб вирiшення конфлiктiв;
- б) консенсус в широкому, загальнополітичному сенсі, який може бути названий цивiльною згодою.

Під політичним консенсусом в широкому сенсі слід розуміти певну ступiнь громадянської згоди щодо основних цiнностей суспiльства, проблем розвитку країни i політико-правового устрою держави, що проявляється в їх загальному визнанні, в значній підтримці масами провiдиної політики i відсутності її активного неприйняття¹⁷. Громадянський консенсус, сформований на рiвнi світової спiльноти, вiдображає той факт, що суспiльство подiляє однаковi цiнностi та цiлi. В даному випадку можна говорити про головний цiннiсний консенсус, який в значній мiрi забезпечує стабiльнiсть даного суспiльства.

Нiмецький політолог Геттiх зазначає, що консенсус можна розглядати як суспiльне визнання шляхів i засобів політичного управлiння та iнтеграцiї. Поширенi в суспiльствi уявлення про легiтимнiсть політичного панування мають велике значення для стабiльностi системи публiчного управлiння¹⁸.

¹⁶ Вайгаст Б. (2019). Політичні інститути з позицій концепції раціонального вибору. К.: Весь світ. 401 с.

¹⁷ Бабкіна. О.В. (2015). Проблеми демократії та демократизації. Вип. 17. 56 с.

¹⁸ Бельська Т.В. (2008). Демократичний транзит : специфічна риса сучасного суспiльно-політичного процесу. Київ. 234 с

1.2. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Сергій ОСТРЕНКО

Забезпечення сталого розвитку всіх регіонів Європейського Союзу є ключовим завданням, яке вимагає комплексного та багатогранного підходу.

Важливо відзначити, що сталий розвиток не може бути досягнутий без активної участі громадян та місцевих урядів. Співпраця, взаємодія та участь громадян у прийнятті рішень є ключовими складовими успішної реалізації стратегій сталого розвитку.

Теорія сталого розвитку «sustainable development» має глибоке коріння, вона змінювалася і сьогодні відображена у найважливіших міжнародних документах і деклараціях. У них визначено пріоритетні напрямки майбутнього світового розвитку, що базуються на сталому балансі між складовими глобальної еколого-соціально-економічної системи. Термін «sustainable development» тлумачиться як покращення якості життя людей за умови збереження сталості підтримувальних екосистем¹⁹. За міжнародним стандартом ISO 26000:2010, сталий розвиток – це такий, що задовольняє потреби сучасності, не ставлячи при цьому під загрозу можливість наступних поколінь задовольняти свої потреби²⁰.

Сталий розвиток – це керований розвиток. Основою його керованості є системний підхід і сучасні інформаційні технології, які дозволяють швидко моделювати різні варіанти напрямків розвитку, з високою точністю прогнозувати їх результати та вибрати найбільш оптимальний. Проте забезпечення справжньої сталості позитивних суспільних тенденцій, стійкості економічного зростання та розвитку неможливо без досягнення суспільного консенсусу довкола основоположних складових організаційно-економічного механізму, що забезпечуватиме легітимність і дієвість державної політики. Такий консенсус можливо сформувати лише в разі практичного нарощення потенціалу, передусім економічного, на рівні регіонів, становлення останніх як дієздатних суб'єктів реалізації політики соціально-економічного розвитку, інструментів максимально ефективного використання потенціалів територій, з яких, власне, і складається національний потенціал розвитку. Сталий розвиток передбачає інтегрування цілей високої якості життя, здоров'я та добробуту з соціальною справедливістю, забезпеченням здатності планети підтримувати

¹⁹ Raszkowski A., Bartniczak B. On the Road to Sustainability: Implementation of the 2030 Agenda Sustainable Development Goals (SDG) in Poland. Sustainability. 2019. T. 11. Vol. 366.

²⁰ ISO 26000:2010 Guidance on social responsibility. Access mode : <http://isotc.iso.org>

життя в усьому його розмаїтті. Ці соціальні, економічні та екологічні цілі є взаємозалежними та такими, що взаємно підтримуються²¹.

Особливої уваги набувають наукові аспекти формування категорії сталого розвитку регіонів. Поняття «сталий розвиток регіону» визначається змістом окремих його складових: «сталий» (у значеннях «незмінний», «безперервний», «тривалий») та «розвиток» (процес переходу чогось з одного стану в інший, досконаліший). Виходячи із вищезазначеного, під сталим розвитком регіону розуміють безперервний і тривалий процес кількісних та якісних змін у задоволенні потреб регіону. Перехід регіону на засади сталого розвитку – це складний процес забезпечення багаторівневої узгодженої системи управлінських, економічних, соціальних, природоохоронних заходів на основі комплексної, збалансованої, гармонійної реалізації²².

Прагнення до сталого розвитку всіх регіонів є ключем до економічного процвітання, соціального добробуту та конкурентоспроможності всього ЄС. Економічна, соціальна та територіальна згуртованість є ключем до забезпечення збалансованого та сталого зростання ЄС. Зростання без згуртованості посилюватиме тенденції концентрації, посилюючи територіальний і соціальний поділ. У тих, хто залишився позаду, може зростати обурення та невдоволення демократичною системою та цінностями, на яких ґрунтується ЄС. Крім того, використання нереалізованого потенціалу менш конкурентоспроможних регіонів та субрегіональних територій відповідно до інвестиційних рекомендацій, викладених у Європейському звіті²³, є корисним для конкурентоспроможності та стійкості держав-членів та ЄС загалом.

Різні моделі зростання та конвергенції вимагають цілеспрямованих дій у реалізації програм політики згуртованості. Узгодження політики згуртованості на 2021-2027 роки з Європейським звітом дає можливість регіонам, а також субрегіональним територіям і місцевим громадам реалізовувати пріоритети ЄС, які враховують регіональні потреби в інтегрований і партисипативний спосіб. У міських районах стратегії в основному стосуються адаптації до зміни клімату, регенерації міст та сталої міської мобільності, тоді як неурбаністичні стратегії, окрім адаптації до зміни клімату, як правило, зосереджені на вирішенні демографічних та

²¹ Кравченко Т. А. Основа сталого розвитку територіальних громад – системний підхід до реалізації національних інтересів України. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 1. http://el-zbirn-du.at.ua/2014_1/24.pdf

²² Патинська М. М. Формування категорії «сталий розвиток територіальних громад» в умовах євроінтеграційної перспективи. *Міжнародне науково-технічне співробітництво: принципи, механізми, ефективність* : збірник наукових праць XV (XXVII) Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 14–15 березня 2019 р.). Київ, 2019. С. 32–33.

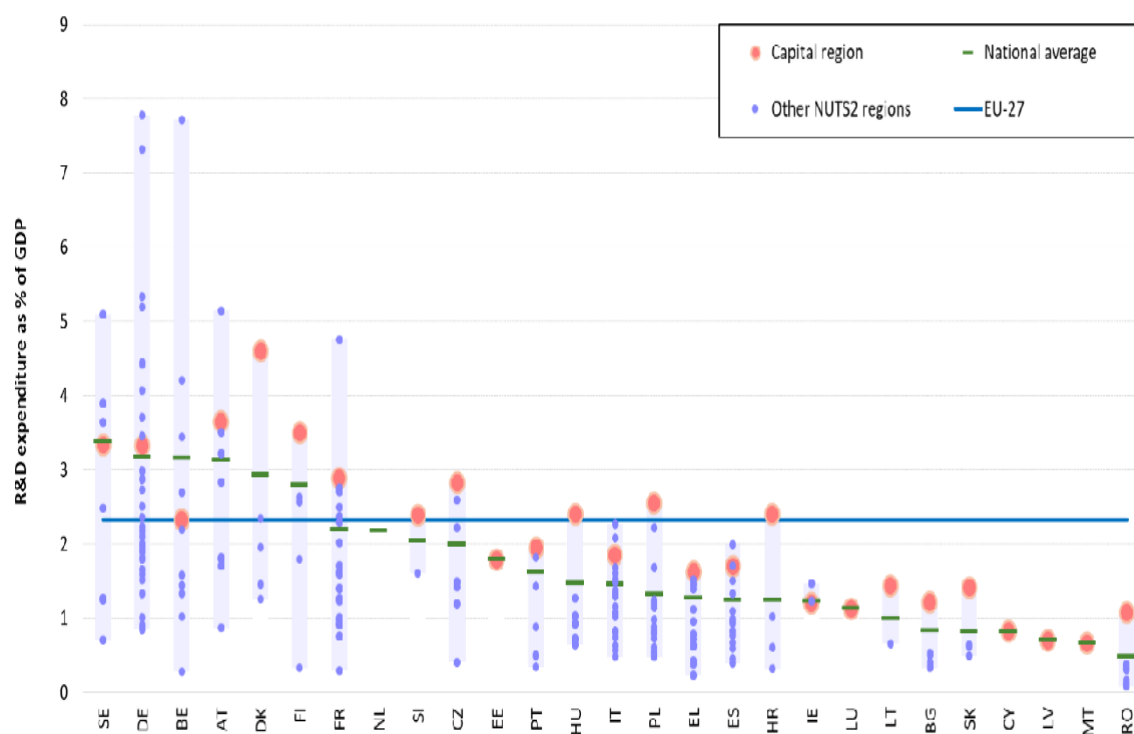
²³ Regional Trends for Growth and Convergence in the European Union. Brussels, 1.6.2023.

територіальних проблем, таких як ті, що пов'язані з доступом до державних послуг.

Поточні виклики вимагають узгоджених дій з боку всіх політик та інструментів фінансування ЄС, включно з Фондом відновлення та стійкості, які повністю доповнюють фонди політики згуртованості. Потужна синергія між різними інструментами ЄС дозволяє максимізувати додану вартість від дій ЄС. Наприклад, у державах-членах, таких як Італія, підтримка RRF у запровадженні реформ та інвестицій в енергетику та транспорт поєднується із заходами Європейського фонду регіонального розвитку (ЄФРР), спрямованими на підвищення енергоефективності, а також заходами, що сприяють НДДКР та конкурентоспроможності бізнесу. Так само в Болгарії підтримка з боку RRF переплітається із втручанням ЄФРР, а також JTF у таких сферах, як декарбонізація. Тому надзвичайно важливо прискорити реалізацію як Фонду відновлення та стійкості, так і фондів політики згуртованості, забезпечуючи повну взаємодоповнюваність інвестицій.

Інновації є ключовим двигуном економічного зростання. Інновації можуть призвести до значного підвищення продуктивності, а отже, до вищого зростання та вищого рівня доходу. Інновації необхідні для того, щоб зайняти ніші з високою доданою вартістю в глобальних ланцюжках доданої вартості та бути захищеними від конкуренції з низькою заробітною платою. Поряд з інвестиціями в освіту та полегшенням започаткування нових підприємств, структурні заходи щодо сприяння інноваціям включають стимулювання витрат на дослідження та розробки (НДДКР) і, отже, збільшення інтенсивності НДДКР (відношення витрат на НДДКР до ВВП).

Витрати на НДДКР в ЄС лише незначно зросли за попереднє десятиліття – з 2,0% ВВП у 2010 році до 2,3% у 2021 році. Витрати на інновації та НДДКР залишаються висококонцентрованими в північно-західних державах-членах, а також у столицях та інших мегаполісах (рис. 1). У 2021 році інтенсивність досліджень і розробок становила 3,4% у Швеції та 3,0% у Німеччині. З іншого боку, інтенсивність досліджень і розробок у Румунії становила лише 0,4%. На субнаціональному рівні відмінності ще ширші: деякі регіони інвестують близько 8% свого ВВП у НДДКР (Брауншвейг у Німеччині та Брабант-Валлон у Бельгії), тоді як в інших інтенсивність НДДКР становить менше 0,1% (Південна Румунія). НДДКР також часто географічно сконцентровані в державах-членах. Наприклад, інтенсивність досліджень і розробок у деяких регіонах Бельгії залишалася дуже низькою, зокрема в провінції Люксембург, де вона становила лише 0,3%.



Примітка: Базовим роком є 2017, 2019 або 2020 залежно від регіонів і доступності даних. Дані по Нідерландах доступні лише на національному рівні (NUTS 0).

Джерело: Євростат.

Рис.1. Інтенсивність досліджень і розробок у країнах ЄС-27, державах-членах та регіонах

Загалом витрати на НДДКР в ЄС найвищі у північно-західних регіонах, а найнижчі – на сході та півдні. У північно-західних країнах-членах ЄС хороші регіональні зв'язки, висока цифрова готовність, кваліфікована робоча сила та привабливе бізнес-середовище дозволили навколишнім регіонам отримати вигоду від близькості до високоінноваційних. У південних та східних країнах-членах ЄС найбільш інноваційні регіони є менш сильними, і, відповідно, сусідні регіони отримують мало користі. Ці закономірності можуть призвести до поглиблення розриву в дослідженнях та інноваціях між регіонами ЄС.

Доступ до безпечної, доступної та надійної питної води та санітарних послуг має важливе значення для здоров'я та благополуччя людини. Вода також є ключовим ресурсом для деяких секторів, таких як сільське господарство, певні види промисловості, виробництво енергії або транспорт. Високоякісна вода має важливе значення для надання ряду екосистемних послуг і для збереження біорізноманіття. Директива про очищення міських стічних вод (UWWTD; 91/271/ЄЕС) вимагає від держав-членів збирати та очищати стічні води зі своїх агломерацій (міст, селищ, міських поселень). Вона

ставити за мету зібрати та належним чином очистити всі стічні води.

UWWTD передбачає, що стічні води повинні підлягати біологічному (вторинному) очищенню, за винятком водозбірників з особливо чутливими водами, наприклад, тих, що страждають від евтрофікації, де може знадобитися більш суворе (третинне) очищення стічних вод. Очищення міських стічних вод має фундаментальне значення для забезпечення здоров'я населення та захисту навколишнього середовища. Показник третинного очищення часто використовується для оцінки прогресу в плані водопідготовки.

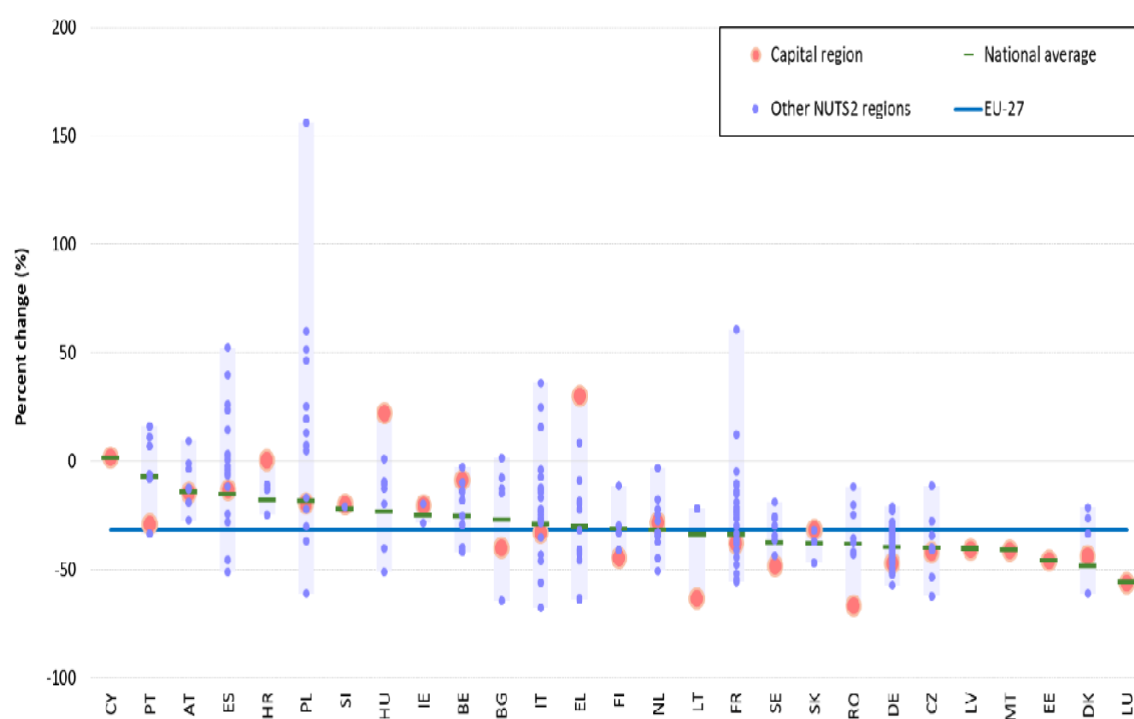
Протягом останніх десятиліть ЄС досяг значного прогресу в покращенні очищення міських стічних вод. У 2020 році було зібрано близько 98% міських стічних вод ЄС-27, при цьому у 23 державах-членах зібрано понад 99% міських стічних вод. Однак є кілька агломерацій, де інфраструктуру ще потрібно будувати або покращувати. Лише 63% стічних вод було зібрано в Румунії та 86% на Кіпрі.

Ситуація все ще вимагає значних зусиль щодо лікування, особливо в деяких менш розвинених регіонах Союзу. У країнах ЄС-27 у 2020 році близько 85% міських стічних вод отримали більш суворі стандарти очищення (видалення фосфору та азоту) (рис. 2). У більшості держав-членів ця частка перевищила 70%, виняток становлять Словенія (63%), Португалія (62%), Румунія (50%) і Хорватія з 6%. Однак є багато регіонів, де високий рівень лікування залишається дуже низьким, навіть у державах-членах, де середній показник по країні відносно високий. Менше 30% міських стічних вод пройшли третинне очищення у всіх регіонах Хорватії, деяких регіонах Італії, Румунії та Іспанії, а також у деяких віддалених регіонах Франції та Португалії.

У межах Європейського зеленого курсу ЄС прийняв амбітні цілі, зокрема щодо скорочення викидів парникових газів (ПГ). На цьому фронті мета до 2030 року полягає в тому, щоб скоротити чисті викиди парникових газів щонайменше на 55% і зробити економіку ЄС кліматично нейтральною до 2050 року. Цього необхідно досягти, скоротивши викиди та інвестуючи, серед іншого, в зелені технології. Цей перехід до кліматично нейтральної економіки передбачає глибоку трансформацію наших суспільств і засобів виробництва. Для деяких регіонів перехід вже триває, але для інших адаптація до цих нових стандартів буде набагато складнішою та витратнішою. Як здатність скорочувати викиди парникових газів, так і їх соціальний вплив відрізняються від регіону до регіону.

Викиди парникових газів по відношенню до чисельності населення були скорочені в 26 з 27 держав-членів. Винятком є Кіпр, де викиди зросли приблизно на 1,5% у період з 1990 по 2021 рік (рис. 26). У деяких державах-членах скорочення перевищило або наблизилося до 50% (Люксембург -56%;

Данія -48%). Однак є набагато більша кількість регіонів, де викиди парникових газів зросли за цей період, зокрема в Польщі, Іспанії, Франції та Італії. В Опольському (Польща) викиди парникових газів на душу населення зросли на 156% у період з 1990 по 2021 рік, на 60% у найвіддаленішому французькому регіоні Ла-Реюньйон і на 52% у Паїс-Васко. У більшості держав-членів скорочення викидів парникових газів демонструє значні відмінності всередині країни. Наприклад, у Греції викиди на душу населення скоротилися майже на 64% у Дитікі-Македонії, тоді як в Аттікі вони зросли більш ніж на 30%. Італія приймає регіони з найбільшим скороченням викидів парникових газів в ЄС (-68% в Лігурії) і в той же час інші регіони, в яких зафіксовано одне з найвищих приростів (+36% в Базилікататі). У Польщі викиди парникових газів на душу населення скоротилися лише у 6 із 17 регіонів.



Джерело: база даних EDGAR (Emissions Database for Global Atmospheric Research), яка містить дані про викиди та карти сітки для всіх держав-членів з 1970 по 2021 рік, як для забруднювачів повітря, так і для парникових газів, розрахованих послідовним чином, щоб бути порівнянними між державами-членами.

Рис. 2. Зміна викидів парникових газів (тCO₂ еквівалент на душу населення) 1990-2021 рр., ЄС-27, держави-члени та регіони NUTS 2

Здатність ефективно скорочувати викиди парникових газів залежить від багатьох факторів, таких як енергоефективність виробничих підприємств і будівель, використання відновлюваних джерел енергії, землекористування, клімат і географія, а також рівень і склад економічної діяльності. Таким чином,

проблеми, пов'язані із зеленим переходом, значною мірою залежать від місцевого контексту, і деякі регіони, ймовірно, постраждають більше, ніж інші. Цей територіальний вимір переходу до безвуглецевої економіки відображено у виборі сфер, які мають право на підтримку, надану Фондом справедливої трансформації (JTF), який спрямований на полегшення соціально-економічних витрат, спричинених цим переходом. Хоча всі держави-члени могли б отримати вигоду від JTF, підтримка зосереджена на регіонах, які, найімовірніше, постраждають, особливо на тих, які все ще значною мірою залежать від гірничодобувної та видобувної діяльності (особливо вугілля, бурого вугілля, торфу та горючих сланців), а також на галузях промисловості, що інтенсивно використовують парникові гази.

ЄС визнає важливість збалансованого економічного, соціального та екологічного розвитку всіх своїх регіонів і вживає різноманітних заходів для досягнення цієї мети.

Перш за все, Європейський Союз активно працює над створенням сприятливого економічного середовища для всіх регіонів. Це включає в себе залучення інвестицій, розвиток інфраструктури, підтримку малого та середнього бізнесу, а також стимулювання інновацій та підприємництва. Ці заходи сприяють створенню робочих місць, підвищенню рівня життя та зменшенню відмінностей у розвитку між регіонами.

По-друге, соціальний аспект сталого розвитку також має велике значення для ЄС. Програми соціальної підтримки, включаючи заходи щодо боротьби з бідністю, підтримку осіб з обмеженими можливостями та інші соціальні ініціативи, спрямовані на забезпечення рівних можливостей для всіх громадян.

Крім того, Європейський Союз віддає велику увагу екологічному аспекту сталого розвитку. Ініціативи щодо зменшення викидів парникових газів, підтримка відновлюваної енергетики, заохочення екологічно чистих технологій та збереження біорізноманіття – усе це має на меті забезпечити збереження навколишнього середовища для майбутніх поколінь.

Отже, забезпечення сталого розвитку всіх регіонів Європейського Союзу вимагає поєднання економічних, соціальних та екологічних заходів, а також активної участі всіх зацікавлених сторін. Це складне, але необхідне завдання, яке сприяє побудові більш стійкого, справедливого та екологічно збалансованого суспільства.

1.3. СТРУКТУРНІ ЗМІНИ НА РИНКУ ПРАЦІ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Олександр МАРТИНОВ

Говорячи про структурні зміни на ринку праці, основна увага приділяється зрушенням у виробництві та зайнятості в різних секторах діяльності. З ХІХ століття і до теперішнього часу відбувся перехід від сільськогосподарської праці до обробної промисловості. Однак з 1970-х років частка робочої сили в обробній промисловості скоротилася, оскільки деіндустріалізація в Європі стала результатом появи нових промислових держав, особливо в Азії, а також швидкого зростання продуктивності виробництва. Протягом цієї тривалої двохсотлітньої епохи частка робочих місць у сфері послуг зростала. Майже троє з кожних чотирьох працівників у ЄС-27 зараз зайняті у сфері послуг.

Це довготривалі, відносно повільні зміни. Вони є важливим компонентом економічного зростання, оскільки робоча сила перерозподіляється з видів діяльності з нижчою продуктивністю на більш продуктивні або з секторів, в яких підвищення продуктивності досягається відносно легко, таких як промисловість і сільське господарство.

Технологічні зміни є важливим рушієм таких зрушень, автоматизуючи виробничі процеси, які раніше вимагали людського втручання, і вивільнюючи робочу силу для участі в альтернативних видах діяльності.

На додаток до міжгалузевих зрушень, збільшення людського капіталу через масову освіту та, дедалі частіше, масову вищу освіту сприяло підвищенню кваліфікації та зростанню частки «білих комірців» за рахунок зайнятості, пов'язаної з виробництвом. Європейський монітор зайнятості Eurofound зосередився на тому, як з середини 1990-х років змінюється розподіл праці на європейському, національному та регіональному рівнях як по горизонталі – між секторами чи видами діяльності, так і по вертикалі – з точки зору професійної ієрархії в організаціях та компаніях.

Зміни попиту з боку роботодавців на певні види робіт – наприклад, більший попит на програмістів і менший попит на ремісничих і ремісничих робітників на виробництві – є основним фактором, що визначає зміни в структурі зайнятості. Однак фактори пропозиції також сприяють цим зрушенням – через демографічне старіння або зниження народжуваності, що скорочує місцеве населення працездатного віку, або через міграцію та зростаючу участь жінок на ринку праці (фемінізація), які мають тенденцію до збільшення пропозиції робочої сили. Фактори попиту і пропозиції також

переплітаються в певних видах діяльності; Збільшення участі жінок у ринку праці підвищує попит на зайнятність у сфері догляду за дітьми та низки послуг, які в основному надавалися вдома вдома, коли модель чоловіка-годувальника була нормою.

Як світова фінансова криза (2008–2010 рр.), так і пандемія COVID-19 (2020–2021 рр.) мали значні наслідки безробіття на сукупному рівні ЄС, з короткостроковими втратами від 4,5 млн до 6 млн чистих робочих місць у кожному випадку. Такі періоди рецесії, як правило, є періодами прискореного перерозподілу робочої сили та структурних змін²⁴. Але робоча сила також перерозподіляється, хоча і більш стабільно, в більш звичні періоди повільного розширення.

Населення працездатного віку в ЄС-27 почало скорочуватися в 2009 році. У 2022 році в цій категорії було приблизно на 10 млн осіб менше, ніж на піковому рівні (рис. 1)²⁵.

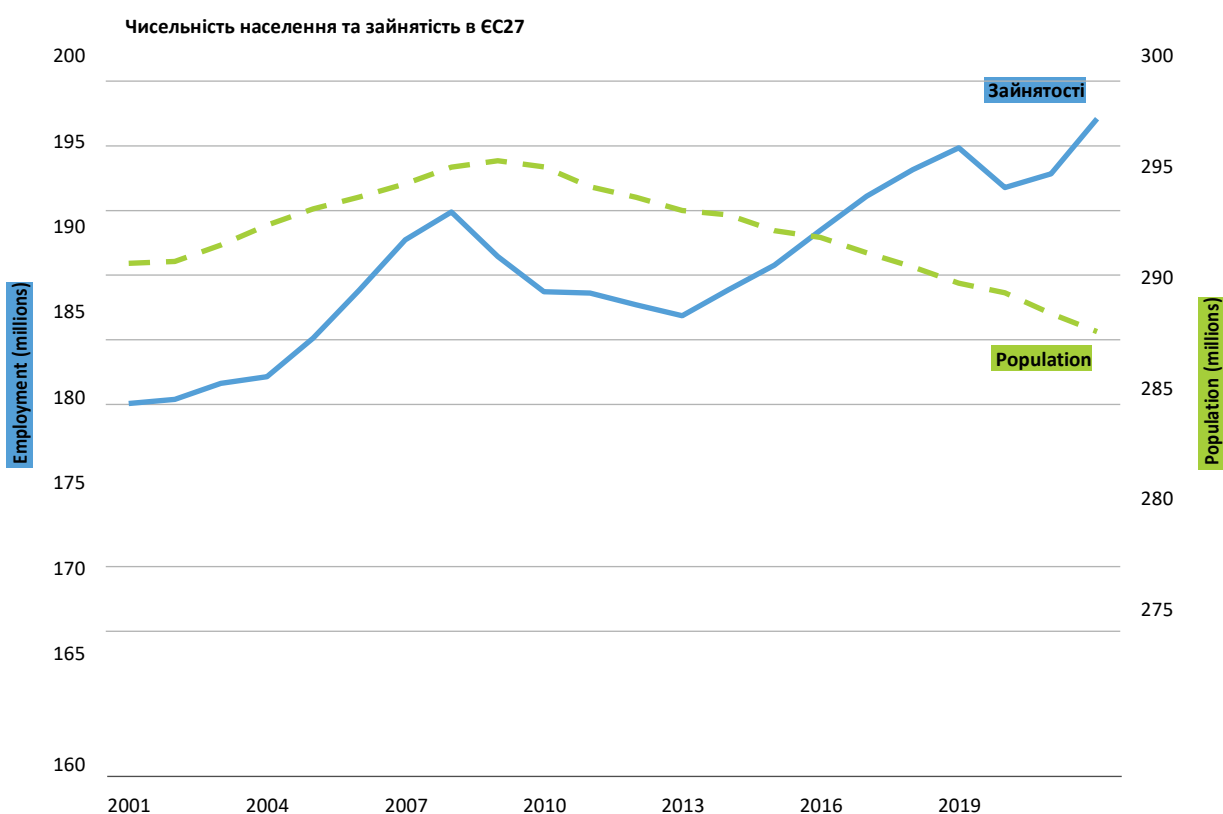


Рис.1. Чисельність населення та зайнятність людей працездатного віку (15–64 роки) в ЄС27 (2001 = 100) (В), 2001–2022 рр.

²⁴ Jaimovich, N. and Siu, H. E. (2020), 'Job polarization and jobless recoveries', *Review of Economics and Statistics*, Vol. 102, No. 1, pp. 129–147.

²⁵ Eurofound (2024), *The changing structure of employment in the EU: Annual review 2023*, Eurofound research paper, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Це важливий фон для будь-яких дискусій про структурні зміни на ринку праці. За інших рівних умов можна було б очікувати, що цей зсув призведе до зниження рівня зайнятості. Натомість, поєднання неухильно зростаючої участі на ринку праці та вищого рівня зайнятості серед літніх працівників і працівниць призвело до збільшення рівня зайнятості більш ніж на сім мільйонів. Однак це приховує зовсім інші траєкторії між державами-членами, які нещодавно приєдналися (ЄС-12), і старішими державами-членами (ЄС15).

У ЄС-12 точка перегину настала дещо раніше (2005 рік), і темпи падіння були помітно вищими, ніж у ЄС15, особливо з середини 2010-х років. Це є відстроченим наслідком дуже низького рівня народжуваності в ЄС12 на рубежі століть (нижче 1,3 дитини на жінку в більшості країн). Згодом вони зросли, залишаючись значно нижчими за рівень заміщення населення, який становить 2,1 дитини на жінку. Більш рання точка перегину і більш швидке зниження також пов'язані зі значною мобільністю, в основному по осі схід-захід, від країн ЄС-12 до ЄС-15. На додаток до вищого середнього рівня народжуваності в ЄС-15, ніж у ЄС12, вища чиста імміграція в цілому сприяла підтримці рівня працездатного населення ЄС-15.

Зниження рівня безробіття, дефіцит робочої сили, збільшення участі на ринку праці серед недостатньо представлених категорій робочої сили, а також вищий рівень мобільності робочої сили та імміграції є певним чином передбачуваними наслідками та відповіддю на цей демографічний зсув.

Спостерігається стрімке зростання зайнятості на початку 2008 року (1,9% у річному вимірі); зайнятість потім різко падає під час світової фінансової кризи, з піковими збитками понад 2% у річному обчисленні протягом трьох кварталів поспіль, з 3 кварталу 2009 року по 1 квартал 2010 року. Подальша криза суверенного боргу ознаменувалася триваючим, але більш м'яким скороченням зайнятості, яке тривало до кінця 2013 року. З точки зору зайнятості, ЄС більш-менш постійно перебував у рецесії з кінця 2008 до 2013 року.

Пік до мінімуму скорочення зайнятості склав 11,8 млн робочих місць (понад 6% зайнятості в ЄС27). Відновлення з 2014 року було стабільним, хоча й невражаючим, з річними темпами зростання у вузькому діапазоні близько 1% на рік протягом більшої частини періоду до 2019 року. Пандемія COVID-19 призвела до різкого спаду протягом чотирьох кварталів поспіль.

З 1 кварталу 2020 року по 1 квартал 2021 року – такого ж масштабу, як і під час піку світової фінансової кризи. Однак за цим спадом послідувало швидке відновлення та відновлення зростання зайнятості, яке було особливо сильним у першій половині 2022 року.

Через тривалий характер попереднього кризового періоду, який фактично був позначений двома пов'язаними та послідовними кризами (глобальною фінансовою кризою та кризою суверенного боргу ЄС), час, необхідний для відновлення рівня зайнятості в ЄС-27 до докризового рівня, становив цілих

дев'ять років. Для порівняння, відновлення після пандемії COVID-19 зайняло 2,5 роки (4 квартал 2019 року – 2 квартал 2022 року). Середньорічне зростання зайнятості у 2008–2019 роках становило 0,23% порівняно з 0,54% у 2019–2023 роках.

Таблиця 1 показує зміну частки зайнятості (у відсоткових пунктах (пп)) за простою матрицею трьох широких категорій професій та чотирьох широких галузевих категорій у 2008–2019 та 2019–2023 роках.

Таблиця 1

Зміни зайнятості за секторами та професіями, ЄС-27

Сектор	2008–2019				2019–2023			
	Окупації							
	Білий комірець, високок валіфік ований	Білий комірець ь, середні й/ низькок валіфік ований	Синій комірець ь	Підсумо к	Білий комірець ь, високок валіфік ований	Білий комірець ь, середні й/ низькок валіфік ований	Синій комірець ь	Підсум ок
Первинні/екстрактивні/комунальні послуги	0.0	0.2	-1.4	-1.2	0.1	0.0	-0.7	-0.6
Виробництво/будівництво	0.2	0.4	-3.8	-3.2	0.3	-0.3	-0.8	-0.8
В основному приватні послуги	1.0	1.7	0.3	2.4	1.5	-0.6	-0.3	0.7
В основному державні послуги	2.0	0.1	0.0	2.1	1.1	0.0	-0.3	0.8
Підсумок	3.1	2.4	-5.5	0.0	3.0	-0.9	-2.1	0.0
Зростання зайнятості	0,23% річних				0,54% річних			

Основними подіями, на які слід звернути увагу, є продовження структурних зрушень в економіці та структурах зайнятості від первинного та виробничого секторів до сфери послуг – «зсув послуг» – та одночасне збільшення частки зайнятості «білих комірців» висококваліфікованих працівників, тобто «підвищення кваліфікації» – за рахунок робітничих професій.

Ці дві давні тенденції спостерігаються як у 2008–2019, так і у 2019–2023 роках, хоча й з різною інтенсивністю.

Найбільш помітні зміни відбулися в професійному (вертикальному) вимірі, а не в галузевому (горизонтальному) вимірі, у вигляді більш високих темпів перерозподілу робочих місць на зростаючі «білі комірці» від «синіх комірців», що скорочуються. Темпи професіоналізації зросли у 2019–2023 роках (зсув на 3 в.п. за 4 роки порівняно з 3,1 рр зсув за попередні 11 років). Одним із факторів, що сприяли цьому, ймовірно, було прискорення процесу цифровізації, спричинене пандемією.

Найбільшою зміною між 2008–2019 та 2019–2023 роками стало зменшення частки «білих комірців»/низькокваліфікованої категорії (включаючи техніків та молодших спеціалістів, діловодів, працівників сфери обслуговування, працівників магазинів і продавців) в останньому періоді (-0,9 в.п.) після стійкого зростання в період до COVID-19 (+2,4 в.п.). Значна частина цього нещодавнього спаду була зосереджена в основному в приватних секторах послуг у таких категоріях посад, як працівники сфери послуг та продажів у секторі роздрібною торгівлі та канцелярські працівники у сфері фінансових послуг. У першій категорії багато базових робочих місць у роздрібних продажах замінюються або альтернативами онлайн-роздрібною торгівлі, або автоматизацією самообслуговування. Фінансові послуги є одним із небагатьох секторів послуг, у якому за останнє десятиліття було зафіксовано незначне зростання зайнятості або взагалі не було зафіксовано²⁶. Це також один із секторів із найшвидшими темпами підвищення кваліфікації; спостерігається значне зменшення абсолютної кількості «білих комірців» середньої та низької кваліфікації, зайнятих у секторі, оскільки ряди професіоналів зросли. У 2023 році у сфері фінансових послуг було майже на півмільйона менше працівників канцелярської підтримки, ніж у 2011 році, що більш ніж на чверть менше²⁷.

Різне скорочення частки зайнятості «синіх комірців» у 2008–2019 роках (5,5 в.п.) значною мірою пов'язане з концентрацією втрат робочих місць у виробничому та будівельному секторах під час світової фінансової кризи. На ці два сектори припало понад 100% чистих втрат робочих місць за цей період, тобто решта секторів зазнали чистого зростання зайнятості. Пандемія COVID-19 менш негативно вплинула на них, і тому зниження їхньої частки зайнятості було більш стриманим.

У категорії первинних/видобувних/комунальних послуг спостерігалось зниження частки зайнятості як у 2008–2019, так і у 2019–2023 роках, що значною мірою пов'язано зі втратою зайнятості в сільському господарстві. Ці втрати значною мірою були зосереджені в Польщі та Румунії, де процеси деаграризму, які значною мірою досягли межі в інших країнах, все ще тривають.

Серед висококваліфікованих «білих комірців» відновлення після пандемії COVID-19 супроводжувалося найбільшим зростанням зайнятості переважно у сфері приватних послуг; у 2008–2019 роках близько двох третин зростання зайнятості було пов'язане переважно з державними секторами – охороною здоров'я, освітою та державним управлінням.

На галузевому рівні найбільш стійке зростання зайнятості спостерігалось в секторах, що фінансуються переважно з державного бюджету, особливо в

²⁶ Eurofound (2022), *Working conditions in the time of COVID-19: Implications for the future*, European Working Conditions Telephone Survey 2021 series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

²⁷ Тамож

освіті та охороні здоров'я (табл. 2).

Таблиця 2

Зміни у зайнятості за секторами (двозначна номенклатура видів економічної діяльності), ЄС27, 2-й квартал 2008–2-й квартал 2023 року

Сектор	Середньоріч на зміна зайнятості, 2008–2019 (%)	Середньоріч на зміна зайнятості, 2019–2023 (%)	Зайнятість в ЄС27, 2 квартал 2023 року (мільйонів)
Роздрібна торгівля, крім автотранспортних засобів і мотоциклів	0.0	0.2	16.5
Освіта	1.1	1.3	15.0
Державне управління та оборона; Обов'язкове соціальне забезпечення	-0.1	1.3	14.1
Оздоровчі заходи людини	1.3	2.0	12.8
Спеціалізована будівельна діяльність	-0.8	1.4	8.1
Діяльність у сфері громадського харчування та напоїв	1.4	0.8	7.3
Оптова торгівля, крім автотранспортних засобів і мотоциклів	-0.2	-0.4	6.9
Рослинництво і тваринництво, мисливство та пов'язана з ними сервісна діяльність	-2.0	-3.9	6.2
Наземний транспорт і транспортування трубопроводами	0.1	0.4	5.5
Соціальна робота без проживання	2.8	3.5	5.2
Комп'ютерне програмування, консультування та пов'язана з ними діяльність	6.2	12.1	4.7
Діяльність з догляду в інтернатних закладах	2.6	-1.5	4.1
Будівництво будівель	-2.9	-0.3	4.1
Виробництво харчових продуктів	0.0	-0.8	3.9
Послуги з будівництва та ландшафтної діяльності	2.5	0.1	3.8
Виробництво готових металевих виробів, крім машин і устаткування	0.8	0.1	3.5
Оптова та роздрібна торгівля та ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	0.1	-0.1	3.4
Юридична та бухгалтерська діяльність	1.3	1.5	3.4
Виробництво машин та устаткування п.е.с.	1.0	-0.8	3.2
Виробництво автотранспортних засобів, причепів та напівпричепів	1.3	-1.9	3.1
Діяльність у сфері фінансових послуг, крім страхування та пенсійного фінансування	-0.6	-0.5	3.0
Складські та допоміжні заходи з транспортування	2.7	1.8	3.0
Архітектурна та інженерна діяльність; Технічне тестування та аналіз	2.0	2.2	2.9
Інші заходи особистого служіння	0.0	2.5	2.9
Проживання	1.5	-0.4	2.3
Діяльність головних офісів; Управлінське консультування	6.0	6.8	1.9
Діяльність у сфері нерухомості	1.0	4.0	1.7
Діяльність домогосподарств як роботодавців домашнього персоналу	-1.1	-5.1	1.7
Постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря	0.2	3.3	1.6
Виробництво гумових і пластмасових виробів	0.6	-1.3	1.5
Діяльність членських організацій	1.0	-1.4	1.5
Всі сектори	0.2	0.5	198.5

Джерело: EU-LFS (дані Євростату)

Зайнятість у секторі охорони здоров'я зафіксувала найшвидше зростання з 2019 по 2023 рік, в середньому 2% на рік (у чотири рази більше, ніж у чотири рази зростання сукупної зайнятості). Після десятиліття стагнації зайнятість у державному управлінні зростала на 1,3% на рік з 2019 по 2023 рік, частково через вимоги, накладені кризою COVID-19 на державні послуги, та фіскальну експансію, яка дозволила їх задовольнити. Загалом на три великі, переважно державні сектори, припадає непропорційно велика частка приросту чистої зайнятості. Це зростання відбулося в усіх країнах-членах, крім Італії (-0,2%) та Мальти (0%), де акції незначно знизилися або були стабільними протягом періоду. У ЄС-27 у 2023 році на переважно державні сектори припадало 25,8% зайнятості порівняно з 22,9% у 2008 році. За той же період частка приватних послуг у зайнятості в ЄС зросла з 43,2% до 46,2%.

Країнами з найменшою часткою зайнятості в цих секторах у 2023 році були Румунія (15%), Болгарія (18%) та Італія (20%), тоді як країнами з найбільшою часткою були Данія (37%), Люксембург (36%), Бельгія та Швеція (обидві по 34%).

На більш детальному рівні (двозначна номенклатура економічної діяльності (КВЕД)) найбільше відносне зростання зайнятості відбулося у двох приватних секторах послуг: комп'ютерному програмуванні, консультуванні та суміжних видах діяльності; діяльність головних офісів та управлінсько-консультаційна діяльність. Перший сектор в основному працевлаштовує випускників природничих, технологічних, інженерних та математичних спеціальностей у програмуванні, розробці програмного забезпечення та пов'язаних з ними консультаціях та завданнях управління комп'ютерними/мережевими об'єктами. Останній сектор включає в себе як функції зв'язків з громадськістю/лобіювання, так і основні функції корпоративного управління, що включають нагляд і управління підрозділами компанії на регіональному, національному або міжнародному рівнях.

У кожному з цих двох секторів середньорічне зростання зайнятості становило щонайменше 6% на рік у 2008–2019 та 2019–2023 роках. У секторі комп'ютерного програмування, консалтингу та пов'язаної з ними діяльності зростання зайнятості прискорилося приблизно до 12% на рік у 2019–2023 роках – швидше за все, в результаті прискорення цифровізації пандемією COVID-19 внаслідок змін в організації праці, що виникли через обмеження соціального дистанціювання (що призвело до більшої поширеності віддаленої роботи, і більша частка господарської діяльності та операцій, що здійснюються в Інтернеті). Навіть широко розрекламована хвиля скорочень і звільнень у деяких великих «великотехнологічних» фірмах у 2022–2023 роках звела нанівець лише невелику частку найму, який відбувся останніми роками.

Як уже зазначалося, основний сектор ІТ – комп'ютерне програмування,

консалтинг та супутні послуги – був одним із найбільш швидкозростаючих секторів за останнє десятиліття, подвоївши свою частку зайнятості в ЄС (з 1,2% до 2,4% з 2011 по 2023 рік). У постпандемічний період він зазнав прискорення зростання, особливо в менших державах-членах (Кіпрі та Люксембурзі), тоді як останні дані в Ірландії (3 квартал 2023 року) вказують на відновлення попередніх темпів зростання.

У 2008–2019 та 2019–2023 роках також спостерігалася менша кількість секторів послуг зі стабільним рівнем зайнятості (включаючи сектор роздрібною торгівлі) або зниженням рівня зайнятості (включаючи фінансові послуги та діяльність домогосподарств як роботодавців домашнього персоналу). У сукупності у двох великих будівельних підгалузях спостерігалася зниження зайнятості з 2008 по 2023 рік. Темпи скорочення сповільнилися з 2019 по 2023 рік, але у 2023 році в ЄС-27 все ще було на два мільйони (або на 15%) менше працівників будівельного сектору, ніж у 2008 році. Частка зайнятості в секторі в ЄС-27 знизилася з 8,4% до 6,8%. Частково це відображає нестійке зростання напередодні кризи 2008–2010 років. Стартові акції вже були високими в 2008 році, після будівельного буму в багатьох країнах у попереднє десятиліття. Подальше скорочення частки зайнятості було особливо різким у цих країнах: Греція, Іспанія, Ірландія, Португалія, Латвія, Кіпр та Естонія. Єдиними державами-членами, в яких частка зайнятості в будівельному секторі зросла, були Румунія (2 в.п.) і, значно скромніше, Угорщина (0,4 в.п.)

Будівельний сектор залишається таким, в якому відчувається нестача робочої сили, і стратегічно важливим для досягнення різних цілей екологізації (наприклад, шляхом енергоефективної модернізації існуючого житлового фонду, встановлення сонячних панелей або теплових насосів, або будівництва нових об'єктів для збільшення частки відновлюваних джерел енергії)²⁸. Тому очевидна невідповідність між попитом і пропозицією працівників у цьому секторі вимагає уваги.

Можна визначити сектори, на які особливо вплинули обмеження фізичного дистанціювання, запроваджені під час пандемії COVID-19, за зміною темпів зростання зайнятості до та після пандемії. Зростання зайнятості стало негативним, зокрема, в сферах розміщення, діяльності домогосподарств та інтернатних закладів. Той факт, що він залишався таким до 2 кварталу 2023 року, свідчить про те, що ці сектори були значною мірою звільнені від відновлення зайнятості після COVID-19. Темпи зростання діяльності у сфері продуктів харчування та напоїв також дещо сповільнилися після 2019 року, але сектор зафіксував деяку додаткову зайнятість у 2019–2023 роках.

²⁸ Eurofound (2023), *Fit for 55 climate package: Impact on EU employment by 2030*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Зайнятість у виробництві загалом скорочувалася однаковими середньорічними темпами до та після COVID-19 (0,63% на рік), і у 2023 році було на понад три мільйони робочих місць у виробництві менше, ніж у 2008 році.

Однак у 2008–2013 роках все скорочення робочих місць було зосереджено: у 2023 році в ЄС-27 було на 1,5 мільйона робочих місць більше, ніж у 2013 році. Період відновлення після світової фінансової кризи, зокрема, був періодом стійкого зростання зайнятості в промисловості.

Однак слід зазначити зміну траєкторії зайнятості в стратегічно важливому та широко використовуваному автомобільному секторі (виробництво автотранспортних засобів) від зростання до 2019 року (в середньому 1,3% на рік) до скорочення після 2019 року (1,9% на рік) розробок в суміжному виробництві машинобудівної галузі. Рівень зайнятості в автомобільному секторі знизився більш ніж на чверть мільйона з 2019 року, а загальна чисельність персоналу у виробничому секторі скоротилася на 800 000 (2,5%). Перенаправлення попиту на автомобілі з двигунами внутрішнього згоряння, в якому ЄС досі мав великий позитивний торговельний профіцит з рештою світу, на електромобілі виявляється руйнівним для автомобільного сектора в ЄС27. Частка ринку китайських автомобільних брендів зростає в Китаї за рахунок частки ринку виробників автомобілів ЄС, а китайські бренди електромобілів (включаючи BYD і Polestar) швидко закріпилися на ринках ЄС-27, на частку яких припало 4% продажів акумуляторних електромобілів у 2022 році порівняно з лише 0,4% трьома роками раніше²⁹.

Відновлення ринку праці після COVID-19 продовжилося швидкими темпами у 2023 році. Рівень зайнятості в ЄС-27 вже перевищив рівень до COVID-19 у середині 2022 року. Зростання попиту на робочу силу призвело до низького рівня безробіття на тлі відносно швидкого зростання участі. Парадигмальний фокус політики на ринку праці попереднього покоління – дефіцитний попит і безробіття – змістився на проблему дефіцитної пропозиції та необхідності збільшення участі недостатньо представлених груп ринку праці для вирішення проблеми нестачі робочої сили. Важливим тлом для цих змін став демографічний розворот³⁰. Населення працездатного віку стало меншим майже в усіх державах-членах протягом періоду, описаного в цьому документі (2008–2023 рр.), і ця тенденція до зниження триватиме. В результаті ринки праці можуть залишатися напруженими. Було помічено, що нестача робочої сили є більш гострою в секторах і робочих місцях з низькою загальною якістю роботи (високе навантаження, низькі ресурси)³¹. У міру того, як питання кількості роботи стають

²⁹ ACEA (European Automobile Manufacturers' Association) (2023), Fact sheet: EU–China vehicle trade, Brussels.

³⁰ Goodhart, C. A. E. and Pradhan, M. (2020), *The great demographic reversal: Ageing societies, waning inequality, and an inflation revival*, Palgrave Macmillan, London.

³¹ Eurofound (2022), *Working conditions in the time of COVID-19: Implications for the future*, European Working

менш актуальними, нова увага буде приділена якості роботи в усіх її різноманітних аспектах – з можливими дивідендами для працівників у вигляді поліпшення оплати праці та умов зайнятості.

Що стосується структури зайнятості, то за останні 15 років на ринках праці ЄС відбулася консолідація змін у сфері послуг та підвищення кваліфікації. Майже три чверті зайнятості (72%) у 2023 році припадало на сферу послуг, порівняно з 66% у 2008 році. Це зростання було більш-менш порівну розподілено між переважно державними секторами та переважно приватними секторами послуг. У зв'язку з масовим розширенням вищої освіти, нові когорти працівників збільшили кількість випускників у робочій силі ЄС з 48,7 млн до 75,5 млн (+55%), і це сприяло зростаючій професіоналізації зайнятості. На противагу цьому, такі сектори, як виробництво та сільське господарство, продовжують довгострокове зниження частки зайнятості, тоді як будівельний сектор ще не повністю оговтався від головного шоку світової фінансової кризи. Це зниження мало непропорційний вплив на зайнятість робітничих комірців та на зайнятість чоловіків.

Які конкретні зміни внесла (або не внесла) пандемія в ці довгострокові тенденції? Науковці визначають п'ять розробок³².

По-перше, зайнятість в ЄС зростала швидше після 2019 року, ніж до 2019 року. Зростання зайнятості в річному обчисленні після 2019 року було в середньому більш ніж удвічі швидшим, ніж у попередній період, незважаючи на сильніші демографічні перешкоди.

По-друге, найрізкіші зміни у сфері зайнятості відбулися за професійним, а не за галузевим характером: у 2019–2023 роках темпи зростання професійної зайнятості зросли майже вдвічі порівняно з попереднім десятиліттям. Серед професій, що розвиваються найшвидше, є фахівці з ІКТ та наукові/інженерні фахівці, що підтверджує той факт, що пандемія спричинила прискорення планів цифровізації організацій та пов'язаного з цим найму. Хвиля звільнень у сфері великих технологій у 2022–2023 роках, схоже, була лише незначною корекцією після періоду ентузіазму розширення.

По-третє, робочі місця, на які найбільше вплинули пандемічні обмеження, як правило, були низькооплачувані особисті, з огляду на впровадження вимог фізичного дистанціювання. Саме в таких секторах, як готельне розміщення, продукти харчування та напої, послуги та роздрібна торгівля, а також у суміжних професіях, таких як працівники побутових послуг та працівники відділу продажів, зайнятість скоротилася найбільше, причому раніше тенденція була до

Conditions Telephone Survey 2021 series, Publications Office of the European Union, Luxembourg; Eurofound (2023c), 'EU lack of labour won't be solved by skills alone: Improving job quality is key', blog post, 27 March.

³² Eurofound (2024), *The changing structure of employment in the EU: Annual review 2023*, Eurofound research paper, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

зростання. Навіть після зняття обмежень, пов'язаних з COVID-19, зайнятість на цих роботах відновилася лише частково.

У зв'язку зі швидкими темпами професіоналізації та падінням зайнятості у сфері низькооплачуваних послуг, нещодавні сукупні зміни у сфері зайнятості продемонстрували ще більш чітку тенденцію до модернізації, ніж це було очевидно у 2011–2019 роках. Протягом 2019–2023 років майже все зростання чистої зайнятості відбулося у верхньому квінтілі робочих місць, що вимірюється середньою погодинною оплатою праці, а у двох нижніх квінтилях спостерігалось зниження. Це стосувалося як секторів послуг, що розширюються, так і таких секторів, як виробництво та будівництво зі зниженням частки зайнятості, де лише найвищі квінтильні робочі місця зафіксували зростання зайнятості.

Четвертою подією, на яку варто звернути увагу у 2019–2023 роках, стало відносно швидке відновлення рівня зайнятості серед молоді, на відміну від різкого падіння під час глобальної фінансової кризи та стійкого низького рівня після неї. Нижчий рівень безробіття та жорсткіші ринки праці загалом, схоже, привернули працівників із традиційно слабшою прихильністю до ринку праці, включаючи молодь. Кризи безробіття серед молоді, як це було десять років тому, не було.

Нарешті, європейські ринки праці стають більш рівноправними з точки зору гендерної участі, причому на жінок припадає майже дві третини чистого зростання зайнятості протягом останніх двох десятиліть. Частково це пов'язано з вищим зростанням зайнятості на робочих місцях, переважно в державному секторі, де більшість складають жінки, такі як медичні, медичні та освітні (молодші) фахівці. У той час як безпосереднім наслідком пандемії стало скорочення низькооплачуваної жіночої зайнятості в секторах особистих послуг, до 2023 року тенденція зростання зайнятості жінок випереджає зростання зайнятості чоловіків, знову заявила про себе. Скорочення гендерного розриву в зайнятості, однак, не призвело до будь-якого значного зниження гендерної сегрегації; Зростання зайнятості, як і раніше, залишається найвищим на робочих місцях, де більшість складають чоловіки або жінки.

1.4. РОЗВИТОК КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНІВ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Олексій БАБІЙ

Розвиток кадрового потенціалу регіонів є ключовим фактором для стійкого економічного зростання та соціального розвитку. Європейський Союз (ЄС) виявився важливим драйвером у цій сфері, впроваджуючи різноманітні стратегії та програми для підтримки кадрового потенціалу своїх регіонів.

По-перше, важливо відзначити, що ЄС активно сприяє розвитку освіти та навчання в регіонах. Програми, такі як «Erasmus+» та інші, створені для сприяння обміну студентів, викладачів та науковців між університетами та науковими установами різних країн ЄС, сприяють розширенню знань та культурного розмаїття. Це не лише підвищує рівень освіти, а й розширює мережі співпраці, що сприяє обміну найкращими практиками.

По-друге, програми з підтримки підприємництва та інновацій займають важливе місце в стратегіях ЄС щодо розвитку кадрового потенціалу регіонів. Фінансування досліджень та розвитку, створення інкубаторів та підприємницьких центрів, підтримка стартапів та малого бізнесу – усе це сприяє створенню сприятливого середовища для розвитку талантів та інновацій у регіонах.

Крім того, ЄС активно працює над забезпеченням доступності професійної освіти та навчання для всіх верств населення. Програми підвищення кваліфікації, підтримка зайнятості та розвиток навичок, спрямовані на зменшення рівня безробіття та забезпечення рівних можливостей для всіх.

Однак, важливо відзначити, що розвиток кадрового потенціалу регіонів є складним та багатограним завданням, і успіх в цій сфері залежить від взаємодії різних зацікавлених сторін, від урядових органів до громадських організацій та бізнес-сектору. Також важливо враховувати специфічні особливості кожного регіону та впроваджувати індивідуально підходящі стратегії розвитку.

Інвестиції, що фінансуються політикою згуртованості, повинні враховувати різноманітність моделей зростання в ЄС, щоб прискорити висхідну конвергенцію, яка спостерігалася протягом останніх 20 років. Диспропорції у валовому внутрішньому продукті (ВВП) на душу населення в ЄС6 є високими, але зменшуються. ВВП на душу населення (євро на одного жителя, стандарт купівельної спроможності; PPS) у Люксембурзі в п'ять разів вищий, ніж у Болгарії, тоді як ВВП на душу населення в Південно-Західній Ірландії майже у вісім разів вищий, ніж у Сверозападені, Болгарія, і в дев'ять разів вищий, ніж у французькому регіоні Майотта. Тим не менш, за останні 20 років Європа пережила значну динаміку зростання ВВП на душу населення, але менш

розвинені держави-члени та регіони зростають швидше, а отже, наздоганяють середній показник по ЄС³³. Зростання реального ВВП на душу населення часто був вищим у менш розвинених регіонах ЄС³⁴.

Про це свідчать і тенденції, що спостерігаються для різних груп регіонів. Політика згуртованості виділяє три групи регіонів за рівнем їх розвитку. Для цього аналізу групи відповідають тим, які визначені за критерієм для отримання Європейського фонду регіонального розвитку на 2014-2020 роки. До групи менш розвинених регіонів входять регіони з ВВП на душу населення менше 75% від середнього показника.

У 2000 році ВВП на душу населення (ВВП) у групі менш розвинених регіонів становив близько 9300 євро, або 51% від середнього показника по ЄС. До 2021 року ВВП на душу населення в цих регіонах зріс до понад 20 000 євро, досягнувши 62% від середнього показника по ЄС. Однак зростання реального ВВП на душу населення було від'ємним у кількох регіонах південних держав-членів, зокрема в Греції та Італії. Крім того, після 2008 року група регіонів з перехідною економікою почала відхилятися від середнього показника по ЄС, у тому числі в деяких більш розвинених державах-членах. У 2021 році ВВП на душу населення в перехідних регіонах знизився приблизно до 85% від середнього показника по ЄС з 91% у 2000 році.

Зростаюча кількість регіонів ЄС, насамперед у південних державах-членах (наприклад, Калабрія та Сицилія в Італії або Іпейрос та Дитікі-Еллада в Греції), а також у північно-західній Європі (наприклад, Центр – Валь-де-Луара та Аквітанія у Франції чи Шлезвіг-Гольштейн у Німеччині), а також кілька у Східній Європі (наприклад, Норд-Ест у Румунії чи Северен централен у Болгарії), знаходяться в «пастці розвитку» або ризикують потрапити в одну. У цих регіонах спостерігаються тривалі періоди низького або негативного зростання, слабкого зростання продуктивності праці та низького рівня створення робочих місць. У той час як деякі з них мали низький ВВП на душу населення і надолужували згаяне, інші раніше були процвітаючими, але перейшли в тривалий період відносного економічного занепаду. Це вимагає особливої уваги з боку найбільш постраждалих держав-членів Зміни у внутрішніх диспропорціях свідчать про різні закономірності в різних державах-членах. У державах-членах, таких як Болгарія чи Румунія, збільшення диспропорцій було зумовлене дуже високими темпами зростання в найбільш розвинених регіонах (як правило, столичному регіоні). Інші регіони, однак, все ще демонстрували вищі темпи зростання, ніж у середньому по ЄС, і, отже, зближувалися, хоча й повільнішими

³³ Eurofound, 2018, *Upward convergence in the EU: Concepts, measurements and indicators*, Publications Office of the European Union, Luxembourg

³⁴ Regional Trends for Growth and Convergence in the European Union. Brussels, 1.6.2023. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/swd_regional_trends_growth_convergence_en.pdf

темпами, ніж столичний регіон, що означає посилення внутрішніх диспропорцій. У Франції та Греції внутрішні диспропорції посилюються, оскільки зростання ВВП на душу населення в бідніших регіонах було особливо низьким – нижчим, ніж у найбільш розвинених регіонах країни, але й нижчим, ніж у ЄС. У деяких інших державах-членах зменшення регіональних диспропорцій пов'язане з відносно низькими показниками деяких розвинених, раніше динамічних регіонів. Наприклад, у Португалії внутрішня конвергенція зумовлена надолуженням втрачених можливостей менш розвинених регіонів, а й за рахунок втрати позицій столичного регіону. Позитивні тенденції в продуктивності праці відображають висхідну конвергенцію, хоча диспропорції все ще високі між державами-членами і ще більше між регіонами ЄС. Виходячи з групування на програмний період 2014-2020 років, менш розвинені регіони загалом наздоганяють середній показник по ЄС за продуктивністю праці. Однак у цьому контексті темпи конвергенції значно сповільнилися з 2008 року, особливо після економічних потрясінь, що послідували за економічною та фінансовою кризою, яка асиметрично вплинула на регіони ЄС. У регіонах з перехідною економікою продуктивність праці за останнє десятиліття відхилилася від середнього показника по ЄС. Диспропорції з точки зору регіональної продуктивності праці також є високими і зростають у кількох державах-членах (наприклад, Болгарія та Чехія), але зменшуються в інших (наприклад, у Німеччині, Польщі, Португалії).

Дослідження та інновації залишаються високо сконцентрованими в північно-західних державах-членах, а також у столицях та інших мегаполісах. У той час як деякі держави-члени витрачають понад 3% свого ВВП на дослідження та розробки (НДДКР) (Швеція, Німеччина, Бельгія та Австрія), інші витрачають менше 0,5% свого ВВП на аналогічні види інвестицій. Відмінності між регіонами ЄС ширші. Частка витрат НДДКР коливається від 8% до менш ніж 0,1% ВВП³⁵. НДДКР також часто географічно сконцентровані в державах-членах.

Європейський індекс регіональної конкурентоспроможності 2022 року показує великі відмінності в регіональній конкурентоспроможності в ЄС³⁶. Загалом спостерігаються високі показники регіонів, де розміщені великі міські райони, особливо для столичних регіонів, тоді як в інших регіонах залишаються значні прогалини, незважаючи на значні покращення в менш розвинених регіонах. Найменш конкурентоспроможними регіонами є східні держави-члени, за ними йдуть південні держави-члени. Більш конкурентоспроможні держави-члени, як правило, мають менший розрив між столицею та іншими регіонами, а

³⁵ Regional Trends for Growth and Convergence in the European Union. Brussels, 1.6.2023. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/swd_regional_trends_growth_convergence_en.pdf

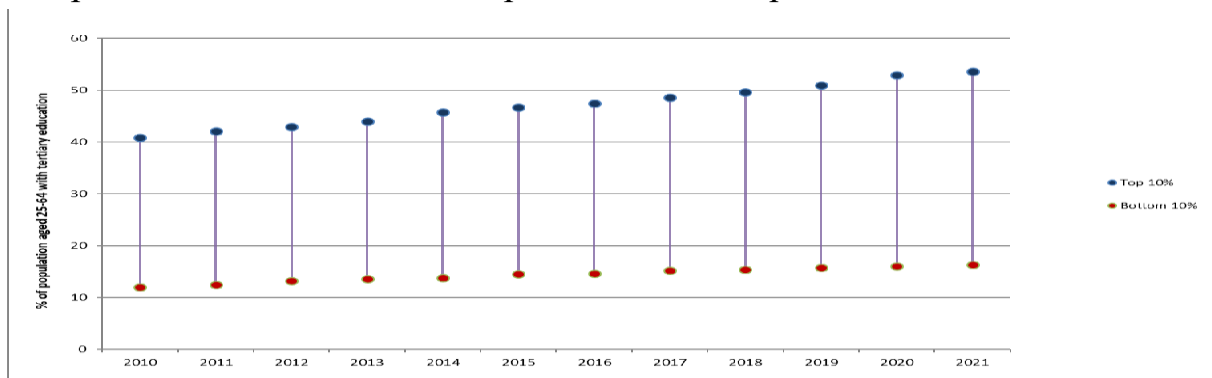
³⁶ Європейська комісія (2023), *Індекс регіональної конкурентоспроможності ЄС 2.0*, видання 2022 р., Робочий документ REGIO 01/23, Видавничий офіс Європейського Союзу, Люксембург.

також між усіма своїми регіонами, що свідчить про те, що результати всіх регіонів мають значення для конкурентоспроможності країни.

Широкі регіональні відмінності в рівнях освіти відображають тенденцію людського капіталу до концентрації в більш розвинених і мегаполісних регіонах. Загалом рівень освіти значно вищий у більш розвинених регіонах, ніж у менш розвинених. У 2021 році в більш розвинених регіонах близько 37% населення (віком 25-64 роки) мали вищу освіту, порівняно з 25% у менш розвинених регіонах. Протягом останніх десятиліть рівень освіти зростав у всіх державах-членах та регіонах ЄС, хоча розрив між регіонами з найбільшою та найнижчою ефективністю неухильно зростав.

Рівень освіченості населення визнається ключовим фактором економічного зростання і розвитку економіки. Це також тісно пов'язано з високим рівнем доходів і рівнем життя. Освіта є основним фактором, що визначає знання та навички, втілені в робочій силі, а отже, і продуктивності праці. Це також є умовою для держав-членів та їхніх регіонів, щоб протистояти майбутнім викликам, зокрема для отримання вигоди від зеленого та цифрового подвійного переходу.

Рівень освіти неухильно зростав протягом останніх десятиліть у всіх державах-членах і регіонах ЄС. Однак розрив між найбільш і найменш ефективними регіонами збільшився (рис. 1). У 2010 році близько 41% населення мали вищу освіту в 10% регіонів з найвищими частками проти 12% в 10% регіонах з найнижчими частками. У 2021 році ці показники становили 43% та 16% відповідно. Є низка регіонів, де частка людей з вищою освітою дуже низька, і де рівень освіти за останні 10 років майже не зріс або навіть знизився.



Джерело: Євростат; Розрахунки REGIO.

Рис. 1. Частка населення у віці 25-64 років з вищою освітою в регіонах з найвищими та найнижчими освітніми досягненнями

Це також видно, якщо поглянути на еволюцію освітніх досягнень у різних категоріях регіонів ЄС. Частка людей з вищою освітою в менш розвинених регіонах, як правило, нижча, ніж у решті країн ЄС, а розрив з ЄС-27 збільшився. У 2010 році частка людей з вищою освітою в менш розвинених регіонах

становила 17,4% проти 24,6% в ЄС, тобто розрив становив -7,2%. У 2021 році частка становила 25,0% у менш розвинених регіонах та 33,4% у ЄС, розрив становив -8,4 відсоткового пункту. Протилежна ситуація спостерігається у більш розвинених регіонах, де частка людей з вищою освітою зросла з 28,2% у 2010 році до 37,4% у 2021 році, таким чином збільшивши розрив щодо середнього показника по ЄС з +3,6 до +4,0 відсоткових пунктів³⁷.

Тому диспропорції в рівні освіти в ЄС залишаються високими. У 2021 році понад 62% населення віком 30-34 роки в Люксембурзі отримали вищу освіту, тоді як у Румунії ця частка становить лише 25%. У ЄС є регіони, де рівень освіти залишається дуже низьким, наприклад, у регіоні Південна Румунія, де менше 16% населення у віці від 30 до 34 років мають вищу освіту. З іншого боку, у Вільнюсі частка становила 76%. У багатьох державах-членах також існують значні прогалини в рівні освіти. Наприклад, частка населення у віці 30-34 років з вищою освітою становила понад 63% в Іль-де-Франс проти 22% у Гаяні, 30% у Гваделупі та 32% на Корсі. У Чехії частка людей з вищою освітою становила майже 65% у Празі проти 20% у Северозападі³⁸.

У деяких регіонах (наприклад, столичних регіонах Данії, Литви чи Польщі) близько або більше 70% населення мають вищу освіту, тоді як у деяких регіонах (наприклад, Sud-Est у Румунії чи Сицилії в Італії) ця частка становить менше 20%. Відмінності в освітніх досягненнях також особливо помітні у Франції, де деякі регіони мають набагато нижчі бали, ніж у середньому по країні (22% у Гаяні, 30% у Гваделупі та 32% у Корсі).

Показники ринку праці також демонструють значні відмінності, які є набагато ширшими на регіональному рівні, ніж на рівні держав-членів. Регіональні диспропорції на ринку праці залишаються дуже високими. Рівень безробіття перевищує 20% у деяких регіонах (Майотта у Франції, Сьюдад-де-Сеута в Іспанії, Сьюдад-де-Мелілья, Канарії та Андалусія, грецькі Анатолії-Македонія та Тракія або Кампанія та Сицилія в Італії). Рівень зайнятості може становити лише 40% на Майотті та 44% на Сицилії, тоді як середній показник по ЄС становить 73%. У той час як рівень безробіття в менш розвинених регіонах наблизився до середнього показника по ЄС, в регіонах з перехідною економікою він залишається систематично вищим, ніж середній показник по ЄС, і має тенденцію до відхилення від нього. Аналогічним чином, рівень зайнятості в регіонах з перехідною економікою нижчий, ніж середній показник по ЄС з 2008 року.

У Європейському плані дій щодо соціальних прав були представлені головні цілі ЄС на 2030 рік, включаючи рівень зайнятості на рівні 78%, які були

³⁷ Джерело: Євростат; Розрахунки REGIO

³⁸ Джерело: Євростат; Розрахунки REGIO

схвалені лідерами ЄС на Соціальному саміті в Порту 2021 року. Рівень зайнятості та безробіття є ключовими показниками для оцінки ефективності ринку праці та прогресу в досягненні цілей ЄС та національних цілей щодо зайнятості до 2030 року. Їх часто використовують у комбінації, оскільки вони дають різне уявлення про роботу ринку праці.

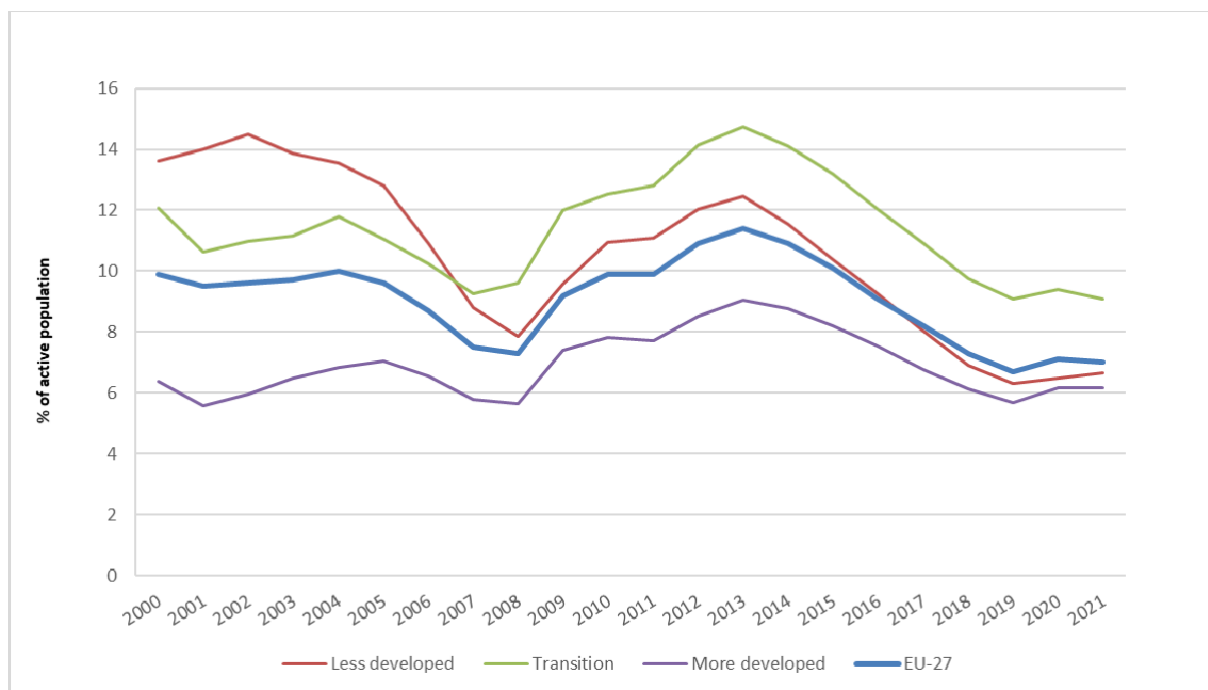
Безробітні – це люди працездатного віку, які залишилися без роботи, доступні для роботи та вжили певних заходів для пошуку роботи. Рівень безробіття вимірюється як кількість безробітних у відсотках від робочої сили, яка визначається як загальна кількість безробітних плюс зайнятих. Він вимірює ступінь вираженості порушення рівноваги (тобто відстані між попитом на робочу силу і пропозицією праці) на ринку праці. Він також відображає вільні потужності економіки та невикористані ресурси.

(Загальний) рівень зайнятості – це відсоток зайнятих осіб по відношенню до чисельності населення працездатного віку.

Регіональні диспропорції як з точки зору безробіття, так і з точки зору рівня зайнятості знизилися до 2008 року. Фінансово-економічна криза (2008-2012 рр.) дуже по-різному вплинула на регіони ЄС. Деякі регіони майже не постраждали, тоді як інші зазнали різкого погіршення показників на ринку праці. Як наслідок, після кризи значно зросли регіональні диспропорції, як з точки зору безробіття, так і з точки зору рівня зайнятості. Однак відновлення відновило тенденцію до конвергенції. Що стосується рівня безробіття, то у 2021 році масштаби диспропорцій були нижчими, ніж до економічної та фінансової кризи. На противагу цьому, диспропорції в рівні зайнятості залишаються стабільно вищими, ніж до економічної та фінансової кризи.

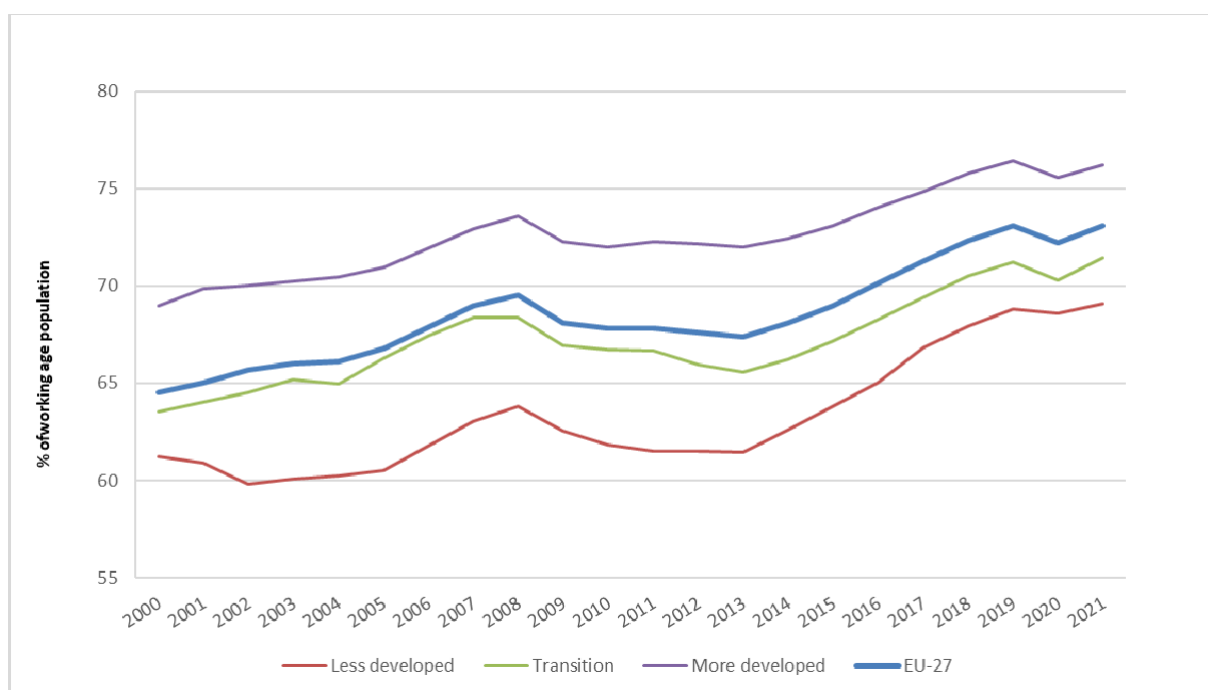
Середній показник по ЄС приховує важливі відмінності між групами регіонів. До початку економічної та фінансової кризи 2008 року рівень безробіття в менш розвинених регіонах загалом був вищим, але швидко наближався до середнього показника по ЄС (рис. 2). Навпаки, рівень безробіття в регіонах з перехідною економікою був систематично вищим і має тенденцію до відхилення від середнього показника по ЄС. Ці регіони найбільше постраждали від економічних потрясінь після кризи 2008 року; Рівень безробіття в них зріс майже на 15% у 2014 році.

Рівень зайнятості в менш розвинених регіонах нижчий, але повільно наближається до середнього показника по ЄС, тоді як у регіонах з перехідною економікою він зростає, але повільніше, ніж у середньому по ЄС (рис. 3). На цьому фронті також перехідні регіони віддаляються від середнього показника по ЄС з 2008 року.



Джерело: Євростат; Розрахунки REGIO.

Рис. 2. Рівень безробіття за категоріями регіонів, 2000-2021 рр.



Джерело: Євростат; Розрахунки REGIO.

Рис.3. Рівень зайнятості, за категоріями регіонів, 2000-2021 рр.

Диспропорції в рівні зайнятості та безробіття в ЄС залишаються високими. У 2021 році рівень безробіття в Чехії становив 2,8% проти 14,8% в Іспанії. У німецькій Нідербаварії він становив лише 1,8%, тоді як у французькому регіоні Майотта він становив майже 28%, а в Андалусії – 22%. Це підкреслює, що наслідки (негативних) потрясінь на ринку праці, як правило, зберігаються, навіть

після того, як фактори, які призвели до цих потрясінь, зникли.

Те ж саме стосується і диспропорцій з точки зору рівня зайнятості. Участь дуже висока в деяких державах-членах, наприклад, у 2021 році в Нідерландах, де рівень зайнятості сягнув майже 82%, а в деяких регіонах, таких як Аландські острови у Фінляндії (майже 90%). У Греції він був набагато нижчим (63%), тоді як на Сицилії та Майотті він сягає 44% та 40% відповідно³⁹.

Міські та сільські території відрізняються за показниками на ринку праці. У деяких державах-членах, особливо в східних державах-членах, рівень безробіття, як правило, вищий у сільській місцевості, ніж у містах. Це протилежна ситуація для інших держав-членів. Наприклад, у 2021 році рівень безробіття в сільських регіонах Румунії становив 8,4% проти 2,8% у містах. У Бельгії рівень безробіття в сільській місцевості становив 4,5% проти 10,2% у містах. Сільські регіони часто демонструють нижчий рівень освіти та нижчий доступ до високоякісної ІТ-інфраструктури, такої як високошвидкісний широкопasmовий зв'язок. Охоплення мереж з дуже високою пропускнуою здатністю в сільській місцевості значно нижче, ніж у міських районах (70% порівняно з 37%)⁴⁰.

Демографія є серйозною проблемою для кількох регіонів, зокрема у східних державах-членах, при цьому регіони ЄС сильно відрізняються за темпами зростання населення. Національні тенденції часто приховують значні внутрішні відмінності, оскільки багато держав-членів мають як зростаючі, так і зменшувані регіони з точки зору населення. Менш розвинені сільські регіони, як правило, надмірно представлені в останній групі. Як наголошується в нещодавно прийнятому Повідомленні «Використання талантів у регіонах Європи», дві групи регіонів стикаються з особливими труднощами у розвитку, утриманні або залученні талантів, необхідних для пом'якшення наслідків демографічного переходу. Перша група регіонів має низьку та стагнуючу частку людей з вищою освітою, що є недостатнім для компенсації наслідків швидкого скорочення населення працездатного віку, яке потрапляє в пастку розвитку талантів. Друга група регіонів, які ризикують незабаром потрапити в пастку розвитку талантів, характеризується високою чистою еміграцією своїх молодших когорт, які, як правило, є більш освіченими, ніж середньостатистичне населення працездатного віку⁴¹. Оскільки ці регіони є переважно менш розвиненими та сільськими, залишення цієї ситуації без вирішення може ще більше перешкодити їхньому потенціалу зростання, здатності до конвергенції та ще більше поглибити

³⁹ Regional Trends for Growth and Convergence in the European Union. Brussels, 1.6.2023. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/swd_regional_trends_growth_convergence_en.pdf

⁴⁰ Індекс цифрової економіки та суспільства 2022.

⁴¹ *Employment and Social Developments in Europe 2022 - Young Europeans: employment and social challenges ahead.* Publications Office of the European Union, 2022.

територіальні диспропорції. Продуктивність праці в економіці є ключовим фактором економічного розвитку, наприклад, за рахунок швидшого та дешевшого виробництва та розповсюдження товарів і послуг. Отже, тенденції продуктивності праці та ВВП (на душу населення) тісно пов'язані між собою. Однією з цілей політики згуртованості ЄС є підвищення продуктивності в регіонах ЄС.

Продуктивність праці зросла в цілому і значною мірою з 2000 року в усіх державах-членах та регіонах ЄС. До 2008 року менш розвинені регіони зближувалися до середнього показника по ЄС, але з тих пір темпи цього процесу значно сповільнилися. Продуктивність праці в регіонах з перехідною економікою раніше була стабільною на рівні середнього показника по ЄС, але протягом останніх років відходить від неї.

Диспропорції з точки зору продуктивності праці залишаються високими в ЄС, як між державами-членами, так і між регіонами. Продуктивність праці в Ірландії більш ніж у дев'ять разів вища, ніж у Болгарії. У Південному регіоні Ірландії показник продуктивності надзвичайно високий, що, ймовірно, пов'язано з місцевою агломерацією ІТ-компаній. Загалом, регіональні відмінності є значними, як усередині, так і між державами-членами.

Загалом в ЄС диспропорції в продуктивності праці зменшуються, але зі зниженою швидкістю. На тлі загальної тенденції до зниження темпи конвергенції знизилися з 2008 року (щодо ВВП на рік). Розбіжності переважно зумовлені відмінностями між державами-членами, а меншою мірою – відмінностями на нижчих адміністративних рівнях.

У державах-членах диспропорції зменшилися лише незначно. Всередині держав-членів диспропорції також зменшувалися, хоча й нижчими темпами, ніж між державами-членами. Однак, диспропорції всередині країн зросли в деяких державах-членах (наприклад, Болгарія, Чехія), а в інших (наприклад, Німеччина, Польща, Португалія) зменшилися. Примітно, що середнє значення внутрішніх дисперсій (всередині та між регіонами) також зменшилося.

У підсумку, досвід Європейського Союзу у розвитку кадрового потенціалу регіонів показує, що відповідна увага до освіти, підприємництва та доступності професійної освіти може значно підвищити конкурентоспроможність та рівень життя населення у будь-якому регіоні.

1.5. ПРОЦЕСИ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ : ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Максим ХОЖИЛО, Олександр ДМИТРЕНКО

Протягом тривалого часу досягнення в галузі цифровізації були як джерелом оптимізму, оскільки вони роблять технології та інформацію більш доступними для багатьох людей, так і джерелом занепокоєння, оскільки існує ризик цифрового розриву між тими, хто має, і тими, хто не має доступу до цифрових технологій. Цифрові засоби комунікації є основним елементом сучасної економіки, і вони швидко змінюються. Це є викликом для тих, кому потрібно підтримувати свої цифрові навички, хоча б у сфері щоденних інструментів спілкування. Однак цифровізація також швидко стає звичним засобом надання та адміністрування державних послуг, і в цьому відношенні забезпечення доступності різноманітних послуг для всіх громадян набуло нового виміру. Під час нещодавньої пандемії COVID-19 використання цифрових пристроїв для соціальних контактів, робочого спілкування та особливо навчання школярів і студентів все частіше розглядалося як необхідне. Відсутність таких інструментів чи підключення до інтернету стала на заваді адаптації до нової реальності обмежень фізичних контактів (для дистанційної роботи та онлайн-навчання за необхідністю), а також для зменшення потреби в поїздках на роботу, коли роботу та навчання можна проводити дистанційно (для дистанційної роботи та онлайн-навчання). Було висловлено припущення, що доступ до Інтернету слід розглядати як суспільне благо або важливу послугу, і тому справедливий доступ до цифрових комунікацій для всіх, включаючи тих, хто перебуває в невикладному становищі або з обмеженими доходами, є актуальним для політичного порядку денного.

Термін «цифрові комунікації» означає пристрої та інфраструктуру, необхідні для цифрового зв'язку. На практиці мова йде в основному про якість доступу до Інтернету та будь-які перешкоди для цього з'єднання та ефективного використання його відповідно до потреб користувача.

Цифровізація, включаючи покращення зв'язку користувачів та навичок інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), необхідних для участі в економіці та суспільстві в майбутньому, міцно стоїть на порядку денному.

Цілі політики щодо цифровізації також виділяються на рівні ЄС як стратегічний напрямок політики. Доступ до цифрових комунікацій – це тема, яка має різні аспекти, які слід враховувати, як видно з вибірки політичних заходів ЄС.

Директива про універсальні послуги (2002 р., зі змінами, внесеними Директивою 2009/136/ЄС) охоплює доступність Інтернету. Протягом 2021 року

принципи надання універсальних послуг були транспоновані в національне законодавство в кількох державах-членах, включаючи Естонію, Литву та Люксембург, і навесні 2022 року законодавство перебувало на стадії підготовки в Словенії (однак ця директива тут не в центрі уваги – Генеральний директорат з комунікаційних мереж, контенту та технологій стежить за транспозицією).

Кошти ЄС на інфраструктуру, такі як WiFi4EU, призначені для підтримки ініціатив, які дозволяють державним органам надавати безкоштовне підключення до Інтернету (у тому числі в школах і лікарнях).

Цифрова стратегія ЄС 2020 року «Формування цифрового майбутнього Європи» визнає цифрову грамотність та навички важливими як для робочих місць, так і для участі в сучасному суспільстві.

Цифровий компас ЄС визначає цифрові цілі на 2030 рік. Одна з цілей полягає в тому, щоб до цієї дати 80% громадян ЄС у віці 16-74 років володіли хоча б базовими цифровими навичками. На момент запуску Цифрового компаса, у 2021 році, цей показник становив 54%. Попередня ціль становила 70% до 2025 року⁴².

Крім того, цифрова трансформація (включно з відповідними навичками) є одним із шести стовпів Фонду відновлення та стійкості, а отже, ключовим виміром фінансування ЄС.

Індекс цифрової економіки та суспільства (DESI) є моніторинговим заходом ЄС для відстеження прогресу в цифровізації з 2016 року. Зазначимо, що у 2021 році змінився розрахунок показника цифрових навичок (на основі п'яти сфер компетенцій оновленої Рамки цифрових компетентностей).

Що стосується розвитку цифрових навичок у європейських суспільствах, то заплановані такі ініціативи ЄС: рекомендація щодо покращення забезпечення цифрових навичок в освіті та професійній підготовці; рекомендації щодо сприятливих факторів для цифрової освіти.

У цьому широкому контексті європейської політики держави-члени також дотримуються власних шляхів цифровізації. Щоб оцінити, чи принесуть вжиті заходи користь усім соціальним групам, розглянемо національні заходи з надання допомоги групам з обмеженими зв'язками, у тому числі тим, хто має низькі доходи. Також розглянемо типи проблем, що виникають на континуумі доступу до цифрових комунікацій (від доступності та обізнаності до отримання послуг і задоволення потреб), а також які потенційні прогалини залишаються.

Згідно зі звітом DESI, у 2021 році 92% домогосподарств у ЄС мали підписку на інтернет. Загалом 78% домогосподарств мали фіксований широкопasmовий інтернет (41% мали принаймні 100 Мбіт/с фіксованого

⁴² European Commission (undated-a), *Europe's digital decade*, web page, available at <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/europes-digital-decade>, accessed 21 October 2022.

широкосмугового зв'язку), а 87% людей використовували мобільний широкосмуговий зв'язок⁴³.

Більшість користувачів Інтернету (87%) регулярно користуються Інтернетом (визначається як використання принаймні щотижня), тоді як майже 80% повідомляють, що користуються Інтернетом щодня або майже щодня. Тим не менш, все ще є країни, де значна частина людей не користується Інтернетом. Наприклад, у Болгарії та Греції кожна п'ята людина ніколи не користувалася Інтернетом. Для порівняння, лише близько 1% або менше дорослого населення в Ірландії, Швеції та Люксембурзі ніколи не користувалися інтернетом⁴⁴.

Слід зазначити, що в державах-членах заходи, спрямовані на просування цифрової інклюзії, зосереджені на зміцненні потенціалу постачальників послуг, а не на кінцевих користувачів цифрових комунікаційних технологій.

Кілька національних джерел надають інформацію про відсоток домогосподарств, які мають доступ до Інтернету (основна увага також приділяється широкосмуговому доступу); які також мають інформацію про покриття мобільної мережі (4G або 5G).

Національні плани та програми містять цілі щодо забезпечення доступу до Інтернету для домогосподарств, а деякі з них включають конкретні стандарти підключення. У Данії, яка очолює список країн-членів ЄС з точки зору зв'язку⁴⁵, не існує питання доступу до Інтернету, а основна увага приділяється просуванню цифрових технологій та покращенню їх використання робочою силою та підприємствами. Сфера застосування мішеней різна. Наприклад, Фінляндія прагне забезпечити всі домогосподарства широкосмуговим підключенням не менше 100 Мбіт/с до 2025 року, тоді як Болгарія має більш обережні цілі, такі як забезпечення дуже високого рівня покриття з'єднанням близько половини домогосподарств (при цьому забезпечення 100 Мбіт/с фіксованого широкосмугового зв'язку ще 33% домогосподарств). Хоча відсоток домогосподарств із фіксованим широкосмуговим зв'язком залишається актуальним показником, потреба у фіксованому підключенні може дещо зменшитися з розширенням покриття мобільного зв'язку (як запропоновано в огляді Фінляндії).

Швеція, маючи амбітну загальну стратегію отримання вигоди від цифровізації високого рівня, покладається на встановлення мінімального стандарту, заснованого на концепції адекватного, або функціонального, широкосмугового інтернету: за даними Postoch telestyrelsen⁴⁶ (PTS, 2022), до

⁴³ European Commission (2022b), *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022 – Digital infrastructures*.

⁴⁴ European Commission (2022c), *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022 – Human capital*.

⁴⁵ European Commission (2022c), *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022 – Human capital*.

⁴⁶ PTS (2022) *PTS åtgärder för att ge hushåll och företag grundläggande internetkoppling och telefoni*, web page, available at <https://www.pts.se/sv/privat/internet/bredband/pts-atgarder-for-att-ge-hushall-och-foretag-tillgang-till-grundlaggande-internetuppkoppling-och-telefoni/>

2018 року мінімальний стандарт становив 1 Мбіт/с, але в березні 2018 року його підвищили до 10 Мбіт/с.

Австрія все ще має досягти своєї мети, визначеної в Австрійській стратегії широкосмугового зв'язку 2020 року, забезпечити майже всі австрійські помешкання швидким широкосмуговим підключенням, заплановану на кінець 2020 року, хоча великі інвестиції прискорили розширення мережевої інфраструктури⁴⁷.

У Німеччині федеральний уряд у квітні 2021 року прийняв програму фінансування, спрямовану на «сірі плями», визначені як райони, де пропускна здатність завантаження нижча за 100 Мбіт/с (близько 12 мільярдів євро буде виділено для просування волоконно-оптичних ліній зв'язку протягом періоду до 2025 року).

Цифровий порядок денний Естонії до 2030 року встановлює мету до 2030 року забезпечити доступ до Інтернету на рівні не менше 100 Мбіт/с для всіх (у 2021 році цей показник становив 58%). Незважаючи на те, що мета надання такого доступу всьому населенню була розширена, фінансування через Національний план відновлення та стійкості Естонії визначає відповідні дії, які необхідно вжити в цій сфері, включаючи покращення зв'язку в менш населених районах.

У Болгарії національний план інфраструктури широкосмугового зв'язку «Підключена Болгарія», опублікований у 2020 році, включає цілі покращення зв'язку в периферійних або сільських районах і подолання цифрового розриву; однак план не містить подробиць допомоги конкретним групам, які мають проблеми з доступом до цифрових комунікацій. Болгарія має намір використати фінансування Фонду відновлення та стійкості для великих інвестицій у зв'язок. Конкретні цілі, визначені в «Підключеній Болгарії», включають те, що 52% домогосподарств повинні бути охоплені фіксованою мережею з дуже високою пропускною здатністю, а 33% домогосподарств повинні мати фіксований широкосмуговий зв'язок зі швидкістю 100 Мбіт/с.

Деякі держави-члени, де доступ до Інтернету є майже повсюдним, наприклад, Данія, зосереджуються не на доступі як такому, а на впровадженні доступу до цифрового навчання та освіти (для всіх у робочій силі, включаючи самозайнятих осіб, у період 2020–2023 років, відповідно до рішення парламенту Данії від 20 червня 2020 року).

Підводячи підсумок, можна сказати, що національні плани з удосконалення зв'язку, як правило, усувають прогалини в територіальному покритті і спрямовані на розширення доступності високоякісного зв'язку на

⁴⁷ Friesenbichler, K. S., Hölzl, W., Köppl, A. and Meyer, B. (2021), *Investitionen in die digitalisierung und dekarbonisierung in Österreich: Treiber, hemmnisse und wirtschaftspolitische hebel*, WIFO, Vienna.

менш населені, віддалені або поки що недостатньо забезпечені райони. Хоча розширення технічної інфраструктури не націлене конкретно на певні групи осіб або домогосподарства і не застосовує критерій доходу, може статися так, що найбільше виграють райони, де проживає значна частина населення з нижчими доходами. Для того, щоб забезпечити використання нових технічних можливостей після їх розгортання, країни можуть розглянути додаткові заходи. Як показують приклади країн з розвиненим рівнем зв'язку (наприклад, Данія), залишається простір для підвищення кваліфікації користувачів, навіть якщо технічних можливостей для використання цифрових комунікацій багато.

У 2020 році ESPN⁴⁸ (с. 88) повідомляв лише про дві країни (Німеччину та Фінляндію) з певним механізмом забезпечення базового та/або безперервного доступу до інтернету. На основі даних Мережі кореспондентів Eurofound, на початку 2022 року Фінляндія та Німеччина зберегли такі положення, тоді як Португалія запровадила тимчасову гарантію від відключення «електронних комунікацій» у контексті пандемії. Підстави для таких положень, схоже, обговорювалися принаймні в Німеччині⁴⁹, але в інших державах-членах ці положення суттєво не змінилися.

Фінляндія вважає широкосмуговий зв'язок важливою послугою, тому універсальний широкосмуговий зв'язок забезпечує Фінське агентство транспорту та зв'язку (Traficom). Люди з порушеннями слуху та мовлення мають особливі положення, оскільки широкосмугове з'єднання, що забезпечує відеозв'язок, вважається важливим⁵⁰. Стандарти Словенії, хоча і не посиляються на концепцію основних послуг, забезпечують доступність веб-сайтів і мобільних додатків для постачальників державних послуг (оновлення Закону про доступність веб-сайтів і мобільних додатків у 2021 році).

Наприкінці 2021 року Німеччина внесла поправки до свого Закону про телекомунікації, який прямо вимагає забезпечення належного стандарту голосового та інтернет-зв'язку в міських та сільських районах («еквівалентні умови життя в міській та сільській місцевості та високий загальний рівень захисту для кінцевих користувачів»). Подальші нормативні акти, які детально описують, достатність доступу до цих комунікацій були прийняті у червні 2022 року. У зміненому законі, зокрема, згадується, що права на доступ мають бути дотримані для кінцевих користувачів послуг з інвалідністю, які є літніми або мають «особливі соціальні потреби».

Зростання віддаленої роботи та залежність від Інтернету для

⁴⁸ ESPN (2020), Access to essential services for people on low incomes in Europe, European Commission, Brussels.

⁴⁹ Busch, C. (2021), *Regulation of digital platforms as infrastructures for services of general interest*, Friedrich-Ebert-Foundation, Bonn

⁵⁰ Traficom, (Finnish Transport and Communications Agency) (2020), 'Your right to basic communications services', web page, available at: <https://www.traficom.fi/en/communications/broadband-and-telephone/your-right-basic-communications-services>.

дистанційного навчання під час пандемії сприяли дискусіям про те, наскільки важливим є доступ до Інтернету. У лютому 2021 року бельгійська мережа омбудсменів ухвалила резолюцію, в якій вважає доступ до Інтернету «соціальною необхідністю», закликаючи федеральні, регіональні та місцеві органи влади країни визнати доступ до Інтернету базовою потребою, яка потребує особливого правового захисту, і вжити необхідних заходів для його забезпечення.

Тим часом Португалія прийняла гарантію доступу до основних послуг, зокрема до електронних комунікацій. Цей тимчасовий і винятковий захід був запроваджений у контексті пандемії COVID-19 (Закон 56-B/2021 від 7 липня, змінений Указом 119-B/2021 від 23 грудня), і він встановив, що до 31 березня 2022 року постачання основних послуг, таких як електронні комунікації, не може бути призупинено. Якщо користувачі беруть на себе заборгованість, пов'язану з наданням цих послуг, план платежів, адекватний, який враховує поточний дохід споживача, повинен бути підготовлений протягом розумного строку. Поки 31 березня 2022 року споживачі, які є безробітними або зазнали падіння доходів домогосподарств, що дорівнює або перевищує 20% доходу попереднього місяця, могли подати заяву про тимчасове призупинення дії договорів телекомунікацій без штрафних санкцій або додаткових застережень для споживача з відновленням оплати 1 квітня 2022 року або в дату, узгоджену між постачальником та споживачем.

В Естонії, відповідно до Закону про електронні комунікації, підключення до мережі зв'язку у фіксованому місці, що забезпечує надання послуг телефонного зв'язку, вважається універсальною послугою (стаття 69), і уточнюється, що воно повинно дозволяти використовувати послуги передачі даних, достатні для забезпечення функціонального доступу до Інтернету, беручи до уваги апаратне та програмне забезпечення, що використовується більшістю кінцевих користувачів (стаття 70). Відключення користувача за прострочення платежу або інші конкретні порушення договору регулюється законом; однак ціноутворення не таке: максимальна плата, яка може стягуватися з кінцевих користувачів, прописана в акті, але вона поширюється тільки на вартість телефонного зв'язку, а не на вартість інтернет-послуги. У Литві у 2021 році були прийняті аналогічні законодавчі норми, які гарантують, що постачальники цифрових комунікаційних послуг не можуть відмовитися від договору (послуги) людям з низьким рівнем доходу або отримувачам соціальних виплат. На Мальті влада явно розглянула варіанти знижених тарифів для людей з низькими доходами в контексті зобов'язань щодо універсальних послуг⁵¹, та продовжують

⁵¹ MCA (2020), 'Reduced tariff options for users on lowincomes or on special social needs', in *Review of universal service obligations on electronic communication services*, Floriana, pp. 16–17.

надавати знижені тарифи. Завдяки цим заходам, а також високому рівню проникнення Інтернету та широкій доступності безкоштовного доступу до Wi-Fi, про неможливість отримати доступ або дозволити собі підключення до Інтернету не повідомлялося.

В Ірландії усвідомлення важливості безперебійного постачання послуг зросло під час пандемії COVID-19, однак інтернет-провайдери давали лише добровільні зобов'язання, а користувачам не надавалися формальні права. Хоча під час пандемії COVID-19 існувала заборона постачальникам енергії відключати клієнтів, це не поширювалося на провайдерів зв'язку. Однак найбільші провайдери зв'язку підписалися на добровільну програму, щоб допомогти людям пережити кризу.

Щоб клієнти могли залишатися на зв'язку під час кризи, постачальники послуг взаємодіятимуть з будь-яким клієнтом, який зв'язується з ними, який перебуває у фінансовій скруті внаслідок COVID-19 і має труднощі з оплатою рахунків, щоб домовитися про найкращий спосіб підтримувати їх зв'язок із голосом і даними. (Уряд Ірландії, 2020)⁵².

Одна з провідних благодійних організацій Ірландії (Товариство Святого Вінсента де Поля) закликала уряд запровадити ширший мораторій на відключення під час пандемії, зазначивши, що це: *«Як ніколи важливо, щоб вразливі та маргіналізовані групи могли залишатися на зв'язку з близькими та отримувати доступ до актуальних порад щодо здоров'я. Ми також стурбовані тим, що діти з малозабезпечених сімей будуть відставати від виконання шкільних завдань, якщо вони не матимуть доступу до Інтернету»⁵³.*

У багатьох державах-членах навчальні заходи є популярним видом дій для вирішення проблеми нестачі цифрових навичок; однак масштаб і обсяг цих заходів дуже різняться, і критерій низького доходу рідко опиняється в центрі уваги. Натомість, існує безліч широких цільових груп, за допомогою яких можна охопити людей з низькими доходами.

Показники цифрових навичок є одними з ключових показників ефективності в контексті Цифрового десятиліття, яке визначає бачення ЄС щодо цифрової трансформації.

Концепції, які впливають із національних заходів щодо подолання наслідків відсутності зв'язку чи навичок, включають «цифрову маргіналізацію» (Фінляндія керує національним проєктом штучного інтелекту під назвою AuroraAI, який спрямований на покращення доступу до цифрових послуг та

⁵² Government of Ireland (2020), 'Minister Bruton announces increased supports from telecoms providers during COVID-19', press release, 15 April.

⁵³ Society of St Vincent De Paul (2020), 'COVID-19: Ireland –Internet companies should halt disconnections during COVID crisis', press release, 8 May.

боротьбу з цифровою маргіналізацією) та «цифрову ізоляцію», у відповідь на яку приймаються конкретні заходи, такі як Хартія цифрової інклюзії в Бельгії (ініційована коаліцією DigitAll у 2021 році). Багато держав-членів мають програми, які залучають різних державних, приватних і некомерційних суб'єктів до взаємодії з групами, які менш підковані, ніж інші, з точки зору цифрових навичок. Цільові групи, обрані для таких заходів, відображають тих, хто вважається таким, що не має достатніх навичок, наприклад, люди похилого віку або молоді люди, яким загрожує соціальна ізоляція.

Деякі дослідження визначають групи, які є особливо неблагополучними з точки зору рівня цифрових навичок, такі як молодь, зокрема ті, хто не працює чи не навчається, у сільській місцевості Болгарії та Румунії. Було виявлено, що цифрова інклюзія та віртуальна мобільність мають прямий позитивний вплив на місцеві громади⁵⁴, тим самим надаючи аргументи на користь інвестування в підтримку таких груп.

Однак ті держави-члени, які досі мали обмежені заходи щодо цільового доступу до цифрових комунікацій у певних групах, віддали пріоритет зосередженню підтримки на тому, що можна розглядати як стимули: наприклад, у Болгарії було створено службу підтримки для обслуговування шкільних адміністраторів інформаційних технологій (ІТ) та допомоги у розгортанні цифровізації в державній системі освіти (від роздачі та використання пристроїв для дистанційного навчання та підтримки у використанні електронних засобів для складання іспитів та вступу).

Деякі держави-члени явно націлилися на навички шукачів роботи. Наприклад, Національний план цифрових навичок Іспанії на 2021 рік, окрім того, що навчальний план обов'язкової освіти включає навички кодування та програмування «як елемент (елементи) грамотності», також містить заходи щодо створення програм професійної освіти та навчання цифровим навичкам, а також конкретні цільові заходи (наприклад, навчання цифровій грамотності для безробітних, прийнятих на роботу в рамках Плану сприяння зайнятості в аграрному секторі).

Парламент Фінляндії у грудні 2020 року ухвалив реформу безперервного навчання, яка спрямована на підвищення рівня компетентності людей працездатного віку. Цифрові навички є складовою реформи, а проєкт розробки контенту пакету послуг триватиме до кінця 2024 року. Однак інформація про вплив таких схем на покращення результатів на ринку праці для цих цільових груп обмежена. Щоб гарантувати, що майбутня політика буде більш ефективною, рекомендується оцінювати такі схеми та поширювати відповідні

⁵⁴ Neagu, G., Muhammet, B. and Vladislava, L. (2021), 'How digital inclusion increase opportunities for youngpeople: Case of NEETs from Bulgaria, Romania and Turkey', *Sustainability*, Vol. 13, No. 14, 7894.

висновки у легкодоступній формі.

Схоже, що в державах-членах існує комплекс навчальних заходів, спрямованих на зменшення цифрової неграмотності або покращення цифрової майстерності шляхом надання допомоги та обміну навичками.

Багато країн запровадили заходи для підтримки шкіл та учнів, які впроваджують онлайн-освіту, поки діяли обмеження на фізичні зустрічі. Деякі країни скористалися пандемією, щоб сприяти цифровізації в освіті, розвиваючи цифрові навички певних груп персоналу, таких як шкільні технічні адміністратори та вчителі. У Болгарії Міністерство освіти створило гарячу лінію інформаційної підтримки для ІТ-запитів (як згадувалося вище), а в Німеччині в листопаді 2020 року було оновлено Schule DigitalPakt, яка виділила 500 мільйонів євро на фінансування цифрового навчання та підтримки професійного ІТ-адміністрування та допоміжного персоналу⁵⁵.

Окрім конкретних пріоритетів пандемії, було відзначено наступні спроби навчання та сприяння обміну навичками.

У Бельгії Фонд цифрових навичок Бельгії (створений у 2016 році) фінансує проекти, спрямовані на зміцнення цифрових навичок соціально вразливих осіб, переважно молоді. Одним із одержувачів такого фінансування є BeCode, організація, яка проводить різні види навчання цифровим навичкам (тривалістю від кількох тижнів до кількох місяців, а також за рівнем від базового до просунутого).

Існує також низка заходів у рамках федеральних та регіональних програм «релізу», прийнятих приблизно у 2021 році, які передбачають інформаційну та іншу підтримку з акцентом на (різноманітні) вразливі групи.

В Естонії уряд протягом багатьох років реалізовував кілька проектів з розвитку цифрових навичок, багато з яких були орієнтовані на дітей. Навчальні програми для дорослих були цілеспрямованими та включали навчання поглибленим навичкам ІКТ (для збільшення робочої сили, доступної для сектору ІКТ) та курси підвищення цифрової грамотності, орієнтовані переважно на бібліотечних працівників, людей віком 50+ (2012–2021 рр.) та безробітних (через Фонд страхування на випадок безробіття). У 2021 році відбулися проекти державно-приватного партнерства між державними установами та Google, в рамках яких компанія провела безкоштовне віртуальне навчання з прикладних цифрових навичок для широкої громадськості (онлайн-контент, маркетинг у соціальних мережах тощо) та пожертвувала кошти на навчання Естонська конфедерація профспілок (для забезпечення курсів для працівників та керівників).

⁵⁵ DigitalPakt Schule (undated), *Corona-Hilfe II: Administration*, web page, available at <https://www.digitalpaktschule.de/de/corona-hilfe-ii-administration-1768.html>.

У Греції за останні кілька років було сформовано низку державно-приватних партнерств для навчання цифровим навичкам, деякі з яких були створені в рамках Національної коаліції за цифрові навички та робочі місця. Наприклад, Грецька організація зайнятості робочої сили у співпраці з Google, Microsoft і Amazon проводила навчальні проєкти по всій країні і проводила курси для безробітних, частина з яких була орієнтована на молодих безробітних, і вимагала знання англійської мови. Деякі з цих курсів призвели до стажування. Варто виділити грецький проєкт «Грецька інтеграційна підтримка бенефіціарів міжнародного захисту та тимчасового захисту», який підтримується Міжнародною організацією з міграції, який допомагає цільовим групам організації (біженцям, мігрантам та шукачам притулку) користуватися цифровими державними послугами. Співробітники проєкту дистанційно надають індивідуальну підтримку бенефіціарам у користуванні цифровими послугами, такими як видача та поновлення карток по безробіттю та електронна реєстрація у вищих навчальних закладах.

У Словаччині в майбутньому планується прорив у розвитку цифрових навичок для певних цільових груп (включаючи людей похилого віку, ромів та учнів початкової, середньої та вищої освіти) – за допомогою фінансування, з 2022 року через національний План відновлення та стійкості Словаччини 2020 року.

Однак іноді цифрові інструменти потрібно використовувати миттєво, наприклад, для доступу до державних послуг. Прогресуюча цифровізація адміністративних послуг, включаючи соціальне забезпечення та пільги, є викликом для їхніх користувачів, які повинні бути в курсі подій та бути достатньо кваліфікованими, щоб використовувати канали, необхідні для повідомлення про свої потреби та отримання підтримки.

Про конкретні схеми направлення клієнтів до відповідних джерел допомоги, навчання чи взаємної підтримки повідомлялося нечасто, і це є потенційною сферою для розробки політики. Наприклад, у Франції платформа Aidants Connect з 2021 року надала тимчасовий мандат уповноваженим фахівцям на виконання формальностей від імені людей, яким бракує цифрової грамотності (наприклад, заповнення форм для отримання доступу до адміністративних послуг або соціального забезпечення).

У Литві також зростає увага до цифрових державних послуг з акцентом на їх якість, доступність (у тому числі для людей з інвалідністю) та привабливість у поєднанні з покращенням цифрових навичок серед соціально вразливих груп (зокрема, серед людей з інвалідністю); це вирішує Програма розвитку сприятливого середовища для людей з інвалідністю Литви на 2021–2030 роки. Однак існує думка, що національний план відновлення та стійкості (New Generation Lithuania) приділяє недостатньо уваги ефективному забезпеченню

того, щоб державні послуги надавали контент, доступний для людей з інвалідністю.

Що стосується стрімкої цифровізації державних послуг, то Литовська мережа боротьби з бідністю також звернула увагу на випадки людей, які живуть у бідності та потребують допомоги, щоб подолати труднощі із заповненням заявок або реєстрацією онлайн; крім того, люди в бідності часто не знають про заходи та права, які є на веб-сайтах⁵⁶.

Незважаючи на те, що вдалося отримати загальне уявлення про те, які типи груп розглядаються як такі, що потребують розвитку навичок, доказів про масштаби їхніх зусиль з підвищення кваліфікації та досягнутого впливу набагато менше. Організація систематичного збору доказів у зв'язку з цим може допомогти покращити розробку та ефективність політики.

Хоча кілька доказів свідчать про те, що групи з низьким рівнем доходу, як правило, мають більш обмежені цифрові навички, більшість заходів, про які повідомляється для розвитку цифрової грамотності, схоже, не використовують критерій доходу. Замість цього вони націлені на групи по відношенню до, наприклад, віку (люди похилого віку або молодь). Наприклад, дані про те, як низький дохід домогосподарств пов'язаний із вищим рівнем відсутності доступу до Інтернету, наведені в джерелах національної статистики Німеччини⁵⁷, а деякі субнаціональні дані також свідчать про те, що рівень використання Інтернету є нижчим у групах з низьким рівнем доходу, а в межах цих груп – серед жінок та людей похилого віку⁵⁸. Тим не менш, найбільші програми підтримки цифрової інклюзивності або обміну навичками, як правило, орієнтовані на інші критерії, ніж дохід, як це демонструють федеральні ініціативи DigitalPakt Schule і DigitalPakt Alter.

Схоже, що використання існуючих мереж або інфраструктури може стати основою для подолання цифрового розриву – наприклад, публічні бібліотеки часто служать центрами, що забезпечують безкоштовний доступ до Інтернету. Однак доступність бібліотек, ступінь їх використання та допоміжні послуги, які вони надають, можуть відрізнятись в різних країнах.

Залучення мережі публічних бібліотек у Нідерландах вирізняється наданням комплексу заходів, які одночасно стосуються зв'язку, навичок та направлення до послуг. Комплекс взаємопов'язаних заходів сприяє підвищенню цифрової грамотності та майстерності, а також запобігає цифровому відчуженню. Ці заходи фінансувалися або співфінансувалися національним

⁵⁶ NSMOT (Nacionalinis skurdo mažinimo organizacijų tinklas) (2020), *Skurdas ir socialinė atskirtis Lietuvoje 2020*, Vilnius.

⁵⁷ Statistisches Bundesamt (2021), *Private Haushalte in der Informationsgesellschaft – Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien*, Wiesbaden, Germany.

⁵⁸ Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2020), *Sozialbericht NRW2020: Armuts- und Reichtumsbericht*, Düsseldorf.

урядом і рівномірно розгорталися по всій країні. Вони включають впровадження цифрових урядових інформаційних пунктів (Informatiepunten Digitale Overheid (IDO)) у публічних бібліотеках (200 ІДО в середині 2021 року, та досягли 400 до кінця 2022 року, при цьому кожен громадянин повинен знаходитися в межах 1,9 км від ІДО); зробити навчальні курси Klik&Tik з базової онлайн-грамотності доступними безкоштовно в ІДО та онлайн; запровадження цифрової гарячої лінії, доступ до якої здійснюється по телефону, щоб ті, хто не може піти на ІДО, але потребує допомоги, могли сприяти забезпеченню доступності урядових веб-сайтів для людей з інвалідністю; а також проактивне спрямування кампаній з цифрової грамотності. Все це було викладено в Стратегії цифровізації Нідерландів (2018 рік) і впроваджувалося протягом трьох-чотирьох років. Доступ до цифрових комунікацій також забезпечується через надання пристроїв. Існують інструменти моніторингу для відстеження та покращення діяльності бібліотек та програм, таких як ІДО або навчальні курси.

У Фінляндії запобігання цифровій маргіналізації під час цифровізації розглядається на рівні міністрів; Digi arkeen – консультативна рада, створена для виявлення потенційних проблем, пов'язаних із цифровізацією державних послуг, була створена у 2017 році. До складу цієї ради входять представники громадського сектору та неурядових організацій, а також дослідники.

У Бельгії у 2021 році було створено Хартію цифрової інклюзії.

Було відзначено, що в Греції Національна коаліція за цифрові навички та робочі місця (ініціатива, започаткована Європейською комісією) відіграє певну роль у сприянні навчанню цифровим навичкам та заходам з обміну навичками, тоді як в інших державах-членах коаліція менш залучена або менш помітна.

Це основні види заходів, що підтримують доступ до цифрових комунікацій у державах-членах Європейського Союзу.

З часів пандемії COVID-19 підтримка в натуральній формі застосовувалася набагато ширше (до 2020 року вона використовувалася лише в кількох державах-членах) і надавалася в більшості держав-членів протягом 2020–2021 років. У країнах з нижчими показниками DESI, таких як Румунія, негрошова підтримка за останні два роки в основному була націлена на групи, які цього потребують, і в основному набула форми обладнання для допомоги в онлайн-навчанні під час пандемії (наприклад, пристрої для шкіл або учнів).

Кількість країн, які використовують знижені тарифи, зросла з 2020 року. Прогресивний розвиток у сфері знижених тарифів відзначено в Бельгії, де було прийнято рішення про індексацію соціальних тарифів, охоплення доступу до мобільного та стаціонарного інтернету, а також автоматичне застосування соціального тарифу до відповідних користувачів, тим самим вирішивши проблему неприйняття тарифу. Однак у випадку з Кіпром та Італією умови знижених тарифів (доступних лише для стаціонарного інтернету) застаріли,

оскільки вони не узгоджуються з поточною моделлю використання мобільного/бездротового Інтернету значною частиною користувачів Інтернету в цих країнах.

Грошові виплати застосовуються лише в деяких країнах – наприклад, дуже специфічні та адресні надбавки (наприклад, визначена Німеччиною компонент у межах допомоги з мінімального доходу, а також додаткова соціальна допомога Фінляндії та Швеції).

Є держави-члени, де немає заходів, спеціально спрямованих на групи з низьким рівнем доходу.

Положення про базове/безперебійне постачання Інтернету існують лише в невеликій кількості держав-членів (у Німеччині, Фінляндії до пандемії), а після пандемії – у Португалії), що свідчить про те, що спостерігається обмежений політичний прогрес у напрямку міцніших основ для забезпечення доступу до Інтернету як важливої послуги.

Консультації/заходи інформаційної підтримки поширені й в основному надаються повсюдно (будь-яким зацікавленим користувачам), але їх вплив рідко оцінюється систематично. Навчальні проєкти часто мають невеликий масштаб і на низовому рівні.

Хоча кілька доказів свідчать про те, що групи з низьким рівнем доходу, як правило, мають більш обмежені цифрові навички, більшість заходів, про які повідомляється для розвитку цифрової грамотності, схоже, не використовують критерій доходу. Замість цього вони націлені на групи по відношенню до, наприклад, віку (люди похилого віку або молодь). Деякі дрібні проєкти націлені на молодих людей, які є соціально виключеними.

Незважаючи на те, що вдалося отримати загальне уявлення про те, які типи груп розглядаються як такі, що потребують розвитку навичок, доказів про масштаби зусиль з підвищення кваліфікації та досягнутого впливу набагато менше. У зв'язку з цим можна експерти запропонували наступні вказівки щодо політики:

- організація систематичного збору доказів щодо впливу заходів з навчання та розвитку навичок для покращення загальної розробки та ефективності політики
- потенційна реалізація більшої кількості проєктів за підтримки ЄС у сфері навчання/електронної інклюзії.

Використання інфраструктури та існуючих мереж може стати основою для подолання цифрового розриву – наприклад, публічні бібліотеки мають слугувати центрами, де надається безкоштовний доступ до Інтернету. Однак доступність бібліотек, ступінь їх використання та допоміжні послуги, які вони надають, можуть відрізнятися в різних країнах. Можна запропонувати такі конкретні вказівки щодо політики.

1. Розробка комплексу додаткових заходів, які включають інформаційну підтримку, базову допомогу та навчання, допоможе вирішити проблеми недостатньо кваліфікованих людей або груп з недостатніми зв'язками. Набір взаємопов'язаних допоміжних послуг, що надаються через мережу публічних бібліотек у Нідерландах, слід розглядати як приклад належної практики.

2. Відповідні інституційні механізми можуть допомогти підтримувати актуальність, безперервність і навчання при розробці заходів для запобігання цифровому виключенню. У зв'язку з цим прикладами належної практики є консультативна рада Фінляндії, яка визначає проблеми, пов'язані з цифровізацією державних послуг, і Хартія цифрової інклюзії Бельгії.

1.6. ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ДІАЛОГУ ВЛАДИ І ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Мирон ШЕРМЕЙСТЕР

Діалог між владою та громадянським суспільством є ключовим елементом сучасної демократії в європейських країнах. Цей діалог відображає важливий принцип взаємодії між урядом, обраною владою та громадянами, які є основними учасниками політичного процесу. Пригадаймо, що громадянське суспільство включає некомерційні організації, активістські групи, професійні спілки, навчальні заклади та інші суспільні об'єднання, які не належать до урядових структур.

У сучасних європейських країнах спостерігається тенденція до зростання важливості громадянського суспільства в політичному процесі. Це відбувається через більшу увагу до прав людини, захисту середовища, гендерної рівності та інших суспільних питань, що стають пріоритетними для громадян.

В рамках цього діалогу влада і громадянське суспільство обмінюються ідеями, пропозиціями та думками з метою вирішення спільних проблем та досягнення спільних цілей. Наприклад, громадянські організації можуть виступати з ініціативами щодо законодавчих змін, які б сприяли підвищенню якості життя громадян, або здійснювати моніторинг за дотриманням прав людини.

У свою чергу, влада повинна відкрито вислуховувати голос громадянського суспільства та реагувати на його пропозиції. Це може здійснюватися через проведення громадських слухань, консультаційні процеси з громадськістю або навіть через залучення представників громадянського суспільства до робочих груп з розробки стратегій та політик.

Однак, важливо також зазначити, що діалог між владою і громадянським суспільством не завжди є легким. Часто існують різні інтереси та погляди між ними, що може викликати конфлікти та напругу. Проте саме через вирішення цих конфліктів та пошук компромісних рішень може відбуватися розвиток демократії та підвищення рівня довіри до уряду.

Активізація регулярного діалогу та консультацій з громадянським суспільством є одним із принципів, викладених у Лісабонському договорі з метою забезпечення послідовності та прозорості політики ЄС, стаття 11: «Установи повинні відповідними засобами надавати громадянам і представницьким асоціаціям можливість оприлюднювати і публічно обмінюватися своїми думками в усіх сферах діяльності Союзу. Інституції повинні підтримувати відкритий, прозорий та регулярний діалог з представницькими асоціаціями та громадянським суспільством. Європейська

Комісія проводить широкі консультації із заінтересованими сторонами з метою забезпечення узгодженості та прозорості дій Союзу [...]».

У сфері розвитку Європейський Союз протягом останнього десятиріччя сприяв всебічній та прогресивній участі громадянського суспільства, а останнім часом і місцевих органів влади у процесі розвитку країн та у ширшому політичному, соціальному та економічному діалозі.

Угода Котону (2000 р.) стала першим юридичним документом, який визнав ОГС ключовими партнерами у співпраці з ЄС у сфері розвитку. Стаття 4 Угоди Котону зобов'язує інформувати та консультиватися з ОГС щодо політики та стратегії співпраці, а також залучати їх до політичного діалогу 3 роками принципи «участі та діалогу» були посилені та поширені на інші географічні регіони. У Повідомленні ЄК про участь недержавних суб'єктів у політиці розвитку ЄС (2002)⁵⁹, Європейському консенсусі з розвитку⁶⁰ 2005 року та Комунікаційному документі ЄК «Місцеві органи влади: суб'єкти для розвитку» (2008)⁶¹ підтверджується це зобов'язання.

Подальші кроки були зроблені у зв'язку з Повідомленням про посилення впливу Політики розвитку ЄС: Порядок денний змін⁶² (жовтень 2011 року) та Спільною позицією ЄС на 4-му Форумі високого рівня з питань ефективності допомоги⁶³, який відбувся в Пусані в грудні 2011 року, з більш рішучими зобов'язаннями щодо демократичної власності та створення сприятливого середовища для громадянського суспільства та місцевих органів влади.

ЄС застосовує ці принципи разом з країнами-партнерами під час реалізації програм розвитку через Європейський фонд розвитку (EDF)⁶⁴, Інструмент співробітництва з метою розвитку (DCI) та Інструмент Європейської програми сусідства (ЄІСП).

Як приклад, DCI (Стаття 14.1 с) прагне «досягти більш ефективної співпраці, сприяти синергії та сприяти структурованому діалогу між громадянським суспільством, мережами та асоціаціями місцевих органів влади, в межах їхньої організації та з інститутами Співтовариства» (Стаття 14.1 с), відображена у Програмі АНБ/ЛА на 2007-2013 роки. У правовому документі ЄІСП йдеться про «сприяння розвитку громадянського суспільства та неурядових організацій на національному та регіональному (багатонаціональний) та транскордонному рівнях» (ст. 2 та 6).

Беручи до уваги величезні еволюції у ландшафті ОГС, зокрема, появу

⁵⁹ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0598en01.pdf

⁶⁰ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_en.pdf

⁶¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0626:FIN:EN:PDF>

⁶² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0637:FIN:EN:PDF>

⁶³ http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126060.pdf

⁶⁴ http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-FINAL_EN.pdf

нового типу суб'єктів, що виходять за межі традиційних НУО, з одного боку, та усвідомлення необхідності більш стратегічного підходу для більш ефективного залучення ОГС до політики та програм розвитку ЄС, Європейська Комісія у березні 2010 року започаткувала *Структурований діалог (СД) для ефективного партнерства у сфері розвитку*. Цей інтенсивний процес консультацій завершився у травні 2011 року. Захід об'єднав понад 700 ОГС з усього світу та держав-членів ЄС з учасниками Європейського Парламенту та Представництв ЄС, щоб обговорити та визначити шляхи та засоби підвищення ефективності всіх суб'єктів, залучених до співпраці ЄС у сфері розвитку.

Було прийнято так звану *Будапештську декларацію*⁶⁵, яка закликає всі сторони прийняти, наскільки це можливо, рекомендації, адресовані різним категоріям дійових осіб. Ті, хто звернувся до ЄК, конкретно закликають Комісію «*покращити якість процесів взаємодії/діалогу на всіх рівнях управління (тобто місцевому, національному, регіональному, глобальному)*». У Будапешті комісар Пієбалгс підтвердив важливість посилення діалогу на всіх рівнях і запропонував створити стабільний простір для діалогу в Брюсселі, щоб забезпечити систематичні дебати з організаціями громадянського суспільства та місцевими органами влади.

У листопаді 2011 року DEVCO організувала першу наступну зустріч із зацікавленими сторонами СД. Під час зустрічі було запропоновано продовження діалогу на національному, регіональному та міжнародному рівнях. Вона домовилася поглибити дискусію з питань, ініційованих під час процесу СД, з особливим акцентом на вимірі країни, зокрема:

- Підтримка впровадження рекомендацій СД шляхом надання простору для регулярного оновлення та експертної оцінки всіх учасників;
- Сприяння та подальша розробка обраних тем, що обговорюються в процесі СД;
- Сприяння обміну інформацією та досвідом щодо основних політик та ініціатив ЄС, а також поточних інституційних реформ у країнах та обмежень участі ОГС у розвитку.

Дебати стосувалися сприяння створенню сприятливого середовища для ОГС, діалогу з багатьма зацікавленими сторонами, партнерства та взаємодоповнюваності між суб'єктами та інструментами, територіального підходу та його артикуляції на місцевому рівні, принципів власності та узгодження, а також того, як вони узгоджуються з правом ініціативи ОГС, розподілу праці/гармонізації між донорами та множинної підзвітності.

Діалог відбуватиметься на трьох рівнях:

⁶⁵ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/f/fb/Joint_Final_Statement_May_2011.pdf

– На рівні країни: процес, який буде здійснюється Представництвами ЄС за політичної та технічної підтримки Штаб-квартири ЄК за допомогою інструментів керівництва, тренінгів, обміну знаннями та моніторингу прогресу.

– На регіональному/субрегіональному рівні: стимулювання та підбиття підсумків. Регіональний вимір є важливим для врахування існуючих регіональних ініціатив, інституцій та мереж.

– У штаб-квартирі ЄК: підбиваються підсумки, вивчається та контролюється загальне виконання СД та враховувати результати в політичних дискусіях щодо міжнародного співробітництва та розвитку.

Робочий документ під назвою «*На шляху до багаторівневого діалогового простору*», в якому представлена ідея «діалогу з політичних питань, включаючи дискусії на високому рівні», був розісланий учасникам напередодні засідання в листопаді 2011 року для збору коментарів щодо подальших дій СД. Пропозиція щодо політичного діалогу на високому рівні була добре сприйнята і лише підтвердила необхідність об'єднання на рівні штаб-квартири ЄК (Брюссель) відповідних зацікавлених сторін, які працюють над питаннями розвитку та співробітництва.

Головною метою Політичного форуму з питань розвитку є надання ОГС з ЄС та країн-партнерів простору для діалогу за участю багатьох зацікавлених сторін на рівні штаб-квартири ЄК, забезпечення їх ефективних консультацій та внеску в політику та програми розвитку ЄС.

Пріоритет надається обговоренню політики, пов'язаної з мандатом DEVCO, узгодженого з його Робочою програмою, включаючи обговорення при підготовці заходів високого рівня. Політичний форум не повинен перетинатися з існуючими інституційними консультаціями, практиками та двосторонніми дискусіями, де, серед іншого, обговорюються програмні питання.

Конкретними цілями є:

(А) Поглиблювати знання з найважливіших питань розвитку, що стоять на кону, включаючи політику та програми розвитку ЄС, шляхом проведення своєчасних зустрічей;

(Б) Підбивати підсумки ініціатив, пов'язаних з імплементацією СД, та рефлексії, що виникають на національному та регіональному рівнях;

(В) Покращити взаєморозуміння та комунікацію між відповідними суб'єктами, які займаються розвитком.

Уряди, які хочуть побудувати більш конструктивні відносини з громадянським суспільством, часто хочуть знати, з чого найкраще почати. Громадянське суспільство складається з різних типів організацій, досвіду та географічного поширення, тому розуміння та залучення до цього розмаїття може бути складним. Але якщо це зробити правильно, взаємодія з громадянським суспільством надає урядовій політиці незрівнянну силу.

Це було продемонстровано за допомогою самого СД. Діалог між урядом і громадянським суспільством, а також співтворчість є, звичайно, фундаментальними для моделі СД. І дані за останнє десятиліття показали, що залучення громадянського суспільства впродовж процесу ПВУ пов'язане з більш амбітними зобов'язаннями, вищими темпами впровадження та сильнішими результатами.⁶⁶

Навчальна мережа демократичних свобод досліджує різні теми громадянського простору з метою створення когорта реформаторів, які прогресують і навчаються на досвіді різних регіонів. У грудні 2023 Мережа зібрала невелику групу європейських членів СД, щоб подивитися, як уряди зробили ці перші кроки для взаємодії з громадянським суспільством і структурами, які вони запровадили. Виникла низка будівельних блоків, різні підходи до створення простору для обміну та примітка про необхідні гарантії.

Будівельні блоки

1. Розробка моделі співпраці, яка спільно створюється урядом і громадянським суспільством і закладає основу для взаємодії. Приклади включають набір цінностей і принципів в Ірландії, рамки для участі в Естонії та модель співпраці в Швеції. У деяких випадках принцип співпраці вкладено в законодавство, а в інших спільно узгоджений документ схвалюється парламентом.

2. Розвиток навичок та знань, необхідних для ефективної співпраці. Приклади включають академію громадянського суспільства у Фінляндії, призначену для навчання державних службовців, і програми навчання в Естонії задля уряду та громадянського суспільства разом, щоб забезпечити спільне розуміння та рівень навичок. Навички ефективної фасилітації також розглядалися як критичні, але загалом недостатньо розвинені.

3. Створення просторів, спрямованих на широке обговорення різноманітності сфер політики, що впливають на громадянське суспільство. Деякі характеристики, які слід враховувати під час розробки цих просторів, включають:

- спільно розроблену структуру та правила взаємодії;
- баланс між членством в уряді та громадянському суспільстві та ротацією голови;
- адміністративна підтримка з боку уряду;
- право власності громадянського суспільства на своє представництво; і
- спільне обговорення тем для обговорення та планів роботи.

⁶⁶ Four Steps to Build Dialogue Between Government and Civil Society. Kersty McCourt. 24th January 2023. <https://www.opengovpartnership.org/stories/four-steps-to-build-dialogue-between-government-and-civil-society/>

Приклади включають Фінську консультативну раду з питань політики громадянського суспільства; нещодавно створений Громадянський форум в Ірландії; Національний орган діалогу та консультацій у Швеції; і Платформа фундаментальних прав Агентства ЄС з основних прав.

4. Вживання додаткових заходів для забезпечення залучення різноманітних організацій. Однією з головних проблем у впровадженні цих структур є охоплення недостатньо представлених і вразливих груп населення та менш структурованих організацій громадянського суспільства. Часто невелика група капітальних організацій є найбільш залученою, і потрібні цілеспрямовані зусилля для визначення та створення інклюзивних просторів.

Щоб переконатися, що простір для діалогу залишається відкритим, без цензури та простором для критичного осмислення, уряди можуть розглянути:

- спільне розроблення чітких принципів взаємодії з громадянським суспільством на ранній стадії;

- забезпечення того, щоб механізми керувалися спільно, а не поверталися до участі громадянського суспільства в механізмах, керованих урядом. Розгляд посередницької організації, як Естонський національний фонд, може бути корисним варіантом;

- охоплення різноманітних організацій громадянського суспільства через відкриті заклики до участі та висування громадянським суспільством, а також активне охоплення недостатньо представлених груп; і

- забезпечення регулярної моделі оцінки, яка дозволяє уряду та громадянському суспільству оцінювати, чи досягають механізми своїх цілей.

Дискусія забезпечила насичений обмін досвідом, викликами та ідеями для побудови міцнішого діалогу між урядом та громадянським суспільством. Ініціативи демонструють потребу в експерименті, відкритому підході, рефлексії та перегляді.

Democratic Freedoms Learning Network планує організувати подібні дискусії в інших регіонах і шукатиме шляхи сприяння подальшому обміну, поки уряди випробовують нові підходи.

Отже, діалог між владою та громадянським суспільством в європейських країнах відіграє важливу роль у формуванні демократичного суспільства, забезпеченні захисту прав та інтересів громадян, а також вирішенні спільних проблем і досягненні спільних цілей.

1.7. ВИКОРИСТАННЯ ПАСІОНАРНОГО ПОТЕНЦІАЛУ В УПРАВЛІННІ ГРОМАДАМИ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Лариса МАТВЄЄВА

Тема використання пасіонарної енергії громадян в управлінні громадами європейських країн надзвичайно актуальна в контексті сучасних викликів, що стоять перед суспільством. Незважаючи на те, що теорія пасіонарності в європейському дискурсі не досліджується, на рівні соціальних практик ми бачимо роль пасіонаріїв в управлінні розвитком громад. Пасіонарна енергія, яка означає внутрішню мотивацію та запал, грає ключову роль у формуванні та розвитку громадянського суспільства. Управління громадами в Європі в останні десятиліття все більше стає партнерським і відкритим для участі громадян, що робить активну роль і пасіонарну енергію громадян критично важливими.

Одним з прикладів використання пасіонарної енергії громадян є рух громадських ініціатив. У багатьох країнах Європи громадяни активно виступають і організовуються навколо питань, які стосуються їхнього життя та оточуючого середовища. Ці ініціативи можуть включати збори підписів для проведення референдумів, спільні проекти з благоустрою міст або ініціативи щодо збереження довкілля. Пасіонарна енергія громадян дозволяє їм не лише висловлювати свої ідеї, а й активно впливати на прийняття рішень в їхній громаді.

Також, важливою складовою використання пасіонарної енергії є участь громадян у процесах прийняття рішень на різних рівнях управління. У багатьох країнах Європи існують механізми прямої демократії, такі як місцеві референдуми або обговорення публічних планів та програм. Пасіонарна енергія громадян допомагає створити атмосферу відкритості та довіри між владою та громадянами, що сприяє ефективному управлінню та розвитку громад.

Крім того, пасіонарна енергія громадян може бути використана для вирішення складних соціальних проблем. У багатьох країнах Європи існують організації та ініціативи, які спрямовані на боротьбу з бідністю, безпритульністю, або підтримку мігрантів та біженців. Громадяни, які об'єднуються навколо спільної мети, здатні досягати значних результатів у вирішенні цих проблем та покращенні якості життя у своїй громаді.

Поняття «участь» можна розглядати як підрозділ концепції залучення, яка була виведена з досліджень політичної участі і вкорінена в теоріях демократії⁶⁷. Участь і залучення іноді використовуються як синоніми, хоча теоретично між

⁶⁷ Pateman C. (1970), *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

ними є невелика різниця⁶⁸. Участь пов'язана з теоріями демократії, де питання розподілу влади між залученими сторонами є важливими⁶⁹, що не завжди має місце при залученні. По суті, залучення можна розглядати як загальний термін для різних видів практик залучення, включаючи партисипативні.

Обов'язковою передумовою будь-якого виду діяльності є доступ, а обмежений доступ може бути пов'язаний з будь-яким видом бар'єрів – фізичним, психологічним, фінансовим, інтелектуальним, соціальним тощо. Доступ до залучення означає, що люди можуть робити вільний вибір і оцінювати, чи вигідно їм використовувати наявні можливості взаємодії. Існує два типи факторів, які визначають волю і здатність людей займатися діяльністю: внутрішні фактори (такі як фізичний стан, особистість) і зовнішні фактори (такі як навколишнє середовище, ресурси, відносини з іншими людьми). Пасіонарних особистостей вирізняє з-поміж інших пристрасне прагнення до реалізації мети.

Залученість як феномен включає в себе участь та інтерактивність, які вужчі за визначенням, оскільки використовуються для відображення конкретних особливостей взаємодії. Наприклад, інтерактивність часто обмежується практичними практиками, тоді як участь вимагає балансу сил між сторонами⁷⁰.

Як уже згадувалося, визначення термінів «участь» і «залучення» варіюється від одного автора до іншого і від однієї сфери до іншої, і іноді розуміння суперечать одне одному. У контексті культурних шляхів практики участі та залучення розуміються як ініціативи, спрямовані на благо всього суспільства, і вони стосуються особистості, а також колективні дії, спрямовані на виявлення та вирішення питань, що становлять суспільний інтерес. Активна роль залучення громадян до служіння широкій громаді є частиною цього: двосторонній процес, що поєднує діяльність обох сторін, залучену частину, з одного боку, та організатора діяльності, що залучає, з іншого.

Не так вже й рідко можна зустріти ситуації, коли громада захоплюється ідеєю залучення. Іноді громадяни відчувають соціальний тиск, щоб прийняти практики залучення, не маючи реального розуміння того, що такі практики означають. Як наслідок, залучена діяльність не приносить реальної користі жодній із залучених сторін.

Дослідниця партисипації Ніна Саймон⁷¹ визначила чотири широкі категорії участі громадськості в культурних організаціях та визначених спільних

⁶⁸ Carpentier N., Pruulmann-Vengerfeldt P., Nordenstreng K., Hartmann M., Vihalemm P. and Cammaerts B. (eds), *Researching media, democracy and participation. The intellectual work of the 2006 European Media and Communication Doctoral Summer School*. Tartu: Tartu University Press.

⁶⁹ Carpentier N. (2011), *Media and participation: a site of ideological-democratic struggle*. Bristol: Intellect.

⁷⁰ Lotina L. (2016), "Conceptualizing engagement modes: understanding museum– audience relationships in Latvian museums". Tartu: Tartu University Press. https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/50608/lotina_linda.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁷¹ Simon N. (2010), *The participatory museum*. Santa Cruz, CA: Museum 2.0. www.participatorymuseum.org/read/

проектах, які можна охарактеризувати як: внесок, співпраця, співтворчість та приймання. Ці категорії приблизно відповідають ступеню залучення громадськості до різних етапів проєкту. Розміщені проєкти є найбільш партисипативними, в яких установа передає частину своїх приміщень та/або ресурсів для представлення програм, розроблених та реалізованих громадськими групами або випадковими відвідувачами.

Ці моделі є досить нормативними, оскільки Саймон стверджує, що багато інститутів включають елементи з кожної з моделей. Відмінності між типами партисипативних проєктів значною мірою корелюють з обсягом власності, контролю над процесом та творчою продуктивністю, що надається співробітникам установи та відвідувачам. Не кожен проєкт виграє від однакової структури влади.

Незважаючи на те, що моделі розроблені для участі в музеях, концепція може бути адаптована для ширшого спектру інституцій та організацій, пов'язаних з культурою.

За словами Саймон, найпоширенішим способом участі відвідувачів у роботі музеїв є внесок. Відвідувачі роблять свій внесок, допомагаючи співробітникам тестувати ідеї або розробляти нові проєкти. Вони роблять свій внесок у широкий загальний ділячись своїми думками та творчими роботами на публічних форумах.

Відвідувачі можуть надати:

- зворотний зв'язок у вигляді усних та письмових коментарів під час візитів та у фокус-групах;
- особисті об'єкти та творчі роботи для краудсорсингових виставок та колекційних проєктів;
- думки та історії на дошках коментарів, під час екскурсій та в освітніх програмах;
- спогади та фотографії у рефлексивних просторах в Інтернеті.

Підхід Саймон до категоризації партисипативних практик та демонстрації їхніх переваг є одним із багатьох. Наприклад, навчальний заклад NCCPE (2014) вказує на три типи залучення:

- Інформування: надихання, інформування та просвітництво громадськості, а також підвищення доступності роботи вищої освіти;
- Консультування: активне вислуховування думок, занепокоєнь та ідей громадськості;
- Співпраця: робота в партнерстві з громадськістю для спільного вирішення проблем, спираючись на досвід один одного.

Ці приклади служать ілюстрацією того, що існує широкий спектр ідей про те, що таке залучення та участь.

Сьогодні люди залучаються і займаються як на місці, так і онлайн. Онлайн-

взаємодія стала можливою завдяки розвитку Web 2.0, який підтримує партисипативне використання Інтернету, дозволяючи людям створювати контент. Це розширило спектр активностей із залучення та збільшило кількість потенційних учасників. Однак існують бар'єри, які стримують людей від взаємодії, як онлайн, так і офлайн.

Щоб зменшити бар'єри для залучення, організації можуть працювати над розробкою більш привабливого середовища та змістовного контенту для підвищення мотивації потенційних учасників. Основними бар'єрами для участі в партисипативній діяльності є наступні:

- низька мотивація до участі: Люди, як правило, мають різні пріоритети щодо того, як витратити свій час та інші ресурси. Сильне почуття приналежності до місця може підвищити мотивацію займатися діяльністю, корисною для місця;
- недостатньо інформації про можливості залучення: Часто організації, які мають намір запросити учасників, вважають, що надано достатньо інформації, але насправді інформація не дійшла до потенційних учасників, оскільки вони не використовують правильні інформаційні канали. З іншого боку, з точки зору потенційних учасників, інформація доступна, але недостатня;
- недостатня кількість ресурсів: аспект часу як ресурсу чітко пов'язаний з рівнем мотивації;
- фінансове становище потенційних учасників може бути вирішальним у деяких випадках, наприклад, в умовах нестачі грошей люди можуть відчувати тиск, щоб брати участь лише в діяльності, яка приносить особистий дохід;
- окремі особи та/або громади не мають звички та/або досвіду залучення;
- нерозуміння цінності залучення: різні суспільства мають різні практики залучення, а є суспільства, де кількість людей, залучених до роботи з НУО, набагато вища, ніж в інших. Це один з показників, який показує, наскільки громада відкрита до участі в некомерційній діяльності, спрямована на колективну користь. Також є припущення, що пострадянські суспільства менш зацікавлені у залученні, оскільки вони все ще можуть мати спогади про радянське минуле, коли псевдопартисипативні практики посилювалися;
- у випадку онлайн-взаємодії існує кілька бар'єрів, які стримують людей від використання нових технологій для спільних цілей. Ці обмеження пов'язані з нестачею вільного часу, психологічними бар'єрами та нестачею інформації, грамотності чи освіти.

Досвід Via Francigena може бути корисним для ілюстрації наслідків нестачі інформації. Лука Брускі, менеджер Європейської асоціації Via Франсігена, стверджує, що зазвичай існує загальний скептицизм щодо переваг, які «культурний маршрут може принести місцевим громадам з точки зору

соціокультурних та економічних переваг»⁷². У випадку з Via Francigena, зокрема, туроператори та постачальники житла не одразу усвідомили можливість збільшити свої доходи та прибутки, оскільки мали на увазі стереотип мандрівного паломника з низьким рівнем доходу, який насправді далекий від істини. Також потрібен час, перш ніж асоціації та мешканці ознайомляться з маршрутом і визнають цінність культурної спадщини своєї території. Як наслідок, менеджери з розміщення, туроператори, асоціації та мешканці критикують місцеві установи, які інвестують у подібні проєкти. Для того, щоб знайти баланс між різними сприйняттями та інтересами, потрібні великі зусилля в процесі участі.

Громадські організації постійно потребують додаткових людських ресурсів. Багато муніципальних, неурядових організацій у секторі культури та спадщини залежать від волонтерів. Часто організації розуміють, що учасники можуть бути корисними, коли потрібна некваліфікована допомога – наприклад, додаткові руки в організації та проведенні масштабного заходу. Однак організації рідше знають про експертизу учасників або довіряють їй.

Залучення громади може бути пов'язане з різними можливостями в різних сферах, де всі зацікавлені сторони можуть отримати вигоду від процесу та результату. Потенціал суспільства і коло його компетенцій визначають кілька важливих аспектів.

Загалом, не так складно налагодити партисипативні практики з формальними та неформальними групами та особами, які мають конкретний досвід та/або ресурси. Наприклад, у випадку зі «Шляхами вікінгів» учасниками є історики та археологи, деякі з них представляють місцеві громади, а інші – освітні та дослідницькі установи. Учасниками також можуть бути студенти в цій галузі або колеги з подібних організацій, таких як музеї. Часто шкільні вчителі також залучаються, оскільки вони можуть надати доступ учням – великій потенційній групі. Організації часто цікавляться досвідом вчителів, оскільки вони хочуть покращити досвід школярів і зрозуміти, як достукатися до цієї групи. Проте процес участі стає складнішим питанням при залученні ширших спільнот без спеціального досвіду. За цих умов є дуже важливою роль пасіонаріїв як трансляторів та натхненників спільної діяльності.

⁷² Istituto Superiore sui Sistemi Territoriali per l'Innovazione (2016), *Community engagement in Cultural Routes*, pp. 1–37. www.interreg-central.eu/Content.Node/http://www.interreg-central.eu/Content.Node/ECRR.html/CE81-ECRR-D.T1.1.1-Work-paper-Promotion-Transnational-Cultur

Таблиця 1

Інструменти розповсюдження пасіонарного впливу в громаді

Інструмент	Результат використання
Дослідження	Інструмент «знизу-вгору» для здобуття знань, проведення аналізу та підвищення обізнаності в проблемі
Освітня діяльність	Забезпечує інноваційні способи навчання та досягнення діалогу
Просування та розповсюдження	Зміцнює соціальну згуртованість, зміцнює спільні цінності та взаємодіє з транснаціональними ціннісними вимірами
Діяльність у сфері ІКТ	Розширює доступ до культурних цінностей, зміцнює культурну демократію та приваблює різні групи, особливо молоде покоління
Сталий розвиток	Створює позитивний вплив на місцеву економіку та допомагає у захисті цінностей

Найчастіше в процесі взаємодії учасники присвячують свій час, навички та досвід або колективний досвід. Під колективною експертизою розуміють знання спільноти, які є більшими, ніж індивідуальні знання. Таким чином, групи є чудовими джерелами колективного досвіду⁷³. Концепція колективного досвіду є особливо важливою в контексті онлайн-взаємодії, оскільки Web 2.0 уможливив партисипативний потенціал в Інтернеті – у соціальних мережах, на дискусійних форумах тощо.

Сама громада також може діяти таким чином, щоб зменшити її потенціал для залучення учасників. Ніна Саймон⁷⁴ визначила три основні критерії, яким має відповідати громада, вітаючи учасників:

- Прагнення до участі та залучення зовнішніх учасників

Основною мотивацією завжди має бути щира взаємодія з громадою, щоб отримати кращі результати від можливої діяльності. Будь-яка участь у житті громади має бути «цілеспрямованою» та значущою для учасників⁷⁵.

- Довіра до здібностей учасників;
- Оперативність реагування на дії та внески учасників.

Громади також повинні реагувати на потреби та внески учасників. Цілком імовірно, що учасники потребуватимуть навчання та підтримки, а також нагляду.

⁷³ Bishop J. (2007), "Increasing participation in online communities: a framework for human-computer interaction", *Computers in Human Behavior* Vol. 23, No. 4, pp. 1881–93.

⁷⁴ Simon N. (2010), *The participatory museum*. Santa Cruz, CA: Museum 2.0. www.participatorymuseum.org/read/

⁷⁵ Adamson D., Bere J., Bevan J., Dakin A., Isherwood N., MacNamara H. and Southall A. (n.d.), *A guide to effective community engagement*, Crew Regeneration Wales. <http://regenwales.org/upload/pdf/071415111717A%20Guide%20to%20Effective%20Community%20Engagement.pdf>

Навчання та підготовка учасників до роботи є важливою для учасника – він може отримати нові знання чи навички, які можна вважати позитивним результатом. Крім того, громади, безсумнівно, виграють, якщо учасники краще підготовлені до досягнення.

Таблиця 2

Принципи конструювання пасіонарної громади

Принципи	Результат реалізації
Соціальна справедливість	Побудова рівноправної та справедливої громади, в якій заохочуються всі права суспільства та людини, а пригноблення в будь-якій формі оскаржується
Самовизначення	Окремі особи та групи, які визначають спільні проблеми та проблеми, щоб дати їм змогу вжити колективних заходів
Спільна робота та навчання	Цінування, обмін та використання навичок, знань, досвіду та різноманітності в громадах для колективного досягнення бажаних змін
Сталий розвиток громад	Підтримка громад у розвитку їхніх сильних сторін, ресурсів та незалежності, одночасно встановлюючи та підтримуючи зв'язки з суспільством у цілому
Участь	Право всіх бути активними учасниками процесів, які впливають на їхні громади та життя
Рефлексивна практика	Люди вчаться на своєму колективному та індивідуальному досвіді, щоб інформувати про свої майбутні дії

Належна практика залучення в громаді включає:

- уникнення завищення очікувань;
- полегшення процесу;
- забезпечення правильного формату заходу/програми;
- уникнення практики виключення⁷⁶.

Основні причини, чому інституції беруть участь у спільних проєктах:

- консультуватися з експертами або представниками громадськості для забезпечення точності та автентичності нових виставок, програм чи публікацій;
- тестувати та розробляти нові програми у партнерстві з передбачуваними користувачами для підвищення ймовірності їх успіху;
- надавати освітні можливості учасникам проєктувати, створювати та виробляти власний контент або дослідження;
- допомогти відвідувачам відчувати себе партнерами та співвласниками контенту та програм закладу.

Основні причини, через які культурні інституції долучаються до спільних

⁷⁶ Тамож

творчих проєктів:

- надавати голос та реагувати на потреби та інтереси членів місцевої громади;
- забезпечити місце для залучення громади та діалогу;
- допомагати учасникам розвивати навички, які підтримуватимуть їхні власні індивідуальні та громадські цілі.

Основні причини, через які установи можуть обрати моделі хостингу для участі:

- заохочувати громадськість до комфортного користування закладом з широкого кола причин;
- заохочувати відвідувачів до творчої адаптації та використання закладу та його змісту;
- забезпечити простір для різноманітних точок зору, виставок та перформансів, які співробітники не можуть або не хочуть представляти;
- залучити нову аудиторію, яка може не сприймати заклад як місце для власних інтересів.

Гасло місцевого управління в Європейському Союзі: «Хороший уряд працює для людей – або, ще краще, з людьми».

Залучення громадян – це безпосереднє залучення людей до прийняття рішень, які впливають на їхнє повсякденне життя. Як це можна зробити найкращим чином? Європейські міста відповідають на це питання практичними прикладами та набором рекомендацій: принципи залучення громадян.

Зіткнувшись із невизначеним станом здоров'я, економічним, соціальним та кліматичним контекстом, у європейських містах і мегаполісах з'являються нові проблеми та прагнення громадян. Ці міста мають значні ресурси, позитивні сили в русі, які мобілізуються та іннуються щодня, щоб відповідати викликам сьогодення та готувати завтра майбутніх поколінь.

Інституції, громадянське суспільство та жителі розвивають численні ініціативи, беруться за нові проєкти та експериментують з новими формами участі, самовираження та співпраці.

Таким чином, європейські міста та мегаполіси відіграють важливу роль: підтримувати та керувати, рішуче та методично, цими відкритими та креативними громадянськими практиками, які дають дихання європейським суспільствам та допомагають європейським демократіям дихати.

Ця демократична життєздатність також є чудовою можливістю для трансформації в локальних регіонах, оскільки вона передбачає оновлені політичні практики та управління, здатні залучати всіх зацікавлених сторін до прийняття рішень, надаючи громадянам більше повноважень для вжиття дій.

Є багато європейців, хто підтримує цей демократичний ідеал. Багато з них висловлюють цей якісний громадянський діалог, колективно підтримують вимогу етики діяльності.

Метою робочої групи Eurocities *Creative Citizenship*⁷⁷ було створити спільну структуру та керівні принципи для продовження підтримки залучення громадян на місцевому рівні. Ці принципи є продуктом колективних зусиль, заснованих на внеску приблизно п'ятдесяти європейських міст та експертів.

Міста Європи є місцем, де європейські амбіції щодо розумного зростання, екологічного відновлення та сильного соціального захисту мають зустрітися з реальністю. Без рішучих скоординованих дій Європі буде важко протидіати російській агресії, усунути чисті викиди вуглецю та створити сильну соціальну економіку.

Кожен із цих викликів вимагає тривалої та активної участі громадян. У соціальних діях, у спільному прийнятті рішень і у власному житті громадяни повинні відчувати, що ці європейські виклики також є їх власними, і що вони є активними учасниками цих трансформаційних змін.

Завдання найближчих років полягає в тому, щоб перейти від індивідуальних експериментів до системних змін і від проблем меншого масштабу до деяких із найбільших стратегічних питань століття. Нові демократичні інструменти та процеси, такі як збори громадян, починають використовуватися, але як їх можна інтегрувати в складні системи управління? Принципи Eurocities вимагають системного підходу та послідовної відданості⁷⁸:

1. Більша участь громадян в управлінні має важливе значення, якщо ми хочемо зміцнити представницьку демократію, тому ми: запроваджуємо чіткі, точні та прості процеси участі, доступні та відкриті для всіх громадян, побудовані на детальному обговоренні; забезпечуємо, щоб ці процеси мали інформацію, необхідну для прийняття правильних рішень, відкривши наші дані, політику та дослідження для громадян та партнерів міста.

2. Наші найнагальніші суспільні проблеми можуть бути вирішені лише за умови спільної роботи державної політики, яка постійно розвивається у партнерстві між міською владою, громадянами, громадянським суспільством та іншими місцевими суб'єктами, тому ми: працюємо над створенням культури довіри та співпраці між нашими урядами та громадянами шляхом розробки різноманітних та привабливих партисипативних процесів; забезпечуємо належні фінансові та людські ресурси для підтримки процесів та ініціатив із залучення громадян.

⁷⁷ There is no Europe without citizens. <https://citizens.eurocities.eu/>

⁷⁸ 2020-Eurocities-principles-on-citizen-engagement.pdf. July 2020. <https://citizens.eurocities.eu/download/2020-Eurocities-principles-on-citizen-engagement.pdf>

3. Громадяни мають найкращі можливості для того, щоб розуміти та пропонувати рішення щодо свого повсякденного життя – і це розуміння може допомогти міській владі у прийнятті рішень, тому ми: забезпечуємо, щоб громадяни всіх вікових груп, культурного та соціально-економічного походження мали рівні можливості для участі; сприяємо розвитку довгострокової культури участі в наших містах, визнаючи та підтримуючи творчий підхід, заснований на досвіді громадян.

4. Наш успіх у цій роботі залежить від відновлення довіри між міською владою та її мешканцями, тому ми: доносимо можливості участі до всіх громадян; аналізуємо та враховуємо погляди громадян, демонструючи, як вони вплинули на рішення, а також пояснюємо, чому погляди громадян мають чи не мають бути дотримані.

5. Оскільки процеси залучення громадян постійно розвиваються, нам потрібно трансформувати наші державні адміністрації, щоб адаптуватися до викликів, тому ми: не припиняємо експериментувати та вчитися в інших міст та акторів участі; інвестуємо в організаційні, адміністративні та політичні інновації для кращих дій, орієнтованих на громадян.

Ми вже бачимо багато гарних прикладів. У Польщі міські збори громадян стають все більш популярними. Брюссель запроваджує змішані громадсько-політичні комітети для вирішення складних питань. По всій Європі практичні та дослідницькі програми об'єднують громадянську активність навколо зміни клімату.

Ознакою того, як громадянська участь розвивається як дисципліна, є те, скільки мість навчаються одне в одного. Міста по всьому континенту, від Гданська до Мадрида, інтегрують обдумані підходи у своє управління. Нові мережі навчання та практики можуть створити міцні зв'язки для навчання та натхнення між місцевими та національними органами влади по всьому світу.

Eurocities є ідеальним засобом для зростання та консолідації такої мережі навчання та натхнення, зосередженої не лише на технічних проблемах процесу, методу та платформи, але й на реальних викликах упровадження громадянських дій у серце надання послуг та містопланування⁷⁹.

У кожному місті є мережа громадських організацій, волонтерів і груп активістів. Працюючи разом, відповідно до принципів Eurocities, можна розвивати та зміцнювати ці мережі, а також об'єднувати їх між містами та всередині них. Таким чином, пов'язана європейська інфраструктура для залучення громадян може початися на місцевому рівні, де довіра є найбільшою, а вплив найбільш очевидним, але може охопити всю систему, щоб включити голос громадян у політику Європи.

⁷⁹ There is no Europe without citizens. <https://citizens.eurocities.eu/>

Сьогодні ми, як ніколи, живемо в часи змін. Нам доводиться стикатися з новими та неочікуваними викликами. «Звичайна політика» в нашій представницькій демократії більше не забезпечує те, що очікують люди, що призводить до збільшення дистанції між політичними інститутами та громадянами.

У цьому контексті громадяни готові брати більшу участь у процесах прийняття рішень, які впливають на їх життя. Зростаюча невідповідність між очікуваннями людей, існуючою демократичною практикою та масштабом наших суспільних проблем є реальною можливістю для міст. Будучи найближчим до людей рівнем влади, міська влада є місцем, де може початися демократія, і звідки можна встановити зв'язки, щоб подолати прірву між людьми та політикою. Але яку роль міста вирішать відіграти в цьому демократичному переході? Як вони можуть залучити своїх громадян до діалогу про наше спільне майбутнє?

Eurocities інтенсивно працює над залученням громадян, зокрема через свою кампанію «Cities4Europe – Європа для громадян», а також підтримує міста в обміні та дізнаванні про постійну еволюцію практик залучення громадян. У результаті декларацію Eurocities про залучення громадян підписали майже 80 міст.

Принципи Eurocities щодо залучення громадян на місцевому рівні є наступним кроком до зміцнення партисипативного врядування в наших містах, а також до побудови більш орієнтованого на громадян суспільства⁸⁰.

Ці принципи є результатом процесу співпраці, започаткованого робочою групою креативного громадянства Eurocities, яка об'єднує понад 50 європейських міст.

По всій Європі існують різні рівні розвитку ініціатив залучення громадян у містах. Міста стикаються з проблемами пошуку відповідних ресурсів і визначення відповідних способів ефективного залучення громадян до прийняття державних рішень.

Завдяки цим принципам європейські міста визнають важливість залучення громадян із кінцевою метою спільного створення кращого європейського суспільства, здатного відповідати на найгостріші виклики сьогодення.

Європейські міста, узгодили набір спільних принципів, якими керувати процесами залучення громадян. Вони зобов'язалися дотримуватися цих принципів, беручи до уваги наші місцеві обставини, і запрошують інші міста та муніципалітети приєднатися до них.

⁸⁰ 2020-Eurocities-principles-on-citizen-engagement.pdf. July 2020. <https://citizens.eurocities.eu/download/2020-Eurocities-principles-on-citizen-engagement.pdf>

В європейських країнах у межах проєкту SIDFOOT розповсюджується місія «Драйвер громади»⁸¹. Драйвери громади використовують спорт як інструмент соціального розвитку. Місія Community Drivers полягає в тому, щоб використовувати свої навички для сприяння соціальній інтеграції та здоровішому життю дітей і молоді, які живуть у віддалених районах. Драйвери громади вміють керувати командою та направляти окремих людей за допомогою спілкування, мотивації та емоційної освіти. Вони пристрасні, чуйні та добре організовані. Ви можете зустріти Community Driver у громадах по всій Європі.

Драйвери громади SIDFOOT:

- використовують навички для позитивного та творчого вирішення конфліктів;
- проявляють здібності посередника з громадою та процесами розвитку громади;
- мають знання та вміння залучати дітей до спільних ігор, які сприяють згуртованості;
- визнають та сприяють міжкультурному діалогу, розповсюджують навички вирішення проблем і пропагують міцну трудову етику та цінності, пов'язані з чесною грою, вдосконалюють та просувають основні принципи управління часом.

Отже, використання пасіонарної енергії громадян в управлінні громадами європейських країн виявляється дуже результативним і сприяє активній громадянській участі, соціальному розвитку та підтримці демократичних цінностей. Залучення громадян до процесів управління стає ключовим чинником для досягнення сталого розвитку та покращення якості життя в громадах.

⁸¹ Community Drivers. <https://www.sidfoot.eu/community-drivers/>

РОЗДІЛ 2

ЗАХИСТ БЕЗПЕКИ СОЦІОГУМАНІТАРНОГО ПРОСТОРУ

2.1. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ БЕЗПЕЧНОЇ ГРОМАДИ

Дмитро ГОРБУЛЬОВ

Міжнародна програма «Безпечна громада» є найважливішою програмою профілактики травматизму та пропаганди безпеки в громаді.

Модель «Безпечна громада» – це довгострокова, стійка та скоординована програма, заснована на партнерстві та співпраці, що охоплює будь-яку стать, вік, навколишнє середовище та ситуації. Концепція «Безпечна громада» націлена на вразливі групи та середовища підвищеного ризику. Програма документує частоту та причини травматизму, а також має механізми оцінки. Громада сама по собі відіграє провідну роль у Безпечній Спільноті. Зниження рівня травматизму/захворюваності, інвалідності та моральності внаслідок травм, а також покращення якості життя є результатом комплексної сталої профілактичної роботи на рівні громад. Підкатегорія «Безпечні школи» є перспективними профілактичними програмами, спрямованими на підвищення безпеки дітей.

Травми залишаються однією з основних причин смертності та інвалідності для всіх верств населення в будь-якому регіоні світу⁸². Дослідники в усьому світі обговорюють, вивчають і досліджують, що, коли і для кого працює для покращення здоров'я громад, пов'язаного з травмами, які заходи та підхід на рівні громади можуть бути корисними для з'ясування причинно-наслідкових зв'язків із травмами, і що необхідно вжити ефективних заходів протидії для досягнення зміни чисельності населення⁸³.

Модель Міжнародної безпечної громади є успішним інструментом профілактики травматизму та пропаганди безпеки⁸⁴. Міжнародна програма

⁸² Wilkins N, McClure RJ, Mack K. Injury prevention: achieving population level change. *Injury Prevention* 2018; 24 (S1):i1-i2. <https://doi.org/10.1136/injuryprev-2017-042355>; The top 10 causes of death. Geneva: World Health Organization, 2017; Leading causes of death. Atlanta: Centers for Disease Control and Prevention, 2016.

⁸³ Wilkins N, McClure RJ, Mack K. Injury prevention: achieving population level change. *Injury Prevention* 2018; 24 (S1):i1-i2. <https://doi.org/10.1136/injuryprev-2017-042355>; Rutter H, Savona N, Glonti K. et al. The need for a complex systems model of evidence for public health. *Lancet* 2017; 390: 2602–2604. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(17\)31267-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(17)31267-9); Galea S, Keyes K. What matters, when, for whom? Three questions to guide population health scholarship. *Injury Prevention* 2018; 24: i3–i6. <https://doi.org/10.1136/injuryprev-2017-042415>; Pomerantz WJ, Gittelman MA, Ho M, Hornung RW. Can the reduction of pediatric injury rates be sustained using a community-based approach? *Journal of Trauma and Acute Care Surgery* 2013; 75(4):S276-S280. <https://doi.org/10.1097/TA.0b013e31828f9abd>

⁸⁴ Skjønberg G. The Safe Community movement. Achieving sustainable development goals –towards violence free community. The 6th European regional conference on Safe Communities, Skopje, Macedonia. *Archives of Public Health* 2018; Issue Suppl.: 20; Strukcinskiene B. Safe Communities. *Turkiye klinikleri Journal of Pediatric Sciences* 2015; 11(4):

«Безпечна громада» на сьогодні є однією з найважливіших, економічно ефективних інтервенційних програм у сфері профілактики травматизму та сприяння безпеці⁸⁵. Цей підхід втілює міждисциплінарну та міжсекторальну взаємодію з контролем травматизму та сприяє втручанням в повному континуумі первинної, вторинної та третинної профілактики⁸⁶. У концепції «Безпечна громада» заходи з безпеки орієнтовані на громаду, маючи на увазі, що:

- Кожні 6 секунд хтось, десь у світі раптово і трагічно гине через поранення;
- Травми забирають 5,8 мільйона життів щороку, спричиняючи близько 9% смертей у світі;
- Кожна смерть створює діру в житті сім'ї, друзей та спільноти, які залишилися позаду;
- Багато з них – це молоді життя;
- Травми є основною причиною смерті людей молодшого віку до 40 років;
- На кожну смерть від поранень припадають десятки госпіталізацій, сотні звернень до відділень невідкладної допомоги та тисячі медичних візитів;
- Деякі люди страждають від тривалої або постійної фізичної або психологічної інвалідності через отримані травми⁸⁷.

Заходи з популяризації безпеки на рівні громади мають цінний вплив на результати роботи з популяризації здоров'я та безпеки. Превентивні програми, такі як програма «Безпечна громада», спрямовані на зменшення ризику травмування, порятунок життів та мінімізацію економічного та соціального навантаження на громаду та суспільство.

Концепція «Безпечна громада»⁷⁵ започаткована на Першій Всесвітній конференції з попередження нещасних випадків і травматизму, що відбулася в Стокгольмі в 1989 році. У Маніфесті безпечних спільнот зазначено, що міжнародний рух «Безпечне співтовариство» має працювати з «Здоров'ям ВООЗ для всіх» як баченням. Програма стартувала в Центрі сприяння громадській безпеці Всесвітньої організації охорони здоров'я при Каролінському університеті (м. Стокгольм, Швеція). З 2015 року координацію програми проводив і продовжує Міжнародний сертифікаційний центр «Безпечна

22-27; Milankov M, Radovanovic M, Mitrovic D. Key success on participation in national and international Safe Communities networks. Safety 2016 World conference, Tampere, Finland. Injury Prevention 2016; 22 (Suppl. 2): A83; Bae J, Cho J, Cho SI, Kwak M, Lee T, Bae CA. Application and developmental strategies for community-based injury prevention programs of the International Safe Communities Movement in Korea. Journal of Korean Academy of Nursing 2015; 45(6):910-918. <https://doi.org/10.4040/jkan.2015.45.6.910>

⁸⁵ Dalal K. Burden of injury and violence: South East Europe needs more & Safe Communities. Achieving sustainable development goals – towards violence free community. The 6th European regional conference on Safe Communities, Skopje, Archives of Public Health, 2018; Issue Suppl.: 21; International Safe Communities. Available at: <https://isccc.global>

⁸⁶ Bae J, Cho J, Cho SI, Kwak M, Lee T, Bae CA. Application and developmental strategies for community-based injury prevention programs of the International Safe Communities Movement in Korea. Journal of Korean Academy of Nursing 2015; 45(6):910-918. <https://doi.org/10.4040/jkan.2015.45.6.910>

⁸⁷ Hanson D. Call to action from chairman. International Safe Communities. Available at: <https://isccc.global>

група». ВООЗ брала активну участь у формуванні Міжнародного руху за безпечне співтовариство і була підписанцем Маніфесту безпечних громад у Стокгольмі в 1989 році. ВООЗ визнає «Безпечні громади» важливим механізмом для скоординованого впровадження науково обґрунтованих дій щодо запобігання насильству та травмуванню з боку субнаціональних органів влади, органів місцевого самоврядування та громад⁸⁸ [7, 9, 12]. Згідно з дослідженнями, у «Безпечних громадах» травматизм зменшується більш ніж на 25-30 %. У «Безпечній спільноті» провідну роль відіграє сама спільнота. Творчі методи освіти, фізичного планування та зміни навколишнього середовища у поєднанні з відповідними правилами та правозастосуванням є важливим початком для безпеки громади. Міжнародне безпечне співтовариство використовує традиційні засоби контролю, такі як економічні, нормативно-правові акти та управління цілями та баченнями. Усі міжнародні безпечні громади слугують моделями для інших громад⁸⁹. Зниження рівня травматизму/захворюваності, інвалідності та смертності від травм і насильства, а також покращення якості життя є результатом комплексної сталої профілактичної роботи на рівні громад.

Сім показників, яким має відповідати громада, щоб стати Міжнародною безпечною громадою – це⁹⁰:

1. Інфраструктура, заснована на партнерстві та співпраці, керована міжгалузеву групою, яка відповідає за просування безпеки у своїй громаді;
2. Довгострокові, стійкі програми, що охоплюють статі та будь-який вік, середовище та ситуації;
3. Програми, націлені на групи ризику та навколишнє середовище, а також програми, що сприяють безпеці вразливих груп населення;
4. Програми, які ґрунтуються на наявних доказах;
5. Програми, які документують частоту та причини травматизму;
6. Оціночні заходи для оцінки своїх програм, процесів і наслідків змін;
7. Постійна участь у національних та міжнародних мережах «Безпечні громади».

⁸⁸ Skjönberg G. The Safe Community movement. Achieving sustainable development goals –towards violence free community. The 6th European regional conference on Safe Communities, Skopje, Macedonia. Archives of Public Health 2018; Issue Suppl.: 20; International Safe Communities. Available at: <https://isccc.global>; Milankov M, Radovanovic M, Mitrovic D. Key success on participation in national and international Safe Communities networks. Safety 2016 World conference, Tampere, Finland. Injury Prevention 2016; 22 (Suppl. 2): A83.

⁸⁹ Skjönberg G. The Safe Community movement. Achieving sustainable development goals –towards violence free community. The 6th European regional conference on Safe Communities, Skopje, Macedonia. Archives of Public Health 2018; Issue Suppl.: 20; International Safe Communities. Available at: <https://isccc.global>; Strukcinskiene B. Safe Communities. Turkiye klinikleri Journal of Pediatric Sciences 2015; 11(4): 22-27; Bae J, Cho J, Cho SI, Kwak M, Lee T, Bae CA. Application and developmental strategies for community-based injury prevention programs of the International Safe Communities Movement in Korea. Journal of Korean Academy of Nursing 2015; 45(6):910-918. <https://doi.org/10.4040/jkan.2015.45.6.910>

⁹⁰ International Safe Communities. Available at: <https://isccc.global>

Існують численні Центри підтримки безпечних громад, які надають підтримку в розробці програм «Безпечні комунікації», а також у наданні консультацій та допомоги громадам у своїй країні та за кордоном.

Підхід ПРООН «Громадська безпека та соціальна згуртованість» ґрунтується на концепціях людського розвитку та людської безпеки ПРООН. Вона прагне втілити їх у життя шляхом удосконалення та синтезу різних підходів з метою розробки концепції, яка може бути використана для роботи ПРООН у кризових країнах. «Безпека громади», а не «громадяни» була обрана як термін, оскільки вона наголошує на потребах громади та важливості об'єднання різних груп для розробки спільних підходів до спільних проблем. Вона наголошує на важливості фізичної безпеки від насильства в кризових країнах. Однак ця концепція також зосереджена на вирішенні соціальних та екологічних факторів, які можуть сприяти небезпеці, що часто є типовим підходом громади до «безпеки». Безпека – це широке поняття, яке також враховує такі питання, як гідність, страх перед злочином та психологічне благополуччя. «Соціальна згуртованість» є невід'ємною частиною концепції, оскільки вона підкреслює необхідність підходу до розбудови миру, заснованого на участі, інклюзивності та діалозі, а також на подоланні основоположної нерівності. Ще одна перевага назви CSSC полягає в тому, що вона може бути більш прийнятною для партнерів у деяких чутливих кризових контекстах, ніж інші терміни, які використовує ПРООН. Наприклад, «соціальна згуртованість» може розглядатися як більш нейтральний термін, ніж «запобігання конфліктам», а «громадська безпека» може розглядатися як більш м'який, ніж «запобігання збройному насильству». Підхід CSSC об'єднує пов'язані концепції громадської безпеки та соціальної згуртованості. Однією з ключових переваг цього є те, що він гарантує, що підхід є ширшим, ніж просто вирішення питань «свободи від страху». Такий вузький підхід може бути простішим для програмування, але загрожує розробкою іншої лінії послуг, яка може ускладнити проблеми «розрізненого» підходу до загроз, з якими стикаються громади. Цей підхід підкреслює фокус на забезпеченні фізичної безпеки, але є достатньо широким, щоб охопити низку соціальних, економічних та екологічних заходів. Перевага цього підходу полягає в тому, що він може забезпечити основу для більш інтегрованого програмного реагування. Таким чином, підхід CSSC охоплює аспекти порядку денного «свободи від нужди», які можуть вплинути на фізичну безпеку. Наприклад, цілеспрямоване забезпечення засобами до існування молоді, яка ризикує стати членами банд або комбатантами, часто є ключовою частиною програм CSSC. Для того, щоб заходи були включені під захист CSSC, має бути зв'язок із запобіганням насильству та зменшенням небезпеки. Концепції громадської безпеки та соціальної згуртованості доповнюють одна одну. Якщо громади відчувають себе фізично захищеними, то вони, швидше за все, діятимуть більш згуртовано, і навпаки.

Таким чином, ці два поняття можна розглядати як взаємодіючі в добродієному або порочному колі в залежності від контексту. Пов'язуючи ці два питання, програми ПРООН мають більше шансів мати сталий вплив на виклики соціальної сфері та безпеці, з якими стикаються на місцях. Ключовим аспектом, який розкриває компонент соціальної згуртованості, є розвиток діалогових процесів та колективних механізмів для врегулювання спорів та вироблення рішень проблем. Напруженість і розбіжності є регулярним явищем у кризових спільнотах. Підхід CSSC спрямований на зміцнення колективної здатності управляти цими проблемами та забезпечувати їх мирне вирішення без застосування насильства. Це може включати сприяння позитивним соціальним відносинам між різними соціальними групами, подолання бар'єрів, які перешкоджають взаємодії, і розвиток соціальних просторів для управління конфліктами⁹¹. Інтеграція соціальної згуртованості в програми громадської безпеки також допомагає гарантувати, що вони вирішують проблеми соціального відчуження, які часто є першопричинами небезпеки. Це може включати економічні та соціальні дії для подолання горизонтальної нерівності. Наприклад, якщо відсутність можливостей працевлаштування для однієї етнічної групи спричиняє напругу в громаді, то професійне навчання може бути спрямоване на цю неблагополучну групу. Якщо відсутність соціальних можливостей для молоді посилює насильство між бандами, тоді підхід до соціальної згуртованості міг би підтримувати спортивні або музичні заходи, які об'єднують різні групи та створюють виходи для напруженості, одночасно надаючи можливості для контактів та побудови мостів. Перспектива соціальної згуртованості також заохочуватиме політичні дії, щоб гарантувати, що всі групи беруть участь в структурах прийняття рішень. Поєднуючи зусилля щодо соціальної згуртованості та громадської безпеки, ПРООН може допомогти підвищити колективну ефективність громад. Це, по суті, те, наскільки члени громади готові допомагати своїм сусідам, і наскільки ймовірно, що на сусіда можна покласти у вжитті заходів для досягнення бажаного ефекту (наприклад, для підвищення безпеки). Дослідження показали, що громади, де мешканці відчують себе залученими та поділяють віру у здатність громади діяти (наприклад, запобігати прогулям дітьми школи та тусовкам на розі вулиці), як правило, мають нижчий рівень насильства⁹². Таким чином, зміцнення соціальних мереж та інституціоналізація форумів для участі громади у прийнятті рішень може призвести до підвищення безпеки громади. Цей концептуальний документ покликаний допомогти прояснити підхід ПРООН без спроб нав'язати

⁹¹ Hudson et al. *Social Cohesion in Diverse Communities*. Joseph Rowntree Foundation, 2007. P. 109.

⁹² Sampson. R. *Neighbourhood and Community: Collective Efficacy and Community Safety*. *New Economy* 11(2), 2004. P. 108.

«універсальну» модель. CSSC за визначенням є контекстно-залежним підходом, і в залежності від контексту завжди буде місцеве визначення громадської безпеки та соціальної згуртованості. Справді, об'єднання різних суб'єктів для обговорення того, що маєтсья на увазі під CSSC, саме по собі може стати першим кроком до роботи над цим. Тому використовувана термінологія та спектр втручань, які охоплює підхід, будуть відрізнятися. Порівняльний акцент на безпеці громади або соціальній згуртованості та послідовність втручань також будуть відрізнятися в різних контекстах. Наприклад, у громаді, де початкова оцінка показує, що різні соціальні групи дотримуються дуже різних поглядів на загрози, з якими вони стикаються, першим кроком може бути підтримка процесу діалогу для вироблення більш консенсусного погляду. Однак у деяких кризових контекстах можуть бути необхідними негайні кроки для покращення фізичної безпеки, перш ніж розпочнуться будь-які заходи з розбудови згуртованості.

Протягом останніх десятиліть були створені регіональні організації підтримки, допомоги та співпраці між громадами. Європейська мережа безпечної спільноти (ESCON) – це мережа, створена у відповідь на міжнародну потребу в обміні інформацією та ресурсами, орієнтованими на запобігання травматизму та концепцію безпечної спільноти. Ця мережа включає в себе фахівців-практиків, спеціалістів з просування безпеки та громадські групи, інші установи та установи, що працюють за моделлю безпечної громади. Мережа ESCON є зв'язком з актуальною інформацією про запобігання травматизму, пропаганду безпеки та практичні шляхи досягнення та покращення безпечних комунікаційних зв'язків. Існують також інші мережі Безпечних громад: Asian Network for Safe Communities, Latin-American Network for Safe Communities та Eastern Europe Safe Community Network. Рух «Безпечна громада» привертає все більше уваги в усьому світі серед людей, які працюють у сфері запобігання травматизму та просування безпеки. Мережа швидко розширюється, і сьогодні ми налічуємо близько 400 визначених безпечних спільнот по всьому світу, і ще більше знаходиться на шляху до цього.

У «Безпечних громадах» важливим є залучення місцевої громади до превентивних заходів. Люди громади найкраще розуміють проблеми, потреби, спосіб життя, ресурси, можливості громади і вирішують, як з цими проблемами боротися⁹³ [8, 14, 15]. Громада повинна вирішити, над якими середовищами, віком та галузями є найважливіші роботи з точки зору безпеки в громаді. Так зване гасло «слухай громаду» показує, що діяльність у громаді має бути

⁹³ Strukcinskiene B. Safe Communities. *Turkiye klinikleri Journal of Pediatric Sciences* 2015; 11(4): 22-27; Shiraishi Y. Challenges to elderly safety in Safe Community movements in Japan. *International Journal of Injury Control and Safety Promotion* 2012; 19(3): 260-6. <https://doi.org/10.1080/17457300.2012.674047>; Seedat M, McClure R, Suffla S, van Niekerk A. Developing the evidence-base for Safe Communities: a multilevel, partly randomised, controlled trial. *International Journal of Injury Control and Safety Promotion* 2012; 19(3): 231-41. <https://doi.org/10.1080/17457300.2012.705303>

організована відповідно до потреб громади. За даними Seedat et al. (2012), сприяння безпеці, миру та здоров'ю частково залежить від демократичного громадянства, що виражається в активній участі громади у розробці, впровадженні, моніторингу та оцінці ініціатив, щосприяють [15]. Сама спільнота відіграє провідну роль у Безпечній громаді. Для того, щоб оцінити програму та показати результати діяльності «Безпечної громади», що ґрунтуються на доказах, слід врахувати участь лікарень, інститутів та університетів у цьому проєкті. Науковці зазначають, що дані місцевих відділень невідкладної допомоги в лікарнях забезпечують хорошу основу для втручання та оцінки результатів⁹⁴. За даними вчених, лікарні відіграють важливу роль в оцінці ризиків, медичній освіті, діях громади, організаційному розвитку та адвокації політики сприяння безпеці на багаторівневому рівні в суспільстві. Це може бути досягнуто найбільш ефективно завдяки співпраці з різними секторами громади, включаючи лікарні, фахівців у галузі охорони здоров'я, політиків, шкільні ради, відділи поліції, пожежні частини, громадські організації та інші. Наприклад, з 2002 року Школа медицини та громадського здоров'я Університету Ажу в Сувоні, Корея, запровадила модель безпечного співтовариства в багатьох країнах Азії, включаючи Корею, Японію, Китай, В'єтнам і Таїланд⁹⁵. Практичний досвід, підтверджений дослідженнями, свідчить про значну важливість заходів «Безпечної громади». Академія, науково-дослідні установи, медичні школи, лікарні, крім того, допомагають просувати модель «Безпечна громада» та підвищувати обізнаність громадськості з питань безпеки.

На різних континентах світу існує безліч успішних ініціатив «Безпечна громада»⁹⁶. Низка досліджень у Європі, переважно у Швеції, оцінювала ефект

⁹⁴ Osorno J, Svanstrom L, Beskow J. Community suicide prevention. Stockholm: Karolinska Institutet, 2010.

⁹⁵ Cho JP, Lee AC. Roles of a hospital in community safety promotion. *International Journal of Injury Control and Safety Promotion* 2012; 19(3): 272-277. <https://doi.org/10.1080/17457300.2012.679003>

⁹⁶ Nilssen P, Ekman R, Ekman D, Ryen L, Lindqvist K. Effectiveness of community-based injury prevention long-term injury rate levels, changes, and trends for 14 Swedish WHO-designated Safe Community. *Accident Analysis and Prevention* 2007; 39: 267-273. <https://doi.org/10.1016/j.aap.2006.07.007>; Lindqvist K. Motala Municipality – a sustainable Safe Community in Sweden. *International Journal of Injury Control and Safety Promotion* 2012; 19(3): 249-59. <https://doi.org/10.1080/17457300.2012.692692>; Svanström L. It all started in Falköping, Sweden: Safe Communities - global thinking and local action for safety. *International Journal of Injury Control and Safety Promotion* 2012; 19(3): 202-8. <https://doi.org/10.1080/17457300.2012.696661>; Sinelnikov S, Friedman LS, Chavez EA. Injuries and Safe Communities accreditation: is there a link? *Accident Analysis & Prevention* 2016; 91: 84-90; <https://doi.org/10.1016/j.aap.2016.02.015>; Hanson D, McFarlane K, Vardon P, Lloyd J, Durrheim D, Speare R. Measuring the sustainability of a community safety promotion network: working from the inside out. *International Journal of Injury Control and Safety Promotion* 2012; 19(3): 297-305. <https://doi.org/10.1080/17457300.2012.709871>; Hanson D, Gunning C, Rose J, McFarlane K, Franklin RC. Working from the inside out: a case study of Mackay Safe Community. *Health Education & Behavior* 2015; 42(1 Suppl):35S- 45S. <https://doi.org/10.1177/1090198114568305>; Ben M, Jipeng L, Yipeng L. Research on the First International Safe Community Building in Mainland China. *Procedia Engineering* 2012; 43: 39-46. <https://doi.org/10.1016/j.proeng.2012.08.008>; Kim HJ, Hwang SM, Lee IY, Cho JP, Kwon MO, Jung JH, Byun JY. Implementation and Results of a Survey on Safe Community Programs in Gangbuk-gu, Korea: Focusing on Participants at a Local Public Health Center. *Journal of Preventive Medicine & Public Health* 2014; 47(1): 47-56. <https://doi.org/10.3961/jpmph.2014.47.1.47>; Kang C, Shin J, Matthews B. Impact of community-based approach as policy tool: World Health Organization-designated Safe Communities of Korea and Health Action Zones of the United Kingdom. *Osong Public Health and Research Perspectives* 2016;7(1):36-42. <https://doi.org/10.1016/j.phrp.2015.10.005>

програм «Безпечна громада». Деякі шведські організації Safe Communities домоглися більшого зниження рівня травматизму серед усього населення⁹⁷. У Motala Safe Community (Швеція) було зафіксовано зниження рівня травматизму на 37% між 1983 і 2008 роками (щорічна частота травматизму знизилася з 109,2 до 67,6 на 1000 населення). У муніципалітеті Мотала робота з профілактики травматизму на рівні громади за моделлю «Безпечна громада» була успішною та економічно ефективною способом зменшення травматизму в місцевій громаді. За п'ять років стабільної роботи соціально-економічні витрати скоротилися на 21 мільйон шведських крон на рік. Дитячий травматизм зменшився на 26% у Моталі та залишився незмінним у контрольній спільноті⁹⁸.

У США модель Safe Community застосовується в основному для безпеки дорожнього руху. Він показав зниження на 25% смертельних аварій (пов'язаних з алкоголем – на 42%). Перевищення швидкості та водіння підлітками в нетверезому стані скоротилися вдвічі. Збільшення на 24% використання ременів безпеки та дитячих утримуючих пристроїв в автомобілях було представлено на виставці «Безпечні спільноти»⁹⁹. Згідно з останніми дослідженнями, шість мільйонів американців живуть у 25 місцях безпечної спільноти. Дослідження, проведене в трьох «Безпечних громадах», підтвердило, що модель «Безпечна громада» може бути перспективним підходом до зменшення травматизму в громадах. Використовуючи дизайн контролю перед втручанням, було виявлено нижчі показники госпіталізації з травмами, пов'язані з акредитацією Безпечної громади¹⁰⁰.

В Австралії спостерігається стійка тенденція до зниження показників травматизму в муніципалітеті Макай у порівнянні зі зростанням рівня травматизму в решті Квінсленда звучить неприємно. Безпечна громада Маккей Вітсандей (MWSC) була створена в 2000 році у відповідь на високий рівень травматизму, що спостерігається в регіоні. Заходи з контролю травматизму та просування безпеки були пов'язані зі зниженням смертності від травм на 33%. Однак дослідники з Австралії підтримали «ахіллесову п'яту» для сталості програми. Продуктивність MWSC була вразливою до зміни політичних пріоритетів зовнішніх агентів-спонсорів і критично залежала від адвокаційних

Rahimi-Movaghar V. Controlled evaluation of injury in an international Safe Community: Kashmar, Iran. *Public Health* 2010; 124(4): 190-197. <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2010.02.014>

⁹⁷ Nilsen P, Ekman R, Ekman D, Ryen L, Lindqvist K. Effectiveness of community-based injury prevention long-term injury rate levels, changes, and trends for 14 Swedish WHO-designated Safe Community. *Accident Analysis and Prevention* 2007; 39: 267-273. <https://doi.org/10.1016/j.aap.2006.07.007>

⁹⁸ Lindqvist K. Motala Municipality – a sustainable Safe Community in Sweden. *International Journal of Injury Control and Safety Promotion* 2012; 19(3): 249-59. <https://doi.org/10.1080/17457300.2012.692692>

⁹⁹ Svanström L. It all started in Falköping, Sweden: Safe Communities - global thinking and local action for safety. *International Journal of Injury Control and Safety Promotion* 2012; 19(3): 202-8. <https://doi.org/10.1080/17457300.2012.696661>

¹⁰⁰ Sinelnikov S, Friedman LS, Chavez EA. Injuries and Safe Communities accreditation: is there a link? *Accident Analysis & Prevention* 2016; 91: 84-90. <https://doi.org/10.1016/j.aap.2016.02.015>

навичок її лідерів¹⁰¹.

В Азії спільнота молодіжних парків була першою міжнародною безпечною спільнотою в материковому Китаї. У Молодіжному парку значно покращилися показники безпеки дорожнього руху, будинків, виробництва, громадських місць та «груп високого ризику», знизився рівень травматизму та підвищилася обізнаність мешканців про безпеку. У цій «Безпечній громаді» кількість усіх видів травматизму зменшилася на 34,2%¹⁰². У Південній Кореї в «Безпечних громадах» спостерігалось зниження рівня смертності від дитячого та літнього травматизму. Особливо різке значне зниження показників осінньої смертності серед людей похилого віку (з 32,0 до 11,7). Дослідження безпечної спільноти Гангбук-гу показало, що програма «Безпечна громада» може бути корисною програмою для підвищення безпеки людей похилого віку. Якісні результати, такі як привернення уваги мешканців до безпеки, значна активна участь та координація зацікавлених сторін, також слід розглядати як важливі фактори ініціатив на рівні громади¹⁰³. В Ірані рівень смертності, пов'язаної з травмами, значно знизився в Кашмарській безпечній громаді порівняно з контрольними групами¹⁰⁴.

Позитивні результати програм «Безпечна громада» наочно підтвердили ефективність заходів, зменшення впливу на рівень смертельного та не смертельного травматизму, а також підвищення обізнаності населення щодо профілактики травматизму та популяризації захворювань. Успішні проекти на рівні громади є перспективними для популяризації здоров'я та безпеки в громаді.

Профілактика травматизму на рівні громади зосереджена на заходах, проектах та заходах у всіх сферах та всіх середовищах за активної участі кожного в громаді. З моменту заснування типові проекти реалізовувалися в «Безпечних громадах». Проекти, спрямовані на основні сфери травматизму та безпеки. Поряд із загальноприйнятою безпекою заходів щодо запобігання травматизму та популяризації безпеки, сьогодні нові проекти включені до програм «Безпечна

¹⁰¹ Hanson D, McFarlane K, Vardon P, Lloyd J, Durrheim D, Speare R. Measuring the sustainability of a community safety promotion network: working from the inside out. *International Journal of Injury Control and Safety Promotion* 2012; 19(3): 297-305. <https://doi.org/10.1080/17457300.2012.709871>; Hanson D, Gunning C, Rose J, McFarlane K, Franklin RC. Working from the inside out: a case study of Mackay Safe Community. *Health Education & Behavior* 2015; 42(1 Suppl):35S- 45S. <https://doi.org/10.1177/1090198114568305>

¹⁰² Ben M, Jipeng L, Yipeng L. Research on the First International Safe Community Building in Mainland China. *Procedia Engineering* 2012; 43: 39-46. <https://doi.org/10.1016/j.proeng.2012.08.008>

¹⁰³ Kim HJ, Hwang SM, Lee IY, Cho JP, Kwon MO, Jung JH, Byun JY. Implementation and Results of a Survey on Safe Community Programs in Gangbuk-gu, Korea: Focusing on Participants at a Local Public Health Center. *Journal of Preventive Medicine & Public Health* 2014; 47(1): 47-56. <https://doi.org/10.3961/jpmph.2014.47.1.47>; Kang C, Shin J, Matthews B. Impact of community-based approach as policy tool: World Health Organization-designated Safe Communities of Korea and Health Action Zones of the United Kingdom. *Osong Public Health and Research Perspectives* 2016;7(1):36-42. <https://doi.org/10.1016/j.phrp.2015.10.005>

¹⁰⁴ Rahimi-Movaghar V. Controlled evaluation of injury in an international Safe Community: Kashmar, Iran. *Public Health* 2010; 124(4): 190-197. <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2010.02.014>

грумада» (табл. 1).

Таблиця 1

Напрямки діяльності програм «Безпечна громада»

Типові проєкти	Нові проєкти
<ul style="list-style-type: none"> – Безпека дітей – Безпека людей похилого віку – Безпека дорожнього руху – Безпека вдома – Безпека дозвілля – Охорона праці – Безпека занять спортом – Безпека в школі – Попередження насильства та злочинності 	<ul style="list-style-type: none"> – Перша допомога – Вживання алкоголю – Тютюнові обмеження – Готовність до стихійних лих – Гігієна харчування – Здоров'я навколишнього середовища – Водопостачання – Здорове харчування – Фізична активність

Ідеологія «Безпечної громади» допомагає заручитися підтримкою осіб, які приймають рішення, створити безпечне середовище, залучити місцеву громаду до безпекової діяльності та координувати цю діяльність. Найважливішим є те, що ця програма сприяє зниженню смертності від травматизму, травматизму та інвалідності від травм. Зростаюча кількість визначених безпечних спільнот у всьому світі призводить до значного зменшення кількості травм у всьому світі. Сектор громадського здоров'я, медичні експерти та фахівці з безпеки відіграють провідну роль у просвітницькій роботі з питань охорони здоров'я та пропаганді безпеки в місцевих громадах. Медичні працівники найчастіше є ініціаторами програми «Безпечна громада» у громаді та лідерами практичної діяльності. Зазвичай вони проводять дослідження та оцінюють профілактику травматизму та пропаганду безпеки в громаді. В останні роки спостерігається навіть зростання оцінки, але при цьому оцінка ефективності втручань повинна проводитися за максимально можливими методологічними стандартами¹⁰⁵. Детальні звіти/публікації процесів реалізації програми, на додаток до якісної оцінки загальної ефективності програми, мають

¹⁰⁵ Strukcinskiene B. Safe Communities. *Turkiye klinikleri Journal of Pediatric Sciences* 2015; 11(4): 22-27; Seedat M, McClure R, Suffla S, van Niekerk A. Developing the evidence-base for Safe Communities: a multilevel, partly randomised, controlled trial. *International Journal of Injury Control and Safety Promotion* 2012; 19(3): 231-41. <https://doi.org/10.1080/17457300.2012.705303>; Osorno J, Svanstrom L, Beskow J. Community suicide prevention. Stockholm: Karolinska Institutet, 2010; Svanström L. It all started in Falköping, Sweden: Safe Communities - global thinking and local action for safety. *International Journal of Injury Control and Safety Promotion* 2012; 19(3): 202-8. <https://doi.org/10.1080/17457300.2012.696661>; Strukcinskiene B., Distl S., Griškonis S. Saugios bendruomenės programa – sėkminga sužalojimų prevencijos ir saugos stiprinimo priemonė. *Sveikatos Mokslai / Health Sciences in Eastern Europe*. 2018, 28 tomas, Nr. 7, p. 41-46. DOI: <https://doi.org/10.5200/sm-hs.2018.088>

важливе значення для створення доказової бази підходу «Безпечна громада» до запобігання травматизму ¹⁰⁶[28].

На початку нового тисячоліття розпочали свій шлях визначені міжнаціональні безпечні школи; було вирішено, що зразком для підпозначень будуть «Безпечні школи». Сьогодні безпечні школи існують у різних частинах світу – у Європі (Австрія, Чехія), Азії (Республіка Корея, Японія, Тайвань, Гонконг і Таїланд), Новій Зеландії та США. Програма «Безпечні школи» виявилася ефективною та економічно вигідною. Наприклад, у 2007 році організація Safe Kids Austria/Grosse Schuetzen Kleine запровадила широку програму «Спільнота безпечних дітей» у районі Дойчландсберг. Через 5 років у досліджуваному районі рівень дитячого травматизму знизився на 7,2%, тоді як у контрольному районі виявлено зростання на 4,6% дитячого травматизму. Крім того, було продемонстровано можливість заощадити 254 000 євро прямих витрат на медичне лікування та 1,7 мільйона євро макроекономічних витрат за допомогою проекту «Спільнота безпечних дітей» (1 євро інвестованих витрат заощаджено, 2 євро медичних витрат та 7 євро загальних економічних витрат ¹⁰⁷. Подальший розвиток ініціатив «Безпечна школа» звучить багатообіцяюче.

Нещодавно спостерігалася співпраця рухів «Безпечна громада» та «Здорове місто». Деякі громади у Данії, Південній Кореї, США та Гонконзі реалізують ці дві програми разом із взаємодією між заходами у сфері сприяння здоров'ю та безпеці.

Міжнародний модуль «Безпечна громада» – це ефективна програма профілактики травматизму та популяризації безпеки. Програма «Безпечна громада» – це комплексна, стійка програма сприяння здоров'ю та безпеці з активним залученням місцевої громади. Програма охоплює будь-яку стать, вік, навколишнє середовище та ситуації та націлена на вразливі групи та середовища високого ризику. Зниження рівня травматизму/захворюваності, інвалідності та смертності від травм і насильства, а також покращення якості життя є результатом комплексної сталої профілактичної роботи на рівні громад. Підкатегорія «Безпечні школи» – це перспективні профілактичні програми, спрямовані на підвищення безпеки дітей. Сьогодні спостерігається взаємодія між заходами у сфері популяризації здоров'я та безпеки між програмами «Безпечна громада» та проектами «Здорове місто».

¹⁰⁶ Spinks A, Turner C, Nixon J, McClure RJ. The WHO Safe Communities' models for the prevention of injury in whole population (Review). The Cochrane Collaboration: John Wiley & Sons, Ltd, 2009.

¹⁰⁷ Application for recertification as Safe Children Community 2017: Application of the district of Deutschlandsberg to the International Network of Safe Communities

2.2. МОДЕРНІЗАЦІЯ КОМУНІКАЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА В АРМІЯХ КРАЇН-ЧЛЕНІВ НАТО

Олександр КОВАЛЕНКО

Однією з найбільших проблем, з якою стикаються військові командири, є зв'язок. Чіткий і стислий обмін інформацією завжди був життєво важливим для будь-якої успішної військової операції, і не більше, ніж у наш час.

Ефективне командування та контроль завжди були в основі керівництва. Навіть у доіндустріальні часи, коли командири часто могли оглядати все поле бою з єдиної точки огляду, забезпечити швидку й точну передачу наказів було складно.

На початку 20-го століття відбулася швидка механізація всіх аспектів війни. Заміна кінських сил двигунами внутрішнього згоряння разом із більш ефективним озброєнням призвела до серйозних змін на полі бою. Більше солдати не билися пліч-о-пліч, а командири більше не могли покладатися на можливість спостерігати за подіями з перших рук. Завдяки цим розробкам ефективна система зв'язку стала ще важливішою.

Візуальні ретроспекції війни часто містять момент, коли солдат кричить по радії якійсь невидимій людині на приймаючому кінці лінії. Незалежно від того, чи це пряма команда, чи передача інформації, цей формат зв'язку був у ротатії в армії з 1940-х років за допомогою радіостанції «maprask», яка була відносно важкою радіостанцією, яку міг носити солдат у рюкзаку.

З тих пір відбулося багато оновлень у способі комунікації в арміях країн-членів НАТО, додавши заходи безпеки та змінивши платформу відповідно до вимог місії.

Незважаючи на те, що ці способи комунікації відповідали потребам ведення вчорашньої війни, їх потрібно буде оновлювати, щоб відповідати потребам завтрашнього дня.

У сучасну епоху армія залежить від концепції, яка називається комбінованими операціями. Це означає, що всі елементи збройних сил працюють у тісній взаємодії, від солдатів на землі та їхніх допоміжних служб до авіації безпосередньої підтримки та навіть військово-морських сил. Ці сили не тільки покладаються на чіткий і безпечний голосовий зв'язок, але тепер вони також залежать від спільних служб передачі даних, створюючи інформаційну мережу, в якій усі елементи мають доступ до життєво важливої інформації.

Навколишнє середовище на полі бою складне. Будь-яке обладнання, призначене для використання на полі бою, повинно бути розроблено для роботи в найсуворіших умовах, не більше ніж системи, призначені для піхоти. Протягом останніх десятиліть багато військових розробили свою версію концепції

«солдата майбутнього», згідно з якою солдат піхоти оснащений низкою засобів зв'язку та технологій передачі даних.

Центральне місце в цій концепції займає носійна технологія, яка дозволить солдату працювати в цифровому середовищі. Ці підключені пристрої, поєднання зору, даних і голосу, повинні працювати в складних польових умовах. У той же час вони також повинні забезпечувати дуже високий рівень надійності, оскільки існує реальна ймовірність того, що від них залежатимуть життя.

З'єднувачі, які використовуються в новітніх системах зв'язку на полі бою, повинні бути стійкими до впливу стихії, а також ударів і вібрації. Компанія Samtec створила цілий ряд роз'ємів, які пропонують рішення для таких вимогливих додатків, від персонального радіо, яке носять солдати, до складних тактичних мереж.

Досвід останніх війн, які вела армія США в Іраку і Афганістані демонстрував її технологічну перевагу над супротивниками. «Якби наші солдати хотіли отримати останню картину загрози для піхотного загону, який проводить операції з демонтажу, або викликати авіаудар для підтримки, наші супротивники мало що могли б зробити, щоб порушити наш зв'язок», – сказав заступник міністра армії Габріель Камарільйо під час нещодавньої зустрічі з технічного обміну армією¹⁰⁸, пов'язаної з мережею зустрічі технічного обміну, яка відбулася в Нешвіллі. Теннессі. Але, як показав досвід російсько-української війни, наразі ефективний зв'язок багато в чому визначає результат усього бою.

Для того, щоб армія США рухалася до армії до 2030 року, вона буде розвивати спосіб комунікації.

Але замість того, щоб створювати щось нове самостійно, армія шукає приватні підрядники та підприємства для інновацій: створення нових методів комунікації, орієнтованих на дані. Армія також зосереджена на тому, щоб робити розумні інвестиції, не купуючи те, що завтра застаріє.

«Армія стикається з двома фундаментальними трансформаційними викликами одночасно», – сказав Камарільйо. «З одного боку, армія швидко трансформується, щоб відповідати змінам ландшафту після двох десятиліть операцій проти повстанців і тероризму. Цей перехід до великомасштабних бойових операцій, які покладаються на модернізовані можливості маневру, вогонь на великі відстані, глибоке зондування і, звичайно, безпечну та стійку мережу для передачі критично важливих даних на полі бою»¹⁰⁹.

Багато змін, пов'язаних із зусиллями з модернізації Армії 2030, виникли в результаті операцій у кількох доменах, тобто поєднання зусиль і ресурсів усіх

¹⁰⁸ Army defines communication needs for 2030. By Sgt. 1st Class Michael Reinsch, Army News Service January 11, 2023. https://www.army.mil/article/263185/army_defines_communication_needs_for_2030

¹⁰⁹ Тамож.

родів військ для протидії загрозам майже рівних супротивників, ворога, який має можливості наближаються до того, що має армія.

Одним із ключових аспектів досягнення ефективності армії є забезпечення модернізації зв'язку.

Армії країн-членів НАТО повністю віддані здійсненню такої трансформації, оскільки є усвідомлення можливого виклику з боку Китаю та гострою загрозою російської агресії.

Оскільки системи зв'язку та даних модернізуються в усьому світі, армія також потребує модернізації та багато в чому переосмислення способу спілкування.

Інша проблема, з якою стикаються армії, пов'язана зі здатністю країн-членів НАТО прискорити військову модернізацію та йти в ногу зі швидко мінливими, прискореними темпами, з якими еволюціонують загрози, і швидкістю, яка потрібна для відповідності – для розвитку низки можливостей». Задля досягнення прогресу в цій галузі змінюється спосіб розробки, тестування та розгортання систем, щоб стати швидшими, гнучкішими та чутливішими. Армія США, зокрема, продовжує використовувати цей момент, щоб пришвидшити експерименти, швидко прототипувати можливості та використовувати оперативні експерименти для програм зниження ризиків, щоб інформувати стратегії придбання та швидше інтегрувати передові технології.

Однією з проблем, пов'язаних із купівлею будь-якого нового способу зв'язку, є поступова купівля, яка використовуватиме переваги новітніх комерційних технологій.

Сьогодні програмне забезпечення є ключовим: модернізуйте його за допомогою оновлень програмного забезпечення. З цією метою армії країн-членів НАТО шукають оновлення зв'язку, який можна змінити відповідно до потреб місії або йти в ногу з поточними технологіями.

«Хоча ширша реформа закупівель допомогла нам покращити нашу мережу та наші цифрові можливості, нам потрібно продовжувати розробляти більш індивідуальні підходи в цифровій сфері, щоб ми могли конкурувати та перемагати, рухаючись вперед», – сказав Камарілло¹¹⁰. Існуюча мережева стратегія була обмежена процесом вимог і процесом придбання, який потребував постійного оновлення, як і можливості армії. Це потребує негайних змін.

Важливою загрозою, яку слід враховувати, це здатність консультантів порушувати зв'язок. Ця нова форма комунікації повинна боротися не тільки з перешкодами, але й з проникненням. Росія активно відновлює шпигунську війну із Заходом, а оприлюднення москвою телефонної розмови між старшими

¹¹⁰ Army defines communication needs for 2030. By Sgt. 1st Class Michael Reinsch, Army News Service January 11, 2023. https://www.army.mil/article/263185/army_defines_communication_needs_for_2030

офіцерами ВПС Німеччини є лише останнім страшним прикладом. Російські спецслужби – ГРУ, ФСБ та СЗР – перегрупувалися та реструктуризували свою шпигунську роботу, зазначає Financial Times¹¹¹. Активність росії така ж висока, а то й вища, ніж за часів холодної війни. Очевидна інтенсифікація розвідувальних операцій під керівництвом кремля свідчить про відродження довіри серед російських шпигунів після принизливих невдач, з якими вони зіткнулися на початку 2022 року, кажуть представники розвідки та аналітики. У російських таємних операціях зараз беруть участь іноземні громадяни з політики, бізнесу та організованої злочинності. Наприклад, сербська банда, яка минулого року організувала втечу пов'язаного з кремлем бізнесмена Артема Усса, якого заарештували в Італії за підозрою у продажу американських військових технологій москві¹¹².

Розвиток армій країн-членів НАТО НАТО до 2030 року, який узгоджується з національними оборонними стратегіями країн-членів, вимагатиме від неї протистояти цьому виклику шляхом прискорення цифрової трансформації та модернізації внутрішньої мереж. Потрібна цифрова трансформація в армії, щоб допомогти підтримувати цей вирішальний перепад проти потенційних супротивників у майбутньому. Ця трансформація стосується зв'язку оборонно-промислового комплексу та тактичних мереж Збройних сил, вивільнення даних із вбудованих бункерів даних, забезпечення безпечної та ефективною передачі даних будь-де, де це потрібно.

Деякі елементи та цілі комунікації для Армії США – 2030 – це інтеграція машинного навчання та штучного інтелекту, хмарна міграція, а також наступальні й оборонні операції та дослідження в галузі кібербезпеки.

У 2023 році, зокрема, армія США інвестувала понад 200 мільйонів доларів США в штучний інтелект та машинне навчання, трохи менше 300 мільйонів доларів у хмарну міграцію, понад 2 мільярди доларів у кібернетифікацію та понад 9,8 мільярда доларів у модернізацію мережі¹¹³.

Головна причина, чому армія інвестує в штучний інтелект та машинне навчання, полягає в тому, що глибина даних, потрібна командирам для прийняття рішень, часто є занадто великою.

«[Існує] надто багато даних, які створюють когнітивне перевантаження для наших командирів, щоб приймати рішення в ешелоні», – сказав д-р Радж Айер, головний інформаційний офіцер армії США, який також був на 9-й зустрічі армійського технічного обміну. «І ось тут важливість машинного навчання та

¹¹¹ Європа вигнала шпигунів путіна. тепер вони повернулися – Financial Times. Дзеркало тижня. 6 березня 2024. <https://zn.ua/europe/evropa-vyhнала-shpionov-putina-teper-oni-vozhreshchajutsja-financial-times.html>

¹¹² Тамож

¹¹³ Army defines communication needs for 2030. By Sgt. 1st Class Michael Reinsch, Army News Service January 11, 2023. https://www.army.mil/article/263185/army_defines_communication_needs_for_2030

штучного інтелекту. Тепер ми готові по-справжньому говорити про те, як використовуватимемо потужність ШІ»¹¹⁴.

Існують труднощі з інноваціями нового способу спілкування, але багато ключових цілей було викладено відповідно до потреб цифрової трансформації армії в кампанії під назвою ДІЙ зараз – прискорити, централізувати та трансформувати.

Французька армія розробляє і впроваджує технології мережевої війни з 1990-х років і зараз може похвалитися як значним досвідом використання цих технологій в польових умовах (в тому числі в бойових діях в Афганістані і Сахелі), так і успішною програмою модернізації.

Концепція NCW з'явилася на початку 1990-х років і тісно пов'язана з набором уявлень про вплив еволюції технологій і високоточної зброї на концепції ведення війни. Центральна теза NCW стверджувала, що завдяки інформаційним мережам потужність і смертоносність розгорнутих сил може бути більшою, ніж сума їх частин; крім того, інформування дозволило б сучасним збройним силам відмовитися від броні та маси. Теоретики в Сполучених Штатах вважали, що ця технологія прискорює так звану революцію у військовій справі.

Франція вирішила наслідувати приклад Сполучених Штатів у розробці мережевих технологій ведення війни, але не стільки з ентузіазму щодо її переваг, скільки з відчуття, що вона повинна йти в ногу з американськими військовими, щоб залишатися актуальною. Французькі воєначальники вважали, що технологія мережевої війни покращить можливості їхньої армії, але вони вже переробили свою армію і були зацікавлені в цій технології лише в тій мірі, в якій вона доповнювала існуючі зусилля. Більше того, вони оцінили, що поступовий підхід буде більш доступним і достатнім, і тому відмовилися робити великі ставки на технологію з самого початку¹¹⁵.

Французькі військові розробили кілька систем і розгорнули їх у режимі реального часу, що допомогло їм накопичити досвід. У 2014 році, спираючись на уроки свого досвіду і намагаючись задовольнити потребу в широкомасштабній програмі модернізації бронетехніки, Франція розпочала зусилля – програму SCORPION – по заміні вже розробленої технології на друге покоління при розробці та впровадженні нових бронемашин. Технологію, розроблену до цього моменту, часто називають *la numérisation de l'espace de bataille* (NEB) 1.0, або «оцифрування бойового простору». Технологію епохи Скорпіона іноді називають «NEB 2.0». Французька технологія NEB 1.0 складається з різних інформаційних систем, від засобів зв'язку, які носять окремі солдати, і

¹¹⁴ Тамож

¹¹⁵ French Army Approachesto Networked Warfare. Published by the RAND Corporation, Santa Monica, Calif.

мережевих систем, встановлених на бронетехніці, до систем, що використовуються на рівні бригад і вище. Починаючи з 2006 року, Франція використовувала принаймні частину цих технологій у кожному розгортанні – наприклад, в Афганістані, Центральноафриканській Республіці, Кот-д’Івуарі, Лівані та Сахелі, а також під час звичайних навчань. При цьому Франція змогла оцінити деякі свої сильні та слабкі сторони. Загалом французькі воєначальники вважають, що технологія NEB 1.0 покращила їхні можливості, хоча й не кардинально. Такі лідери також відзначають, що багато з їхніх систем були розроблені незалежно один від одного для конкретних цілей, часто різними підрядниками. Мости, що з’єднують такі системи, в кращому випадку адекватні. Відсутність інтеграції, або святковості, як її називають французи, між системами, їх погана ергономіка (зокрема, відсутність зручних інтерфейсів) і культурне небажання використовувати технологію призвели до неоднозначних відгуків про системи з боку французьких офіцерів, які, як правило, говорять про них позитивно, але кваліфікованою мовою. SCORPION має на меті вдосконалити існуючу технологію шляхом заміни кількох систем на єдину та вбудовування сумісності між різними компонентами з самого початку. Системи SCORPION, які включають новий широкосмуговий радіозв’язок, дозволять проводити симуляцію, що означає, що екіпажі транспортних засобів зможуть проходити симуляції, перебуваючи в мережі з іншими транспортними засобами, а також брати участь у спільній війні. Спільна війна означає здатність транспортних засобів автоматично обмінюватися такою інформацією, як місцезнаходження виявленої загрози, з транспортними засобами в мережі, які можуть бути в кращому становищі для нейтралізації загрози, ніж транспортний засіб, який її виявив, в ідеалі з транспортними засобами з можливостями наведення за сигналом – здатність автоматично переміщати гармату або іншу систему озброєння для націлювання на загрозу після отримання даних про націлювання. Французькі офіцери оптимістично налаштовані щодо того, що нове обладнання допоможе реалізувати довгоочікувані переваги технології NCW.

Французькі офіцери виявили, що деякі з очікуваних переваг технології в NEB 1.0 були обґрунтованими, хоча вони оцінили загальну цінність як меншу, ніж вони сподівалися. Перевагами технології є її здатність прискорювати цикл прийняття рішень і робити сили більш реактивними. Французькі офіцери високо цінують переваги відстеження Blue Force і вражені потенційними перевагами для логістики та забезпечення. Однак вони в жодному разі не вірять, що технологія якимось фундаментальним чином змінює те, як вони працюють.

Французький досвід роботи з NCW також виявляє кілька ключових недоліків. Французькі воєначальники виявили, що технологія NEB 1.0 занадто складна у використанні і погано інтегрована між різними системами. Однак вони оптимістично налаштовані щодо того, що SCORPION вирішить ці проблеми.

Французькі офіцери також не впевнені в цінності технології в будь-якому середовищі, в якому вона деградує, як це може статися під час боротьби з супротивником з потужними можливостями радіоелектронної боротьби або супротивником, який достатньо кмітливий, щоб знати, як обдурити або обдурити технологію. Навіть за найкращого сценарію французькі офіційні особи стверджували, що технологія NEB 1.0 мало допомагає розвіяти туман війни по відношенню до супротивника. Нарешті, французька армія не випробувала свою технологію в масштабах, більших за бригаду. Французька армія також виявила, що ця технологія створює проблеми щодо оперативної сумісності з партнерами та союзниками.

Однак багато занепокоєнь французької армії з приводу NCW пов'язані з культурними ефектами другого порядку технологій. З одного боку, офіцери французької армії вважають, що існує інституційне небажання приймати технології, що з часом має змінитися. З іншого боку, французькі офіцери стурбовані ризиком надмірної залежності від технологій і тим, що французькі командири можуть помилково прийняти часткову інформацію, яку вони бачать, за точну і повну інформацію. Дехто також стурбований тим, що ця технологія призведе до більшої централізації та мікроменеджменту, що суперечить нинішньому акценту французької армії на автономних діях командирів нижчого ешелону (або дочірніх компаній). Інші, однак, стверджують, що сильна інституційна культура, яка чинить опір мікроменеджменту, захистить французьку армію від цього ефекту.

Мова йде насамперед про цифрову інфраструктуру та цифрову екосистему. Мережа насправді є не чим іншим, як транспортом із купою звичайних сервісів, доступних у хмарі.

Багато компаній у всьому світі перейшли або вже перейшли на хмарну технологію, за допомогою якої доступ до даних можна отримати практично з будь-якого місця, не зберігаючи їх у центральній системі.

Для армії хмара – це бойова платформа. Це означає повністю переглянути архітектуру армії, щоб мати можливість хмарної інтеграції даних та їх доступності в момент потреби.

Хмара – це лише один із способів армії досягти того, чого очікують деякі командири на полі бою проти майже рівних супротивників. Командирам потрібне гнучке, гнучке спілкування, яке має різні варіанти.

«Нас чекає боротьба в кожному домені, у багатодоменному театрі. Ми матимемо справу з супротивниками, які є складними, та технологічно набагато перевершують тих, до яких ми звикли», – сказав Айер¹¹⁶. З великомасштабними

¹¹⁶ Тамож

бойовими операціями та здатністю справді боротися з даними Збройним силам потрібно набагато більше можливостей.

Комунікаційна трансформація Армії США-2030 є ключовою частиною просування до сили, здатної конкурувати з близькими супротивниками за допомогою сучасних і завтрашніх технологій.

В арміях НАТО ще ніколи не було такого чудового узгодження бачення, єдності зусиль, повної синхронізації між вимогами, командирами, розробниками матеріалів, політикою.

2.3. РОЗБУДОВА БАГАТОРІВНЕВОЇ СИСТЕМИ СТІЙКОСТІ В УМОВАХ ГІБРИДНИХ ЗАГРОЗ

Дмитро КАРАМИШЕВ, Людмила ГОРДІЄНКО, Валентин СУВОРОВ

Формування системи стійкості як Європейського співтовариства, так і національної стійкості України в умовах гібридних загроз зумовлює необхідність розбудови багаторівневої комплексної системи стійкості. При цьому, необхідність забезпечення національної стійкості передбачає створення нової моделі міжвідомчої взаємодії та координації діяльності у сфері запобігання та реагування на різні виклики, у т.ч. гібридні загрози, як на національному й регіональному, так і на місцевому рівнях. Передусім, вона має забезпечити безперервність процесів управління, реагування на загрози й виклики, насамперед зовнішнього походження, а також у повоєнному та післявоєнному відновленні. Між іншим, це потребує визначення чіткого розподілу повноважень, упорядкування різних форм міжвідомчої взаємодії, що функціонують у сфері реагування на різні загрози й надзвичайні ситуації, упровадження протоколів узгоджених дій відповідно до сформованого реєстру актуальних і потенційних ризиків і загроз національній безпеці на різних рівнях в межах певних територій, громад і суб'єктів господарювання.

Щодо принципів забезпечення стійкості, то ключовими є принципи комплексного підходу, взаємодії та субсидіарності, який передбачає розподіл повноважень і відповідальності, за якого ключові рішення щодо реагування на загрози та кризові ситуації приймаються на найнижчому серед можливих рівні з координацією на вищому рівні управління та прийняття рішень. При цьому, механізми функціонування багаторівневої системи стійкості мають забезпечуватися за принципами законності, централізації управління, єдиноначальності, підпорядкованості, координації, максимально можливого зменшення ризику, забезпечення широкої взаємодії, у т. ч. з органами місцевого самоврядування тощо. Виходячи з цього, на регіональному і місцевому рівнях на постійній або тимчасовій основі мають бути передбачені різні форми міжвідомчої взаємодії у сфері забезпечення системи стійкості, запобігання і реагування на певні загрози та надзвичайні ситуації.

Спрямованість на реалізацію спільної політики та глобальних стратегій ЄС щодо функціонування нової європейської моделі багаторівневого управління, стратегічної безпеки та стійкості має визначатися насамперед узгодженістю ключових суб'єктів прийняття стратегічних рішень, націлених на забезпечення ефективності такої політики і стратегій в умовах глобальних впливів та гібридних загроз, у тому числі з урахуванням ретроспективного аналізу щодо ефективності попередніх стратегій. У цьому аспекті, Європейський підхід до

розуміння поняття стійкість стосовно багаторівневого управління, передбачає під нею трансформацію системи багаторівневого управління у бік посилення централізованого підходу та безпекової складової, здатність державних і суспільних інституцій до управління, протистояння, адаптації та відновлення від криз і потрясінь, а також до реформування, створюючи таким чином опір внутрішнім та зовнішнім кризам та намагаючись відновлюватися від їхніх впливів. Отже, в широкому розумінні стійкість дорівнює безпеці.¹¹⁷ При цьому, трансформація багаторівневого управління у поєднанні з глобальною стратегією ЄС має стосуватися стійкого суспільства з одного боку, як певного соціального утворення, що демонструє відданість демократії, а з іншого, як стійкого суспільства з довірою до інституту держави та прихильністю концепції сталого розвитку, що зазначено у глобальному програмному документі ЄС «Спільне бачення, єдиний підхід: сильніша Європа».¹¹⁸

Отже, визначальним чинником зміни парадигми є саме включення в порядок денний такої складової, як «стійкість».

Стратегія безпекового союзу ЄС поєднала стратегічне багаторівневе управління і розбудову стійкості у комплекс заходів, спрямованих на управління новими, зокрема гібридними загрозами у довгостроковій перспективі. При цьому, розвиток стійкості визнається як центральний компонент запобігання та попередження гібридних загроз.¹¹⁹ Інституціалізація європейської безпекової політики засвідчує, що Європейський Союз досить ретельно підходить до ідентифікації гібридних загроз, що зумовило створення Центру «EU Hybrid Fusion Cell» аналізу гібридних загроз ЄС у складі розвідувального і ситуативного центру ЄС (EU Intelligence and Situation Centre, EU INTCEN) Європейської служби зовнішньої дії. Зазначений Центр відповідає за збір, аналіз та поширення відкритої та закритої інформації, яка стосується індикаторів та попереджень про гібридні загрози.¹²⁰

В українському контексті, формування національної системи стійкості має виходити з чіткого розуміння загроз національній безпеці України, якими згідно Закону України «Про Національну безпеку» слід вважати: явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних

¹¹⁷ Хилько О. Л. Європейський Союз у мінливому світі: Монографія / В. В. Копійка, С. О. Маковський, М. А. Миронова та ін.; за ред. В. В. Копійки. К.: О. Зень, 2022. 219 с.

¹¹⁸ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, June 2016. URL: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

¹¹⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee of The Regions on the EU Security Union Strategy, Brussels, 24.07.2020. URL: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-security-union-strategy.pdf>

¹²⁰ Hybrid CoE – The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. URL: <https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/Eap-Panel-CoE-presentation-17.5.2019.pdf>

цінностей України.¹²¹ У Стратегії національної безпеки України стійкість визначається, як здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стале функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей.¹²² У Стратегії зазначається, що Україна запроваджує національну систему стійкості для забезпечення високого рівня готовності суспільства і держави до реагування на широкий спектр загроз.

Таким чином, національна система стійкості забезпечує здатність суспільства і держави, як вищої форми його інституціалізації, здійснювати ідентифікацію зовнішніх і внутрішніх загроз, спрямовувати свою діяльність у сфері національної безпеки на своєчасне виявлення інших вразливостей, проводити оцінювання реальних і потенційних ризиків національній безпеці, вживати дії щодо запобігання негативним впливам, а також забезпечувати ефективне реагування і швидке відновлення за наслідками виникнення надзвичайних ситуацій та кризових подій, зокрема враховуючи й загрози гібридного характеру.¹²³ Виходячи з важливості проведення відповідного аналізу безпекового середовища, зокрема на глобальному, макрорегіональному та національному рівні, багаторівневе управління в контексті комплексної безпеки держави має бути зосереджено насамперед на використанні дієвих механізмів впливу, шляхом застосування міжнародно-правових, політико-дипломатичних, організаційно-економічних, соціо-гуманітарних та інших, зокрема безпекових засобів, а також здійснення відповідних заходів.¹²⁴

За твердженням Hugo, P., Nogueira, C. Та ін., національна безпека не може бути розділена від сильної країни, стабільності центральної влади та стабільності суспільства. Захист країни та національної безпеки має бути відповідно спрямованим і її основою є економічна та фінансова стійкість.¹²⁵ Зважаючи на зазначене, Україна має застосовувати та вдосконалювати механізми реагування на кризові ситуації та адаптувати багаторівневе публічне управління до сучасних викликів. При цьому, провідну координуючу роль у забезпеченні стійкості мають грати обласні військові адміністрації, які сьогодні мають відповідні повноваження щодо координації і забезпечення готовності й реагування на різні загрози і надзвичайні ситуації. Зазначені функціональні повноваження доцільно

¹²¹ Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 31, ст.241). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

¹²² Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020.

¹²³ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про запровадження національної системи стійкості»: Указ Президента України від 27 вересня 2021 року № 479/2021.

¹²⁴ Суворов В. П. Трансформація багаторівневого управління на основі глобальних стратегій ЄС та національна стійкість України в умовах гібридних загроз. *Державне будівництво*. 2023. № 2 (34). С. 183–196. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-2-15>

¹²⁵ Hugo, P., Nogueira, C., Guerreiro, J., Sampaio, F. 2021. Social Innovation and the Role of the State: Learning from the Portuguese Experience on Multi-Level Interactions. *Centre for Social Studies, University of Coimbra, 3000-104 Coimbra, Portugal*. Vol. 2(1), 62-80. URL: <https://www.mdpi.com/2673-4060/2/1/5>

розширити з метою забезпечення координації як територіальних органів центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств і організацій, так і їх взаємодії в межах загальнодержавних систем, що забезпечують реалізацію державної політики щодо забезпечення стійкості в межах відповідних територій та на рівні окремих громад.¹²⁶

Крім того, до основних завдань обласних військових адміністрацій у сфері забезпечення стійкості доцільно віднести: узгодження різних форм міжвідомчої взаємодії, що функціонують у межах регіону; створення єдиної інформаційно-комунікаційної мережі між суб'єктами, які виконують важливі функції у сфері забезпечення стійкості територіальної системи загроз різного характеру; ведення регіонального реєстру ризиків і загроз¹²⁷; сприяння формуванню системи попередження загроз та контролю стану готовності суб'єктів забезпечення стійкості територіальної системи до реагування на загрози та кризові ситуації; сприяння організації і проведенню міжвідомчих навчань, тренувань; взаємодії з населенням та організаціями громадянського суспільства з питань забезпечення готовності й реагування на загрози та кризові ситуації; сприяння впровадженню новітніх технологій у сфері аналізу безпекового середовища, прогнозування ризиків та кризового менеджменту в умовах гібридних загроз.

Формування регіональної стійкості і стійкості громад передбачає не лише налагодження ефективної міжвідомчої взаємодії на етапах забезпечення готовності, розвитку спроможностей, реагування на загрози, кризові та надзвичайні ситуації, відновлення функціональності громад і територій, але й взаємовигідного співробітництва з недержавним сектором, громадянським суспільством, волонтерами й іншими громадянами, організаційно-правові механізми якого регулюються та регламентуються, зокрема Законами України: «Про співробітництво територіальних громад»¹²⁸, «Про державно-приватне партнерство»¹²⁹, «Про волонтерську діяльність»¹³⁰.

У Проєкті Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України була чітко окреслена п'ята стратегічна ціль під назвою «Підвищення спроможностей у протидії гібридним загрозам у сферах громадської безпеки та цивільного захисту»¹³¹. Досягнення цієї цілі можливо, зокрема шляхом

¹²⁶ Організація системи забезпечення національної стійкості на регіональному і місцевому рівнях : аналіт. доп. / [Резнікова О. О., Войтовський К. Є., Лепіхов А. В.] ; за заг. ред. О. О. Резнікової. – Київ : НІСД, 2021. 140 с.

¹²⁷ Національні системи оцінювання ризиків і загроз: кращі світові практики, нові можливості для України : аналіт. доп. / Резнікова О. О., Войтовський К. Є., Лепіхов А. В.] ; за заг. ред. О. О. Резнікової. Київ : НІСД, 2020. 84 с. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-07/dopovid.pdf>

¹²⁸ Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18/print>

¹²⁹ Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>

¹³⁰ Про волонтерську діяльність : Закон України від 19.04.2011 № 3236-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text>

¹³¹ Проєкт Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України від 29.06.2021. <https://mvs.gov.ua/uk/ministry/normativna-baza-mvs/proekti-normativnix-aktiv/strategiya-gromadskoyi-bezpeki-ta->

реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва, які сприяють підвищенню спроможності реагування на різні загрози та надзвичайні ситуації. Відповідне співробітництво сприятиме інтеграції спроможностей об'єднаних територіальних громад та створенню потенціалу стійкості. Зокрема, зацікавлені у такому співробітництві органи місцевого самоврядування різних об'єднаних територіальних громад можуть створювати об'єднані центри безпеки громадян та розвивати їх інтегровані спроможності з метою забезпечення ефективності і доступності для населення відповідних публічних послуг (аварійно-рятувальних, екстреної медичної допомоги, громадської безпеки).¹³²

Утворення центрів безпеки громадян було обумовлено процесами децентралізації влади, реформуванням системи безпеки і оборони та системи Державної служби з надзвичайних ситуацій, передачею окремих повноважень щодо організації та забезпечення реагування на надзвичайні ситуації від державних органів до органів місцевого самоврядування та набуло інституційної спроможності у рамках співробітництва Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Національної поліції України, Товариства Червоного Хреста України та Проєкту «U-LEAD з Європою», завдяки розробленню відповідних Рекомендацій щодо утворення центрів безпеки громадян.¹³³

Стосовно функціонування центрів безпеки громадян, то в межах територіальної громади вони об'єднують, зокрема, функції захисту від надзвичайних ситуацій, громадської безпеки та екстреної медичної допомоги з єдиною комунікацією і диспетчерським пунктом для координації дій. При цьому, слід відмітити, що крім забезпечення швидкого реагування на надзвичайні ситуації, відповідні центри безпеки громадян покликані сприяти підвищенню культури безпеки життєдіяльності, зокрема шляхом проведення роз'яснювальної роботи. Щодо інших, допоміжних структур, що об'єднані у відповідну мережу, включаючи інституції громадянського суспільства, то вони мають функціонувати та діяти за єдиним алгоритмом дій, а також виконувати певні завдання в рамках визначених робочих програм і технічних завдань, що сприятиме посиленню спроможностей територіальних громад задля забезпечення стійкості територіальної системи в умовах гібридних загроз. До їхніх спільних завдань можливо віднести такі, як: сприяння роботі

civilnogo-zaxistu-ukrayini-zatverdzeno-vid-29062021

¹³² Організація системи забезпечення національної стійкості на регіональному і місцевому рівнях : аналіт. доп. / [Резнікова О. О., Войтовський К. Є. Лепіхов А. В.] ; за заг. ред. О. О. Резнікової. – Київ : НІСД, 2021. – 140 с.

¹³³ Рекомендації щодо утворення центрів безпеки громадян. URL: https://hromady.org/wp-content/uploads/2019/02/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA_U-lead_new-version_1807_web.pdf

координаційних і виконавчих органів на відповідній території щодо практичного впровадження принципу міжвідомчої взаємодії у сфері забезпечення готовності, запобігання загрозам різного походження, взаємодії з населенням, бізнес-середовищем, засобами масової інформації, розвитку інфраструктури.

До апробованих результатів якості, що зумовлені міжнародним досвідом і європейськими практиками, на які варто орієнтуватися, доцільно віднести досягнення ознак стійкої громади, зокрема: громадяни усвідомлюють усі загрози і небезпеки, які можуть настати і вплинути на їх життя; громадяни використовують усі наявні навички, знання і ресурси для підготовки до настання надзвичайної події, під час її дії і для подолання її наслідків; вони адаптують свої повсякденні навички і знання та використовують їх під час небезпеки; громади працюють у взаємодії з місцевими органами влади, уповноваженими установами та іншими суб'єктами до, під час та після настання надзвичайної події; громади поширюють серед їхніх членів знання щодо заходів індивідуального захисту і дій, які підвищують рівень індивідуальної стійкості, діляться своїм досвідом і позитивними практиками з іншими громадами; члени громади залучені до процесу прийняття рішень, зацікавлені у розвитку громади та у розширенні її спроможностей.¹³⁴

Щодо критеріїв досягнення запропонованих результатів розбудови стійкості територіальної системи в умовах гібридних загроз, то до них слід віднести: достатність ресурсно-організаційних спроможностей територіальної системи; безперервність надання соціальних й інших критично важливих для населення послуг; рівень готовності суб'єктів забезпечення стійкості територіальних громад до реагування на загрози й надзвичайні ситуації різного характеру, оперативного залучення сил цивільного захисту; якість і доступність медичних послуг у сфері забезпечення безпеки та стійкості; розширення практики створення центрів безпеки громадян та взаємодії з проактивними громадськими структурами, волонтерськими організаціями, соціально-відповідальним бізнесом; надійність та ефективність двосторонніх каналів комунікацій з населенням та рівень відповідної рефлексії від населення; використання новітніх технологій, прогнозування ризиків, виявлення загроз, кризового менеджменту.¹³⁵

Для оцінювання прогресу досягнення зазначених критеріїв можуть бути розроблені опитувальники для самооцінювання та спеціальні індикатори

¹³⁴ Strategic National Framework on Community Resilience / UK Cabinet Office. 2011. URL: https://www2.oxfordshire.gov.uk/cms/sites/default/files/folders/documents/fi_reandpublicsafety/emergency/StrategicNationalFramework.pdf

¹³⁵ Організація системи забезпечення національної стійкості на регіональному і місцевому рівнях : аналіт. доп. / [Резнікова О. О., Войтовський К. С. Лепіхов А. В.] ; за заг. ред. О. О. Резнікової. Київ : НІСД, 2021. 140 с.

ефективності ¹³⁶, а також розроблятися та упроваджуватися універсальні протоколи запобігання, готовності й реагування на загрози та кризові ситуації.

Зазначене зумовлює необхідність урахування глобальних безпекових стратегій ЄС та запровадження інтегрованого підходу щодо забезпечення багаторівневої системи стійкості в Україні в умовах гібридних загроз на основі відповідної концепції багаторівневого управління.

¹³⁶ Національні системи оцінювання ризиків і загроз: кращі світові практики, нові можливості для України : аналіт. доп. / [Резнікова О. О., Войтовський К. Є., Лепіхов А. В.] ; за заг. ред. О. О. Резнікової. Додаток 2. Київ : НІСД, 2020. 84 с. [URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-07/dopovid.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-07/dopovid.pdf)

2.4. ЧИННИКИ ВИНИКНЕННЯ ПСИХОСОЦІАЛЬНИХ РИЗИКІВ В ПРОФЕСІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Євген СОЛОВЙОВ

За останні десятиліття світ праці зазнав серйозних змін через глобалізацію, тертіаризацію та технологічні зміни. Ці зміни збільшили схильність працівників до психосоціальних ризиків. Оскільки психосоціальні ризики можуть мати серйозні наслідки для здоров'я та благополуччя працівників, необхідне відповідне управління цими ризиками.

Тенденції та останні зміни в роботі стосуються багатьох аспектів психосоціального робочого середовища. Визначено три основні зміни: глобалізація, тертіаризація та технологічні зміни¹³⁷. Глобалізація призвела до появи потужних транснаціональних організацій, які можуть чинити значний вплив на ринки та інші фірми в їх ланцюгах поставок. Це призвело до посилення зайнятості та робочого тиску на європейському ринку праці, головним чином через посилення конкуренції між організаціями. Ще одним наслідком глобалізації є підвищення гнучкості ринку праці, що змушує роботодавців вагатися щодо надання постійних контрактів. Гнучкість їх влаштовує, але часто виявляється, що вона пов'язана з підвищенням невпевненості в роботі та зниженням автономії на роботі¹³⁸.

Економічна ситуація в країні може мати визначальну роль у якості умов праці, включаючи психосоціальні ризики. Дослідження показують, що організації менше інвестують у профілактику охорони праці під час рецесії або економічних труднощів¹³⁹. Крім того, багато національних інспекцій праці останніми роками зіткнулися зі скороченням бюджету. Оскільки регуляторний тиск є важливим фактором на управління охороною праці, наслідком цього є потенційне послаблення превентивних систем охорони праці¹⁴⁰.

Терціаризація, тобто збільшення сфери послуг, пов'язана зі збільшенням попиту на працівників для виконання «емоційної праці». Емоційна праця визначається як процес управління почуттями і висловлюваннями для

¹³⁷ EU-OSHA (2014) *Scoping Study for a Foresight on New and Emerging Occupational Safety and Health (OSH) Risks and Challenges*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

¹³⁸ Van den Bossche, S., Muller, J., Smulders, P. and de Vroome, E. (2015) Dalende autonomie werknemers risico voor innovatiekracht [Decreasing workers' autonomy is a risk for innovative power]. *Economisch Statistische Berichten*, 100(4711), 348-350.

¹³⁹ Houtman, I. and Kraan, K. (2016) Verzuimbeleid tijdens recessiejaren: het werkgeversperspectief [Policy on absenteeism during recession: the employers' perspective]. In M. Versantvoort and P. van Echtelt (eds), *Beperkt in functie*, pp. 106-138. The Hague: SCP.

¹⁴⁰ Houtman, I., Kraan, K., Bakhuys Roozeboom, M. and van den Bossche, S. (2017) Trends in arbeidsomstandigheden van werknemers in Nederland en Europa [Trends in working conditions of employees in the Netherlands and Europe]. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 33(2017), 4.

задоволення емоційних вимог роботи¹⁴¹. Під емоційною працею розуміється ситуація, коли працівникам доводиться контролювати власні емоції у взаємодії з користувачами послуг (клієнтом, клієнтами, пацієнтами тощо), а також мати справу з важкими, іноді агресивними клієнтами. Ілюстрацією цього є відносно висока поширеність насильства з боку третіх сторін у Нідерландах, яке в основному стосується працівників сфери послуг¹⁴².

Технологічні зміни, зокрема розвиток у сфері використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), пов'язані як з позитивними наслідками, так і з ризиками. Прикладом сприятливого ефекту є потенціал для підтримки працівників у гнучкості, наприклад, дозволяючи їм працювати з дому, щоб ефективніше поєднувати роботу з іншими аспектами життя. Одним з негативних наслідків є феномен під назвою «технострес». Це визначається як «негативний досвід, що складається з високого рівня тривоги та втоми, скептицизму та неефективності щодо використання технологій»¹⁴³. Технострес може означати занепокоєння людини щодо здатності ефективно використовувати технології або розчарування у зв'язку з неспроможністю технологій. Це також може стосуватися сприйняття незахищеності роботи через технологічні зміни. Крім того, ІКТ можуть зменшувати соціальну взаємодію та створювати відчуття ізоляції¹⁴⁴. Ще одна загроза ІКТ пов'язана з балансом між роботою та особистим життям. ІКТ мають потенціал для забезпечення економіки 24/7, що може призвести до надмірного робочого часу та недостатньої кількості часу для відпочинку людей¹⁴⁵.

Таким чином, ці зміни у світі праці мають великий вплив на психосоціальне робоче середовище та спричиняють збільшення схильності працівників до психосоціальних ризиків на роботі.

Психосоціальні ризики на роботі можуть мати серйозні наслідки для працівника. Загалом ці ризики негативно впливають на психічне здоров'я працівників. Зокрема, літературні дослідження підтверджують взаємозв'язок між психосоціальними ризиками на роботі та (великою) депресією, а також менш важкими поширеними психічними розладами¹⁴⁶. Однак інші наслідки для

¹⁴¹ Hochschild, R.A. (1983) *The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling*. Berkeley, CA: University of California Press.

¹⁴² Houtman, I., Kraan, K., Bakhuys Roozeboom, M. and van den Bossche, S. (2017) Trends in arbeidsomstandigheden van werknemers in Nederland en Europa [Trends in working conditions of employees in the Netherlands and Europe]. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 33(2017), 4.

¹⁴³ Salanova, M., Llorens, S. and Cifre, E. (2013) The dark face of technologies: about the concept and measurement of technostress experience. *International Journal of Psychology*, 48, 422-433.

¹⁴⁴ Dewe, P. and Kompier, M. (2008) *Wellbeing and Work: Future Challenges*. Foresight Mental Capital and Wellbeing Project. London: Government Office for Science.

¹⁴⁵ EU-OSHA (2014) *Scoping Study for a Foresight on New and Emerging Occupational Safety and Health (OSH) Risks and Challenges*. Luxembourg: Publications Office of the European Union

¹⁴⁶ Kuoppala, J., Lamminpää, A., Liira, J. and Vainio, H. (2008) Leadership, job well-being, and health effects: a systematic review and a meta-analysis. *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 50(8), 904-915.

здоров'я також пов'язані з психосоціальними ризиками. Дослідження показують, наприклад, причинно-наслідковий вплив психосоціальних ризиків на роботі з серцево-судинними захворюваннями¹⁴⁷ та про розлади опорно-рухового апарату¹⁴⁸.

Крім впливу на здоров'я, психосоціальні ризики пов'язані з участю працівників у роботі. Одне дослідження, засноване на даних великого дослідження голландських працівників, показує, що працівники, які піддавалися впливу несприятливих психосоціальних факторів на роботі, рідше були готові продовжувати працювати до досягнення пенсійного віку¹⁴⁹. Крім того, кілька досліджень показали, що психосоціальні фактори сприяли фактичному виходу на пенсію, зокрема виходу на пенсію по інвалідності¹⁵⁰.

Тяжкість наслідків психосоціальних ризиків також пов'язана з великими витратами. Огляд EU-OSHA дійшов висновку, що фінансовий тягар для організацій та суспільства, пов'язаний зі стресом та психосоціальними ризиками, є значним¹⁵¹.

Зростання поширеності психосоціальних ризиків, пов'язані з ними проблеми зі здоров'ям та пов'язані з ними витрати збільшують необхідність управління психосоціальними ризиками. Таким чином, з моменту введення в дію Рамкової директиви про безпеку та здоров'я працівників на роботі в 1989 році було здійснено багато ініціатив, спрямованих на боротьбу з психосоціальними факторами ризику на європейських робочих місцях, включаючи втручання соціальних партнерів, нове законодавство, запроваджене в деяких державах-членах ЄС, та розробку загальних керівних принципів для вирішення цієї теми¹⁵². Незважаючи на зростаючу увагу до психосоціальних ризиків, поширеність все ще висока. У Європі 25% працівників стверджують, що вони відчувають стрес, пов'язаний з роботою, протягом усього або більшої частини свого робочого часу¹⁵³. Майже 80 % установ у країнах ЄС-28 ідентифікують принаймні один фактор психосоціального ризику як такий, що присутній на їхніх робочих

¹⁴⁷ Kivimäki, M. and Kawachi, I. (2015) Work stress as a risk factor for cardiovascular disease. *Current Cardiology Reports*, 17(9), 74.

¹⁴⁸ Chen, W.Q., Yu, I.T.S. and Wong, T.W. (2005) Impacts of occupational stress and other psychosocial factors on musculoskeletal pain among Chinese offshore oil installation workers. *Occupational and Environmental Medicine*, 62, 251-256.

¹⁴⁹ Geuskens, G.A., Oude Hengel, K.M., Koppes, L.L. and Ybema, J.F. (2012) Predictors of the willingness and the ability to continue working until the age of 65 years. *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, 54(5), 572-8.

¹⁵⁰ Canivet, C., Choi, B., Karasek, R., Moghaddassi, M., Stalans-Nyman, C. and Ostergren P.-O. (2013) Can high psychological demands, low decision latitude and high job strain predict disability pensions? A 12-year follow-up. *International Archives of Occupational and Environmental Health*, 86(3), 307-319.

¹⁵¹ EU-OSHA (2014) *Calculating the Cost of Work-Related Stress and Psychosocial Risks*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

¹⁵² EU-OSHA (2016) *Second European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER-2). Overview Report: Managing Safety and Health at Work*. Luxembourg: Publications Office of the European Union

¹⁵³ Eurofound and EU-OSHA (2014) *Psychosocial Risks in Europe: Prevalence and Strategies for Prevention*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

місцях¹⁵⁴.

Існують різні підходи до боротьби з психосоціальними ризиками на організаційному рівні. Можна розрізнити організаційну та індивідуальну орієнтації: організаційні втручання більше зосереджені на профілактиці¹⁵⁵. В ідеалі управління психосоціальними ризиками спрямоване на запобігання, усунення або зменшення психосоціальних ризиків і має бути систематичним, безперервним процесом виявлення, аналізу та управління ризиками, пов'язаними з роботою¹⁵⁶. Належне управління психосоціальними ризиками в організаціях закладено в політику (наприклад, план дій щодо боротьби зі стресом, пов'язаним з роботою, знуцаннями, домаганнями або насильством), структуру та практику організації (наприклад, заходи щодо зниження психосоціальних ризиків, такі як реорганізація роботи, консультування, вирішення конфліктів)¹⁵⁷.

Попередні дослідження виявили кілька рушійних сил та бар'єрів для управління психосоціальними ризиками на організаційному рівні. Вторинний аналіз ESENER-1 показав, що якісне загальне управління охороною праці в організації є одним з основних факторів управління психосоціальними ризиками. Крім того, ESENER-1 показав, що 42 % керівників вважають, що подолання психосоціальних ризиків складніше, ніж інші питання безпеки та охорони здоров'я, тоді як відсутність технічної підтримки чи керівництва була визначена як найсильніший бар'єр¹⁵⁸.

Те, як організації справляються з психосоціальними ризиками, може відрізнятися залежно від контексту, в якому організації працюють. Організації мають різний розмір, належать до різних типів секторів і розташовані в різних країнах. Всі ці змінні контексту можуть впливати на управління психосоціальними ризиками.

Виявлено суттєві відмінності між розмірами компаній та секторами. Загалом дослідження показують, що більші організації мають вищу якість загального управління охороною праці. Це пов'язано з наявністю бюджетів на управління охороною праці та наявним досвідом, а також з участю працівників¹⁵⁹. Також зустрічаються галузеві відмінності. Секторами, які докладають відносно великих зусиль для управління психосоціальними

¹⁵⁴ EU-OSHA (2016) *Second European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER-2). Overview Report: Managing Safety and Health at Work*. Luxembourg: Publications Office of the European Union

¹⁵⁵ Leka, S., Jain, A., Iavicoli, S., Vartia, M. and Ertel, M. (2011) The role of policy for the management of psychosocial risks at the workplace in the European Union. *Safety Science*, 49, 558-564.

¹⁵⁶ Leka, S. and Cox, T. (eds) (2008) *The European Framework for Psychosocial Risk Management: PRIMA-EF*. Nottingham: IWHO Publications

¹⁵⁷ Тамож

¹⁵⁸ EU-OSHA (2012b) *Drivers and Barriers for Psychosocial Risk Management: An Analysis of Findings of the European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

¹⁵⁹ EU-OSHA (2016) *Second European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER-2). Overview Report: Managing Safety and Health at Work*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

ризиками, є сектор охорони здоров'я, сектор освіти та фінансовий сектор. У гірничодобувному секторі та сільськогосподарському секторі організації мають відносно небагато процедур та заходів¹⁶⁰.

Крім того, виявляються відмінності країн. Європейські країни, схоже, відрізняються процедурами та заходами, що застосовуються для управління психосоціальними ризиками. Загалом країни Північної Європи мають більш комплексний підхід до управління психосоціальними ризиками, ніж країни Східної Європи¹⁶¹. Нещодавно відбувся спільний аналіз трьох важливих і масштабних європейських опитувань, який показав, що рівень країни є особливо важливим для пояснення взаємозв'язку між психосоціальними ризиками на роботі та управлінням психосоціальними ризиками¹⁶².

Кілька національних факторів можуть пояснити відмінності країн в управлінні психосоціальними ризиками на організаційному рівні.

Країни розрізняються за обсягом уваги, яка приділяється на національному рівні управлінню психосоціальними ризиками, що виражається в кількості національних ініціатив і політичних заходів, які вживаються для зниження психосоціальних ризиків. Країни відрізняються за своїм ВВП, що може бути пов'язано з фінансовими бюджетами, які організації мають у своєму розпорядженні для управління психосоціальними ризиками, а також з тим, чи розглядається управління психосоціальними ризиками як пріоритетне питання. Крім того, відмінності в країнах можуть бути пов'язані з культурним походженням. Європейські країни суттєво різняться за кількома культурними вимірами, які можуть мати вплив на організаційну практику¹⁶³ і цілком можуть впливати на зусилля, які організації докладають для управління психосоціальними ризиками.

Теоретична база ґрунтується на чотирьох основних припущеннях:

На рівень управління психосоціальними ризиками впливають рушійні сили та бар'єри на організаційному рівні.

На організаційні чинники та бар'єри, а також на управління психосоціальними ризиками впливає національна культура.

Розмір і сектор компанії впливають на рушійні сили та бар'єри на організаційному рівні, а також безпосередньо на управління психосоціальними ризиками.

Економічна ситуація в країні, а також національні ініціативи з охорони

¹⁶⁰ Тамож

¹⁶¹ EU-OSHA (2010a) *European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks: Managing Safety and Health at Work*. Luxembourg: Office for the Publications of the European Communities.

¹⁶² EU-OSHA (2017) *Health and Safety Risks at the Workplace: A Joint Analysis of Three Major Surveys*. Luxembourg: Publications Office of the European Union

¹⁶³ Hofstede, G.H. (2003) *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*, second revised edition. Newbury Park, CA: SAGE Publications.

праці та управління психосоціальними ризиками впливатимуть на управління психосоціальними ризиками, а також на рушійні сили та бар'єри на організаційному рівні.

Науковці припускають, що деякі фактори в організації можуть бути як сприятливими (рушійні сили), так і несприятливими (бар'єри) для управління психосоціальними ризиками. Це припущення ґрунтується на результатах кількох досліджень. Нижче ми узагальнимо ці результати.

Організації можуть мати різні мотиви для управління психосоціальними ризиками. «Зовнішніми» мотивами для вжиття заходів щодо управління психосоціальними ризиками, на які вказувалося в попередніх дослідженнях, є зменшення кількості відсутніх хворих, запобігання плинності кадрів та нещасних випадків, а також підвищення прихильності та продуктивності працівників¹⁶⁴. Крім того, вимоги клієнтів та підтримання доброї репутації організації є важливими зовнішніми мотиваторами для організацій в управлінні психосоціальними ризиками¹⁶⁵. Цікаво, що деякі чинники, які менеджери часто вказують як мотиви для управління психосоціальними ризиками (наприклад, юридичні зобов'язання, тиск з боку трудової інспекції), не є сильними предикторами кількості зусиль, які організації докладають на практиці¹⁶⁶. Можливо, зовнішній тиск на роботодавців (наприклад, юридичні зобов'язання, тиск з боку трудової інспекції) дійсно стимулює роботодавців до дій, але, коли внутрішня мотивація організацій брати участь в управлінні психосоціальними ризиками відсутня, зусилля мінімальні. Усвідомлення наявності психосоціальних ризиків та визнання потенційних негативних наслідків може внутрішньо мотивувати роботодавців до управління психосоціальними ризиками. У цьому сенсі усвідомлення можна вважати першим кроком до управління психосоціальними ризиками. Організації повинні визнати існування психосоціальних проблем в організації та визнати необхідність їх вирішення, перш ніж вживати заходів. Таким чином, рівень обізнаності та визнання психосоціальних проблем є важливим фактором управління психосоціальними ризиками¹⁶⁷.

Поряд із зовнішніми або внутрішніми мотивами управління психосоціальними ризиками можна виділити кілька інших факторів, які позитивно впливають на управління психосоціальними ризиками. Управління психосоціальними ризиками можна розглядати як процес організаційних змін.

¹⁶⁴ Bond, F., Flaxman, P. and Loivette, S. (2006) *A Business Case for the Management Standards for Stress*. Sudbury: HSE Books.

¹⁶⁵ EU-OSHA (2012b) *Drivers and Barriers for Psychosocial Risk Management: An Analysis of Findings of the European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

¹⁶⁶ Тамож

¹⁶⁷ Iavicoli, S., Deitingner, P., Grandi, C., Lupoli, M., Pera, A. and Petyx, M. (eds) (2004) *Stress at Work in Enlarging Europe*. Rome: ISPESL.

Для того, щоб управління психосоціальними ризиками стало частиною безперервного політичного циклу організації, важливу роль відіграють кілька факторів. Ці рушійні сили можна більшою чи меншою мірою розглядати як передумови або фасилітатори управління психосоціальними ризиками і пов'язані з полегшенням процесу реалізації заходів і політики. Важливим фактором у цьому відношенні є підтримка з боку керівництва. У науковій літературі існує загальна згода щодо того, що підтримка з боку керівництва має життєво важливе значення для успішної реалізації організаційних втручань у сфері охорони здоров'я¹⁶⁸. Підтримка з боку керівництва, або, в даному випадку, прихильність керівництва питанням безпеки та охорони здоров'я, видається важливим фактором для управління психосоціальними ризиками, згідно з вторинним аналізом ESENER-1¹⁶⁹. Ще одним дуже важливим чинником запобігання психосоціальним та загальним ризикам охорони праці є залучення працівників¹⁷⁰. Працівники мають експертні знання про навколишнє середовище, і включення їх в управління психосоціальними ризиками робить ці знання доступними¹⁷¹. Для успішної реалізації програм управління психосоціальними ризиками важливим фактором також є готовність працівників до змін (тісно пов'язана з організаційною культурою)¹⁷². Крім того, в огляді, проведеному Вестгаардом та Вінкелем¹⁷³, також наголошується на важливості чіткої та прозорої комунікації та процесуальної справедливості, оскільки вони сприятливо впливають на вплив заходів на результати лікування опорно-рухового апарату та психічного здоров'я. Огляд¹⁷⁴ визначив 49 детермінант, які можуть сприяти (або перешкоджати) впровадженню інноваційних процесів, з яких 11 детермінант були пов'язані з організацією (наприклад, процеси прийняття рішень знизу вгору або зверху вниз, відносини між відділами, наявний досвід).

Також були виявлені бар'єри в управлінні психосоціальними ризиками. Вторинний аналіз даних ESENER-1 показує, що відсутність технічної підтримки

¹⁶⁸ Lindquist, T.L. and Cooper, C.L. (1999) Using lifestyle and coping to reduce job stress and improve health in 'at risk' office workers. *Stress Medicine*, 15(3), 143–152.

¹⁶⁹ EU-OSHA (2012b) *Drivers and Barriers for Psychosocial Risk Management: An Analysis of Findings of the European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

¹⁷⁰ Westgaard, R.H. and Winkel, J. (2011) Occupational musculoskeletal and mental health: significance of rationalization and opportunities to create sustainable production systems – a systematic review. *Applied Ergonomics*, 42, 261-296.

¹⁷¹ Nielsen, K., Randall, R., Holten, A. and Rial Gonzalez, E. (2010) Conducting organisational-level occupational health interventions: what works? *Work and Stress*, 24(3), 234-259.

¹⁷² Dollard, M.F. and Bakker, A.B. (2010) Psychosocial safety climate as a precursor to conducive work environments, psychological health problems, and employee engagement. *Journal of Occupational and Organisational Psychology*, 83, 579–599.

¹⁷³ Westgaard, R.H. and Winkel, J. (2011) Occupational musculoskeletal and mental health: significance of rationalization and opportunities to create sustainable production systems – a systematic review. *Applied Ergonomics*, 42, 261-296.

¹⁷⁴ Fleuren, M., Wiefferink, K. and Paulussen, T. (2004) Determinants of innovations within health care organisations. *International Journal for Quality in Health Care*, 16(2), 107-123.

та керівництва, а також брак ресурсів є одними з найважливіших бар'єрів¹⁷⁵. Цікаво, що існує різниця між основними бар'єрами для організацій, які мають обмежені заходи для управління психосоціальними ризиками, і для організацій, які мають більше заходів. Наприклад, відсутність технічної підтримки або керівництва є важливим бар'єром для організацій, які вживають обмежених заходів, тоді як чутливість проблеми та брак ресурсів є важливими бар'єрами для організацій, які мають більше заходів для боротьби з психосоціальними ризиками. Це свідчить про те, що важливість конкретних бар'єрів, що перешкоджають управлінню психосоціальними ризиками, може залежати від рівня залучення до цього процесу¹⁷⁶.

Було проведено багато досліджень відмінностей між національними культурами¹⁷⁷. Найбільш часто цитована і використовувана модель національної культури є моделлю Хофстеде та Мінкова¹⁷⁸, яка описує культурні виміри на національному рівні (рамки культури Хофстеде та три національні культурні виміри, що мають відношення до цього дослідження, пояснюються в рамці «Національна культурна структура Хофстеде»).

Хофстеде визначає культуру як «колективне програмування розуму, яке відрізняє членів однієї людської групи від іншої»¹⁷⁹ (с.21). Культура в цьому визначенні включає в себе системи цінностей. Хофстеде визначає цінності як «широку тенденцію віддавати перевагу певним станам речей над іншими»¹⁸⁰ (с. 18).

Його дослідження виділяє чотири основні культурні виміри: дистанція влади, уникнення невизначеності, індивідуалізм і маскуліність. Чотири виміри були емпірично знайдені та підтверджені, і кожну країну можна розташувати за шкалою виміру. Одним з чотирьох основних ціннісних вимірів є індивідуалізм (в країнах з низьким індивідуалізмом працівники морально пов'язані зі своїм роботодавцем). Оскільки відмінності в оцінках між європейськими країнами незначні (загалом дуже індивідуалістичні), цей вимір не буде використовуватися в аналізі для цього дослідження.

Країни з високим показником індексу дистанції влади (ДВ) характеризуються авторами як країни, в яких люди (працівники та керівництво), як правило, віддають перевагу менеджерам, які проявляють ініціативу. Хороший

¹⁷⁵ EU-OSHA (2012b) *Drivers and Barriers for Psychosocial Risk Management: An Analysis of Findings of the European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

¹⁷⁶ Тамож

¹⁷⁷ Hofstede, G.H. (2003) *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*, second revised edition. Newbury Park, CA: SAGE Publications.

¹⁷⁸ Hofstede G.H., Hofstede G.J. and Minkov M. (2010) *Cultures and Organisations: Software of the Mind*. n.p.: McGraw-Hill Education – Europe.

¹⁷⁹ Hofstede, G.H. (1980) *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*. Newbury Park, CA: SAGE Publications.

¹⁸⁰ Тамож

менеджер – це менеджер, який дає вказівки. У цих країнах працівники бояться не погоджуватися зі своїми керівниками. Переважний стиль прийняття рішень в організаціях – автократичний: менеджер – це той, хто вирішує, що має бути зроблено.

Країни з низьким балом ДВ характеризуються як країни, в яких люди, як правило, віддають перевагу менеджерам, які спочатку консультуються зі своїми співробітниками, перш ніж приймати рішення. У цих країнах керівники і службовці обговорюють питання, а співробітники менше бояться не погодитися зі своїми керівниками. Внесок співробітників цінується. Неформальна участь та консультації працівників є поширеним явищем в організаціях.

Країни з високим балом Уникнення невизначеності (UA) характеризуються авторами як країни з низькою толерантністю до невизначеності. У середньому в цих країнах вищий рівень тривожності та стресу. Люди в цих країнах прагнуть стабільності. Працівники більш стійкі до змін і мають тенденцію залишатися з тим самим роботодавцем. У цих країнах перевага віддається чітким вимогам та інструкціям. Інструкції повинні давати фахівці. Правила порушувати не варто. Страх невдачі керує рішеннями.

Країни з низьким показником уникнення невизначеності характеризуються як країни з високою толерантністю до невизначеності. Працівники в цих країнах менш лояльні до роботодавців і легше переходять від роботодавця до роботодавця, ніж працівники в країнах з високим рівнем України. Перевага віддається широким рекомендаціям, а правила можуть бути порушені з прагматичних міркувань.

Автори¹⁸¹ характеризують країни з високим рівнем маскулітності (проти фемінності) (MAS) як країни, де важливими є заріток, визнання, кар'єрне зростання, досягнення та конкуренція. Робота займає центральне місце в житті людей. Досягнення визначаються з точки зору визнання і багатства. Працівники віддають перевагу більшій зарітній платі, а не скороченню робочого дня, і це приймається, коли організація втручається в особисте життя співробітників.

Жіночі країни характеризуються як країни, де важлива якість життя, людські контакти, доброзичлива атмосфера, життя в бажаному середовищі та соціальні досягнення. У цих термінах визначаються досягнення. Працівники віддають перевагу коротшому робочому часу, а не більшій зарплаті, і для організації компанії неприпустимо втручатися в особисте життя працівника.

Попередні дослідження показують, що ці національні культурні виміри впливають на організаційні культури, і науковці припускають, що національні культурні виміри також впливають на наявність рушійних сил та бар'єрів на

¹⁸¹ Hofstede G.H., Hofstede G.J. and Minkov M. (2010) *Cultures and Organisations: Software of the Mind*. n.p.: McGraw-Hill Education – Europe.

організаційному рівні для управління психосоціальними ризиками, а також на рівень управління психосоціальними ризиками як такого.

Це припущення ґрунтується на результатах інших досліджень, проведених у минулому.

Опитування показали, що рівень країни є особливо важливим для пояснення взаємозв'язку між психосоціальними ризиками на роботі та управлінням психосоціальними ризиками¹⁸².

Кілька національних факторів можуть пояснити відмінності країн в управлінні психосоціальними ризиками на організаційному рівні.

Країни розрізняються за обсягом уваги, яка приділяється на національному рівні управлінню психосоціальними ризиками, що виражається в кількості національних ініціатив і політичних заходів, які вживаються для зниження психосоціальних ризиків. Країни відрізняються за своїм ВВП, що може бути пов'язано з фінансовими бюджетами, які організації мають у своєму розпорядженні для управління психосоціальними ризиками, а також з тим, чи розглядається управління психосоціальними ризиками як пріоритетне питання. Крім того, відмінності в країнах можуть бути пов'язані з культурним походженням. Європейські країни суттєво різняться за кількома культурними вимірами, які можуть мати вплив на організаційну практику¹⁸³ і цілком можуть впливати на зусилля, які організації докладають для управління психосоціальними ризиками.

Деякі дослідники знайшли докази взаємозв'язку між національною культурою та організаційною культурою, поведінкою на робочому місці, ставленням та іншими організаційними результатами. Ґрунтуючись на аналізі культурного, історичного та польового контекстів, Реддінг¹⁸⁴ стверджує, що очікування, поведінка та продуктивність працівників в організаціях відрізняються в різних національних культурах. Дослідження Лока¹⁸⁵ також показують, що різні національні культури пов'язані з різними цінностями на робочому місці. Вони виявили, наприклад, що у фірмах колективістичних країн (країн, які наголошують на інтересах спільноти, а не на індивідах), на відміну від західних індивідуалістичних країн (країн, які наголошують на інтересах індивідів, а не на спільноті), розширення прав і можливостей та участь працівників вважаються менш важливими. Іншим прикладом того, як

¹⁸² EU-OSHA (2017) *Health and Safety Risks at the Workplace: A Joint Analysis of Three Major Surveys*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

¹⁸³ Hofstede, G.H. (2003) *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*, second revised edition. Newbury Park, CA: SAGE Publications.

¹⁸⁴ Redding, G. (1990) *The Spirit of Chinese Capitalism*. New York, NY: Walter de Gruyter.

¹⁸⁵ Leka, S. and Cox, T. (eds) (2008) *The European Framework for Psychosocial Risk Management: PRIMA-EF*. Nottingham: IWHO Publications.

національні культурні цінності впливають на організаційні результати, є Чен¹⁸⁶, який пов'язує стилі керівництва в організаціях з відмінностями в національній культурі. В культурах з низькою дистанцією влади (наприклад, у Великій Британії) трансформаційне лідерство (спрямоване на розширення прав і можливостей співробітників і надання чіткого бачення) є більш поширеним, тоді як у культурах з високим рівнем ДВ (наприклад, у Китаї) лідерство частіше ґрунтується на старшинстві та авторитеті.

Це підтримується Тарасом, Стілом та Кіркманом¹⁸⁷, які після 30 років досліджень національної культури на робочому місці дійшли висновку, що національна культура є важливим предиктором ставлення та поведінки на роботі. У своєму дослідженні вони виявили приклади культурних уподобань щодо різних аспектів роботи, таких як дизайн роботи та стиль керівництва, які тісно пов'язані з наявністю психосоціальних ризиків в організації. Наприклад, працівники в індивідуалістичних культурах з низьким рівнем ДВ, як правило, віддають перевагу партисипативному лідерству та робочим дизайнам, які допускають особисту автономію та участь у прийнятті рішень, тоді як працівники в колективістських культурах з високим рівнем ДВ віддають перевагу прямому та харизматичному лідерству, а також дизайну роботи зі структурованими ролями та чіткими вказівками та інструкціями.

У своєму дослідженні Пітерс і ден Дулк¹⁸⁸ виявили міжкультурні відмінності в підтримці менеджерами віддаленої роботи з дому. Вони виявили, що країни, які мають низькі бали за ДВ та UA, як правило, впроваджують дистанційну роботу, тоді як країни з високим рівнем ДВ та UA цього не роблять. Монкада з колегами¹⁸⁹ також знайшли підтримку ідеї про те, що національні культури пояснюють відмінності в середовищі психосоціальної роботи між країнами. Вони вивчали психосоціальне робоче середовище та його зв'язок із соціально-економічним статусом (SES) у Данії та Іспанії. Результати показують, що SES пов'язана з психосоціальним робочим середовищем у тому сенсі, що нижчі групи SES, схоже, мають більш сприятливе психосоціальне робоче середовище. Цікаво, що цей ефект змінюється особливостями країни. На думку авторів, відмінності в структурі економіки та ринку праці, нормативних нормах та виробничих відносинах між Данією та Іспанією частково є причиною взаємозв'язку між SES та особливостями країни. Автори пов'язують свої результати з дослідженням Хофстеде про культурні відмінності між країнами,

¹⁸⁶ Chen, M. (2004) *Asian Management Systems: Chinese, Japanese and Korean Styles of Business*. London: Thomson.

¹⁸⁷ Taras, V., Steel, P. and Kirkman B.L. (2012) Improving national cultural indices using a longitudinal meta-analysis of Hofstede's dimension. *Journal of World Business*, 47, 329-341.

¹⁸⁸ Peters, P. and den Dulk, L. (2003) Cross cultural differences in managers' support for home-based telework: a theoretical elaboration. *International Journal of Cross Cultural Management*, 3(3), 329-346.

¹⁸⁹ Moncada, S., Pjetersen, J.H., Navarro, A., Llorens, C., Buur, H., Hasle, P. and Bjorner, J.B. (2010) Psychosocial work environment and its association with socioeconomic status: a comparison of Spain and Denmark. *Scandinavian Journal of Public Health*, 28(3), 137-148.

стверджуючи, що нижчі бали Данії щодо ДВ, УА та маскулінності порівняно з Іспанією можуть пояснити різні взаємозв'язки між SES та психосоціальним робочим середовищем. Данія та Іспанія мають різницю в поглядах на організаційну культуру¹⁹⁰. Показники Данії за PD є другими найнижчими в Європі, тоді як Іспанія мала один із найвищих балів. Таким чином, високі показники ДВ, що вказують на ієрархічну організаційну культуру, пов'язані з менш позитивним психосоціальним робочим середовищем для працівників з нижчою SES. На противагу цьому, данський ринок праці базується на низькому рівні ДВ, що може покращити психосоціальне робоче середовище навіть за низького рівня SES. Одні й ті ж культурні цінності можуть мати різне значення в різних країнах. Wong and Goodwin¹⁹¹ наводять приклад рівнів інтерфейсу між роботою та домом. Вони виявили, що працівники, які живуть в індивідуалістичних культурах, а це означає, що незалежність і близькість у близьких стосунках важливі, чутливі до цейтноту і хочуть закінчити свою роботу вчасно, щоб вони могли повернутися додому до своїх сімей. З іншого боку, люди, які живуть у більш колективістських культурах, сприймають відданість роботі як прояв турботи про членів своєї сім'ї, тому понаднормова робота та тривалий робочий день сприймаються як позитивне ставлення до сім'ї. Іншу роль культури показують Lu et al.¹⁹² На зразках з Тайваню та Великої Британії. У цьому дослідженні предиктори та асоціації з конфліктом між роботою та домом відрізняються між двома культурними контекстами. Тайвань є країною з високим рівнем ДВ, і тут наглядова емоційна підтримка запобігає конфлікту між роботою та домом більше, ніж у Великій Британії, країні з низьким балом за виміром ДВ. Дослідження Вонга та Гудвіна показує, як одна й та сама характеристика роботи, у цьому випадку понаднормової роботи та довгого робочого дня, по-різному сприймається щодо конфлікту між роботою та домом в індивідуалістичній та колективістській культурах. Дослідження Lu et al. Показує, що культурні цінності можуть визначати, що є важливим у конкретних організаційних ситуаціях.

Таким чином, кілька досліджень виявили взаємозв'язок між національною культурою організації та її психосоціальним робочим середовищем. Результати цих досліджень також можуть свідчити про те, що стимулювання організацій до управління психосоціальними ризиками може вимагати різної політики в різних національних контекстах.

¹⁹⁰ Hofstede, G. (2001) *Culture's Consequences, Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organisations across Nations*. Thousand Oaks, CA: Sage.

¹⁹¹ Wong, S. and Goodwin, R. (2009) The impact of work on marriage in three cultures: a qualitative study. *Community, Work & Family*, 12(2), 213-232.

¹⁹² Lu, L., Kao, S.F., Cooper, C.L., Allen, T.D., Lapierre, L.M., O'Driscoll, M., Poelmans, S.A.Y., Sanchez, J.I., and Spector, P.E. (2009) Work resources, work-to-family conflict, and its consequences: a Taiwanese-British cross-cultural comparison. *International Journal of Stress Management*, 16(1), 25-44.

РОЗДІЛ 3. КУЛЬТУРНИЙ СЕГМЕНТ СОЦІОГУМАНІТАРНОГО ПРОСТОРУ

3.1. КУЛЬТУРНА ПОЛІТИКА В ЗАХІДНІЙ ЄВРОПІ ТА АМЕРИЦІ: РИНКОВА ТА ПАТЕРНАЛІСТСЬКА МОДЕЛІ

Дмитро ЛЯШЕНКО

На сьогодні в зарубіжній науці представлена велика кількість *типологій* моделей культурної політики, що пояснюється різними підставами для визначення її цілей, механізмів реалізації і результатів.

Наприклад, А. Моль, пропонуючи в якості основи для класифікації *соціостатичні і соціодинамічні характеристики* моделей культурної політики, виділив наступні групи культурної політики: соціостатичну (популістську, патерналістську, еkleктичну) та соціодинамічну¹⁹³.

Соціостатична модель описує стійкі цілі культурної політики та її інститутів. До її підтипів належать популістська («демагогічна») політика, яка спрямована на максимальне задоволення культурних потреб якомога більшої кількості людей. Згідно з патерналістською («догматичною») моделлю, право і основні канали поширення культурних цінностей належать певній партії, релігійному руху або державі в цілому. Завдання еkleктичної політики полягає в тому, щоб надати кожній людині індивідуальної культури, яка є неспотвореним відображенням, «хорошим» зразком з більш загальної гуманістичної та гуманістичної культури. Соціодинамічна політика, на відміну від соціостатичної, намагається відповідати безперервному процесу культурних змін. Соціодинамічна культурна політика може мати два напрямки: прогресивне і консервативне. У першому випадку суб'єкт такої політики прагне прискорити, у другому, навпаки, уповільнити хід культурної еволюції.

Класифікація моделей культурної політики, запропонована А. Модем, по-перше, не є вичерпною і, по-друге, не враховує специфіку держави, в якій вона реалізується, тобто не враховує суб'єктів реалізації культурної політики. Ці обмеження зняті в іншій концепції, яка розглядає, з одного боку, характер політичної системи як критерій розрізнення моделей, а з іншого боку – місце держави та інших суб'єктів у реалізації культурної політики. Вводячи ці два основні критерії, можна отримати чотири моделі, які принципово відрізняються одна від одної.

1. *Ліберальна культурна політика*, основною характеристикою якої є приватна власність на засоби виробництва і розподіл культурних благ. Вирішальну роль тут відіграє ринок культурних благ. Центральну роль у ньому

¹⁹³ Sociodynamique de la Culture. 2022. <https://memoriae.hypotheses.org/66>

відіграють культурні індустрії та їх стандартизовані культурні продукти, розраховані на більшість членів суспільства – аудиторію масової культури. Роль приватних фондів також має вирішальне значення для розвитку мистецтва.

Модель ліберальної культурної політики не містить аналізу ролі держави. На які поступки йде держава приватному сектору, як поєднує мету досягнення соціально значущих цілей з елементами вільного ринку? Ці питання залишаються без відповіді.

2. *Державна бюрократична або освітня культурна політика.* Її невід’ємною рисою є панування держави, яка контролює сферу культури через апарат (законодавчий, політичний, ідеологічний) та фінанси. Така модель була характерна для соціалістичних країн, де планувалися не тільки матеріальні та фінансові вкладення. Інститут «суспільного ладу» надавав культурній творчій діяльності відповідний зміст і стиль. Така політика перетворювала письменників на «інженерів людських душ» і керувала митцями: «Прикрасьте» найбільші будівлі міста малюнками, які прославляють прогрес і досягнення суспільства. Домінування інституційної культури та традиційних культурних інституцій загрожувало творчому та інноваційному напрямку. Водночас держава гарантувала фінансовий захист культурної сфери.

3. *Національно-визвольна культурна політика.* Найбільш характерно для колишніх колоній, а також для держав Східної Європи. Головною її особливістю є розвиток або утвердження самобутніх культурних традицій, які були придушені в колоніальний (або соціалістичний) період. Це може супроводжуватися відмовою від творів мистецтва попередніх періодів, запереченням культури національних меншин, неприйняттям культури національних меншин, альтернативним та експериментальним мистецтвом. Культурна політика країн «третього світу» характеризується постановкою завдання підняття загальнокультурного рівня на тлі конфлікту між елітарною культурною моделлю європейської меншини, яка орієнтована на загальнолюдські культурні цінності, та популістською моделлю, яка базується на традиційних національних цінностях, часто пов’язаних з релігією.

Ця оцінка занадто песимістична і акцентує увагу на негативних аспектах моделі. При цьому не береться до уваги той факт, що національно-визвольна культурна політика все ж спрямована на розвиток національної самосвідомості, хоча, звичайно, обрані методи можуть набувати крайніх форм.

4. *Культурна політика перехідного періоду.* Особливий інтерес представляє аналіз цієї моделі. Відмінною рисою такої політики є те, що навіть демократичні орієнтації реалізуються через структури держави, які не в змозі за одну ніч відмовитися від командних і бюрократичних методів. Це призводить до суперечливих наслідків: культурна політика найчастіше зміщується в бік

націоналізму, «закриває» культуру від цивілізованого світу. Вона була характерна для Сербії кінця ХХ століття¹⁹⁴.

М. Пахтер і К. Ландрі пропонують виділяти п'ять типів культурної політики, їх поділ ґрунтується на оцінці характеру інструментального потенціалу культури, виробленого в рамках кожного конкретного типу, а не на «внутрішніх позиціях культури або культурних інститутів». При цьому автори відзначають, що часто зустрічаються комбінації цих п'яти типів¹⁹⁵.

1. *Політика, заснована на знаннях і зайнятості.* Культура – зокрема, культурні індустрії – сприяють вирішенню проблеми зайнятості, а додана вартість у сучасних сферах інформаційно-комунікаційних технологій значною мірою є наслідком діяльності представників творчих професій.

2. *Політика щодо зображень.* Визнано роль культури у створенні яскравих образів, необхідних для підвищення рейтингу та реалізації стратегій просування на міжнародній арені. Така політика може бути дуже ефективною, але в той же час вона подекуди відзначається гігантиманією та нехтуванням програмним змістом новостворених інституцій.

3. *Політика організаційної модернізації.* Така культурна політика, як правило, зумовлена організаційними проблемами, що виникають через кризу фінансування, з якою зіткнулися британські культурні інституції, і яка зараз спостерігається в постсоціалістичних країнах Східної Європи. Витрати на утримання громіздкої культурної інфраструктури вважаються не виправданими, а організаційна структура – нездатною забезпечити більш складне середовище. В результаті управлінська лінія переважає над творчою.

4. *Захисна політика.* Її завданнями є захист культурної ідентичності чи різноманіття та захист традиційних цінностей у контексті сучасної масової культури.

5. *Використання культури в більш широких контекстах.* Він виходить з того, що культура є ресурсом місцевого розвитку і кожен її елемент – історія, сучасні події або особливості міської субкультури, що відображають місцевий колорит, – можуть бути ефективно використані. Такий підхід прагне поєднати культурні проблеми з політикою в різних сферах.

Існує ряд підходів до типізації сучасних моделей культурної політики, в яких визначальними критеріями є наявність суспільної підтримки або ідея незалежного виживання.

Саме такий принцип диференціації моделей культурної політики запропонував керівник науково-дослідного інституту культурної політики з

¹⁹⁴ Giuseppe BOLOTTA, *Belittled Citizens: The Cultural Politics of Childhood on Bangkok's Margins*, Copenhagen, NIAS Press, 2021, 252 p.

¹⁹⁵ Pachter M., Landry C. *Culture at the Crossroads: Culture and Cultural Institutions at the Beginning of the 21st Century*. Comedia, 2001. 113 p.

Бонна Андреас Візанд. Він виділяє дві основні моделі розвитку культурної політики¹⁹⁶. Перша ґрунтується на традиційній ідеї суспільної підтримки мистецтва та культури, друга – на ринковій. На думку А. Візанда, в Європі в кінці ХХ століття відбувся рух від першої моделі до другої. Деякі країни коливаються між новими тенденціями та традиційними уявленнями.

Основними характеристиками культурної політики *суспільної підтримки*, на думку Візанда, є:

- Інтерес влади зосереджений на традиційно основних культурних інституціях, таких як музеї, театри, бібліотеки та культурні центри, які отримують фінансування. Художники часто грають роль місіонерів, які несуть «правду», а експериментальна культура вважається незначною.

- Головна мета – забезпечити інституційний баланс у культурі та мистецтві, який підтримують рухи, що здобули визнання.

- Оскільки основним джерелом фінансування вважається державний бюджет, виникає потреба в таких інструментах державного регулювання, як планування та розробка програм.

- Політика в основному здійснюється на національному рівні, міжнародні культурні відносини відбуваються тільки в рамках дипломатичних відносин.

- Для того, щоб контролювати владу, вони створюють різного роду художні ради.

Однак така модель культурної політики може породжувати поточні проблеми:

- Умови для інновацій мінімальні. Нові зразки художньої та культурної діяльності, особливо молодого покоління, часто відкидаються.

- Політики та виконавці не розуміють, що таке культурний розвиток та культурні інновації. Перевага віддається традиційним формам культури та мистецтва.

- Інструменти для гнучкого планування важко знайти.

- У прийнятті адміністративних рішень домінує вплив адміністраторів, а вплив творців, навпаки, вкрай обмежений.

На думку Візанда, *ринково-орієнтована модель культурної політики* характеризується такими принципами:

- Культура, як і інші сектори суспільного життя, регулюється ринком.

- Політика в основному орієнтована на економічний розвиток.

- Традиційні бар'єри між високою культурою і масовою культурою стають незначними.

¹⁹⁶ Fisher R. & Mitchel R. Professional Managers for the Arts and Culture? Training of cultural administrators and the art managers in Europe. Helsinki: CIRCLE Report, Art Council of Finland, 1992.

– Культурна політика ґрунтується на управлінні культурою, яке ґрунтується на ідеях змішаної культурної економіки та комерційного спонсорства.

– Особлива увага приділяється розвитку культури на місцевому рівні, хоча фактично посилюється транснаціональна політика, прикладом чого є Європа.

– Важливу роль у формуванні політики відіграє культурна еліта, насамперед представники мистецького світу. Його діяльність забезпечують маркетингологи та представники бізнес-сектору.

Які обмеження ринкової моделі?

– Мистецька та культурна діяльність, яка потребує постійного фінансування, але не здатна довести свою економічну життєздатність (навіть у світлі непрямих наслідків), видається нереалістичною.

– Переважає критерій прибутковості, свобода творців часто пригнічується через те, що вони самі не в змозі знайти спонсорів, тобто партнерів з інтересами, що збігаються.

– Міжнародна спрямованість часто поширюється лише на обмежене коло країн (як у випадку з ЄС) і найчастіше зачіпає індустрію розваг, яка контролюється транснаціональними – переважно американськими – корпораціями.

– Інтереси аудиторії та публічності часто переоцінюються, і це може призвести до дисбалансу на ринку як з точки зору економіки, так і з точки зору наповнення продукту.

– Експертні органи часто виконують лише формальні функції, а влада менеджерів, які мало цікавляться змістом художньої творчості, може виявитися занадто великою.

Цікавим є прогноз Візанда щодо перспектив ролі держави в контексті реалізації моделі ринкового типу. На його думку, у міру того, як ринок все більше заміщає державу у фінансуванні культури, процес загальної інтернаціоналізації культури буде посилюватися. Візанд припускає, що в майбутньому держава має стати джерелом інновацій та забезпечити культуру гнучким фінансуванням із залученням різних фондів, а населення – культурними послугами. В тренді постає клієнтоорієнтованість.

Дуже важливим питанням є те, чи пов'язане формування тих чи інших моделей культурної політики з відмінностями країн. Якщо так, то які фактори впливають на ці відмінності?

Відповіді на ці питання частково дає європейська група експертів, яка виділяє чотири моделі культурної політики, що використовуються в різних країнах світу і при цьому представляють різні сценарії розвитку. Важливо, що базовим критерієм розмежування цих операційних моделей є принцип фінансування культурної сфери, а не політичні мотиви.

1. *Американська модель.* У відносинах з культурою державні органи бачать свою роль, перш за все, в правовому регулюванні. Характерний яскраво виражений ринковий підхід: заклади культури отримують більшу частину своїх доходів від надання послуг споживачам. З іншого боку, значна частка фінансування надходить від приватних спонсорів, фондів та приватних осіб.

2. *Децентралізація.* Модель працює, наприклад, у Німеччині. Бюджетне фінансування забезпечують регіональні та місцеві органи влади. Центр має обмежену компетенцію в галузі культури, беручи участь у цьому процесі лише як додаткове джерело коштів. Культурна політика, прийнята та законодавчо закріплена, включає як приватне фінансування, так і державне фінансування.

3. *Модель, заснована на принципі «витягнутої руки».* Ця модель прийнята у Великій Британії, скандинавських країнах, Канаді. Уряд при визначенні загального обсягу субсидій на культуру не бере участі в їх розподілі. Цю функцію виконують незалежні адміністративні органи, які, в свою чергу, делегують право розподіляти кошти спеціальним комітетам і групам експертів. Така практика покликана «утримати політиків і бюрократів на відстані витягнутої руки» від роботи з розподілу коштів, а також захистити митців та інституції від прямого політичного тиску чи незаконної цензури.

Важливим аспектом цього є повна незалежність таких експертів від державних структур.

Така система розподілу ресурсів не скасовує, а, навпаки, передбачає можливість фінансування різних культурних проєктів, програм та окремих колективів окремими особами та організаціями, рішення яких не підлягає критиці, оскільки тут мова йде про власні кошти, які їх власник вільний витратити так, як йому заманеться. На думку європейських експертів, ця модель є найбільш прийнятною для України.

4. *Сильне адміністрування у сфері культури на центральному рівні.* Адміністрація несе прямі витрати на підтримку культурного розвитку, а також відіграє роль мотивуючої та координуючої сили в діяльності всіх партнерів культурного життя, зокрема регіональних та місцевих громад. Але підтримка і фінансування розподіляються не довільно в тиші офісів, а на основі висновків профільних комісій, до складу яких входять експерти та незалежні фахівці.

Досить цікаві моделі культурної політики, заснованої на принципах державного фінансування культурної сфери, були запропоновані дослідниками Ради мистецтв Канади Гаррі Х. Шартраном і Клер Маккафі¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Chartrand H. K., McCaughey C. The Arm's Length Principle and the Arts: An International Perspective - Past, Present And Future // Who's to Pay for the Arts: The International Search for Models of Support. M. C. Cummings Jr. & J. M. D. Schuster (eds.) N. Y.: American Council for the Arts, 1989; Chartrand H. H. Funding the Fine Arts: An International Political Economic Assessment // Nordic Theatre Studies. Vol. 14. 2002.

1. *Натхненник держави.* Безпосередньо субсидуючи мистецтво не надто щед्रो, вона стимулює суспільство інвестувати в некомерційні організації в культурній сфері. Найяскравішим прикладом такої моделі вважаються США, де традиції вільного ринку сприяли філантропії, де уряд «надихає» донорів, будь то комерційний сектор, фонди або приватні особи. Важливо, щоб держава використовувала не тільки суто економічні методи, а й прагнула створити відповідну атмосферу в суспільстві шляхом стимулювання інвестицій у сферу культури, а також заохочення культурних інституцій до пошуку донорів.

Прийнято вважати, що податкові пільги в США більш ефективні, ніж де-небудь ще в міжнародному співтоваристві. Не випадково в жодній іншій країні світу кошти, що надаються соціокультурною сферою, не досягають таких обсягів, як у США. З іншого боку, політика «натхненника» характеризується нестабільністю, фінансування часто залежить від зміни смаків приватних донорів та їх фінансового становища.

2. *Держава-покровитель.* Фінансує культурну діяльність за допомогою управління «витагнутої руки», визначаючи лише загальний рівень підтримки культури та розподіляючи відповідні фінансові ресурси. Їх розподіл здійснюється посередницькими організаціями, які незалежні від уряду і являють собою своєрідний «буфер» між центральною владою і культурою. Класичним прикладом держави-покровителя є Великобританія. На думку авторів типології, реалізація принципу «Відстань витягнутої руки» зміцнює позиції експертів, дозволяє їм гнучкіше реагувати на зміни в мистецтві, підтримуючи культурні інновації. У свою чергу, це часто викликає критику з боку політиків, які, як зазначає Г. Шартран, не тільки не можуть використовувати досягнення культури в своїх цілях, але і не несуть відповідальності в разі невдачі. Але такий спосіб фінансування на одностайну думку митців, експертів та науковців є одним із найдосконаліших серед тих, що використовуються міжнародною спільнотою. Не випадково з 1960-х років інституції, подібні до Британської ради мистецтв, були створені не лише в Європі, а й у США.

3. *«Архітектором» є держава.* Рішення про підтримку культури, розмір та цільове фінансування приймають державні органи, найчастіше – міністерства культури. Ця практика впливає з традиції, що склалися серед феодалної еліти Європи, коли підтримка мистецтв вважалася чеснотою. Не випадково сучасні держави- «архітектори» часто називають «культурними монархіями». Сильною стороною політики «архітектора» є стійке становище діячів культури. З іншого боку, економічний статус працівників культури залежить від членства в офіційних творчих спілках, що перетворює їх на своєрідних державних службовців. Гарантії довгострокового фінансування, в свою чергу, може призвести до творчого застою. Практика показує неухильний дрейф багатьох

держав, які раніше входили в цю групу, в бік політики держави-покровителя. Францію прийнято називати державою- «архітектором».

4. *Держава – інженер.* Як і «архітектор», «інженерна» держава приймає рішення про розподіл фінансових ресурсів, їх одержувачів, контролює доцільність витрат через спеціальні державні органи. Але творча енергія творця в цьому випадку підпорядкована цілям державної ідеології. Відповіддю на тотальну націоналізацію культури є широке поширення «підпільної» культури. Група країн, що належать до цього типу, відносно не велика. Раніше до неї входили всі країни Східної Європи.

Як зазначають дослідники, важливо, щоб одна й та сама країна могла одночасно використовувати взаємодоповнюючі моделі.

Існування істотних відмінностей в країнах вказує на те, що конкретна модель поведінки держави по відношенню до культурної сфери, якою б ефективною вона не була, не може бути запозичена або скопійована. Оптимальна модель може бути розроблена тільки відповідно до політичної, економічної і культурної традиції держави, для якої вона створюється. Незмінно ефективною політики не існує. Тому кроки, що здійснюються державою у сфері культури, мають бути переглянуті, як і концептуальні ідеї, які лежать в їх основі.

Жодна з наведених моделей культурної політики не відображає в повній мірі весь комплекс суспільних очікувань і не пропонує остаточного і задовільного вирішення проблеми. Тому не дивно, що США, країни Західної Європи, а також Україна стикаються з труднощами у виборі концепцій культурної політики та невдачами в їх реалізації.

Яка б модель не була обрана за основу для тієї чи іншої країни, слід пам'ятати, що дуже часто це лише формально проголошені принципи, які в реальності сильно коригуються неформальними правилами.

Не можна не погодитися з Ентоні Еверіттом, який зазначав: «В основі управління європейськими країнами лежить протиріччя. Вона полягає у величезній прірві між словом і ділом. Всі держави постійно роблять заяви про важливість культурної політики, але ці заяви не підкріплені справами. Міністерства культури чи інші відомства, які керують культурою, навіть за щедрого фінансування та постійних зусиль, не можуть змінити державні пріоритети. Складається враження, що більшість громадян досі не мають чіткого уявлення про те, які наміри та цілі їхніх урядів у цій сфері»¹⁹⁸.

¹⁹⁸ d'Angelo M., Vesperini P. Cultural Policies in Europe: Method and Practice of Evaluation. Council of Europe Publishing, 1999.

3.2. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ РЕГІОНУ

Катерина САХАРОВА

Інтегрований механізм публічного управління інтелектуальним потенціалом регіону передбачає взаємозв'язок і взаємовплив внутрішнього і зовнішнього середовища регіону, в результаті яких забезпечується зростання добробуту населення, рівень впровадження знань та інновацій в економіку; збільшується ІПР.

Розглянемо детально цей інтегрований механізм, який об'єднує інституціональний, фінансовий, соціальний та інфраструктурний механізми.

Інституціональний механізм публічного управління ІПР полягає у розробці нормативно-правового забезпечення діяльності по управлінню інноваціями, розвитку науки та освіти, інформаційно-комунікаційного простору. На наш погляд, основу цього механізму складає адекватний інституційний дизайн регіону, який базується на реалізації взаємозв'язків у таких тріадах: «влада – бізнес – громадянське суспільство», «освіта – наука – інновації», «освіта – наука – виробництво».

Важливим кроком на шляху вступу України до Європейського Союзу є надходження України до європейського інтелектуального простору. Стратегії сталого розвитку «Європа – 2020» та «Європа – 2030» є дороговказом на цьому шляху. У цьому контексті доцільно під час ініціалізації ІП використовувати інструменти, рекомендовані ЄС для країн-членів та третіх країн¹⁹⁹.

Стосовно удосконалення інституціонального механізму мова може йти, перш за все, про модернізацію патентного, авторського права і товарних знаків, поліпшення захисту інтелектуальної власності. Підґрунтям цього механізму має бути регіональна Програма розвитку ІП.

Фінансовий механізм публічного управління ІП базується, передусім, на реалізації цілей сталого розвитку (рис. 1).

Європейська Комісія, якою 03 березня 2010 р. Було прийнято Стратегію розумного, стійкого і всеосяжного зростання, висуває сім ключових ініціатив для стимулювання прогресу за кожною пріоритетною темою, серед яких визначимо ті, що стосуються публічного управління інтелектуальним потенціалом:

– «Інноваційний союз» для поліпшення рамкових умов і доступу до фінансування наукових досліджень і інновацій, з тим щоб гарантувати, що

¹⁹⁹ Towards a sustainable Europe by 2030 / European Commission. https://ec.europa.eu/info/publications/towards-sustainable-europe-2030_en.

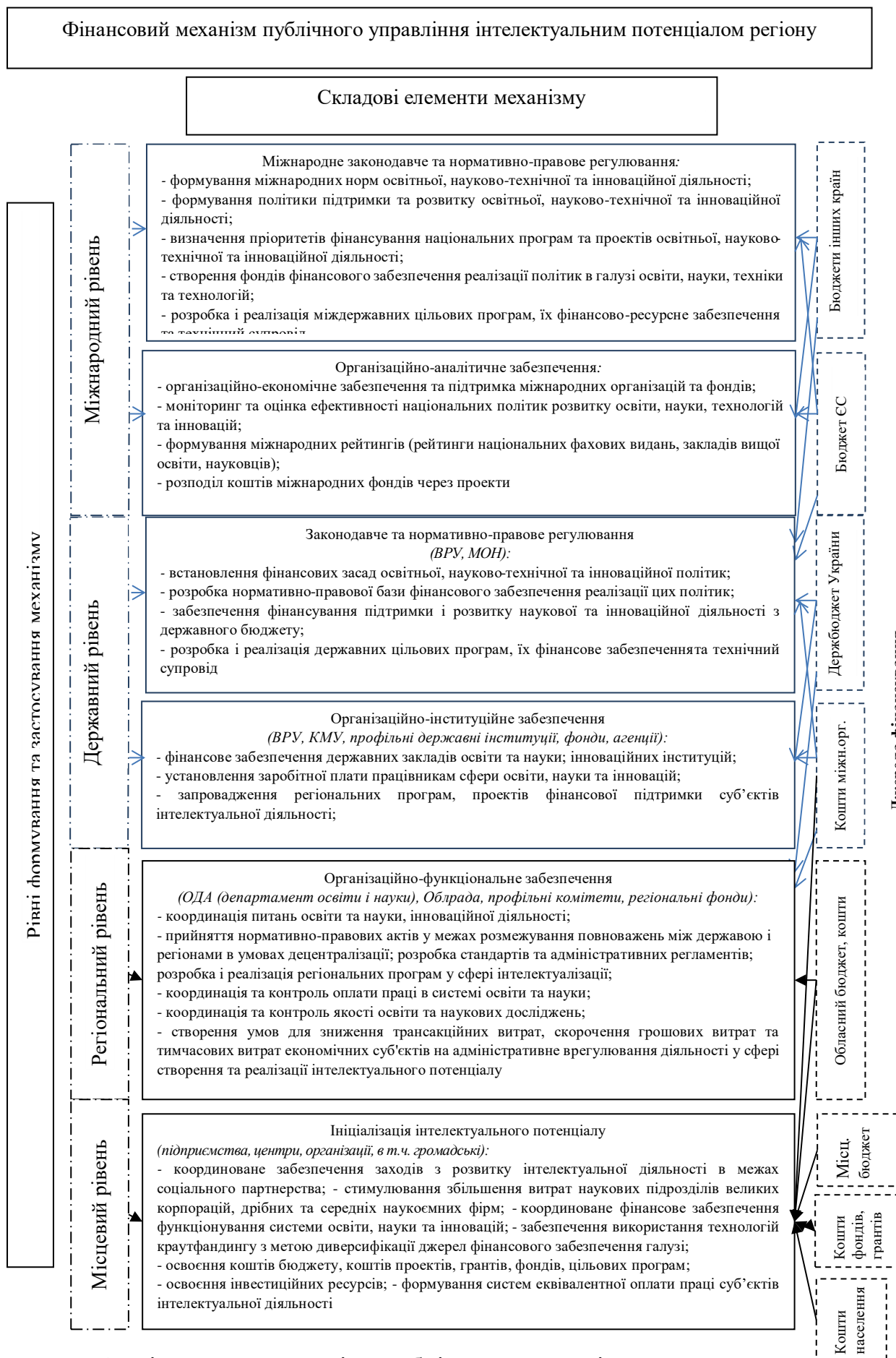


Рис. 1. Фінансовий механізм публічного управління ІПР

інноваційні ідеї можуть бути перетворені в продукти і послуги, які створюють зростання і робочі місця;

- «Молодь в русі» для підвищення ефективності систем освіти і сприяння вступу молодих людей на ринок праці;

- «Цифровий порядок денний для Європи», щоб прискорити розгортання високошвидкісного Інтернету і скористатися перевагами цифрового єдиного ринку для домашніх господарств і фірм;

- «Порядок денний для нових навичок і робочих місць» на модернізацію ринків праці та розширення прав і можливостей людей шляхом розвитку їх навичок протягом усього життєвого циклу з метою розширення трудових можливостей, в тому числі за рахунок мобільності робочої сили ²⁰⁰.

Ці цілі взаємопов'язані. Наприклад, кращі освітні рівні допомагають зайнятості і прогрес у підвищенні рівня зайнятості сприяє скороченню бідності. Більший потенціал для досліджень і розробок, а також інновацій у всіх секторах економіки, в поєднанні з підвищенням ефективності використання ресурсів дозволить підвищити конкурентоспроможність і створення робочих місць. Інвестиції в екологічно чисті, низьковуглецеві технології допоможуть зробити внесок у боротьбу зі зміною клімату та створити нові бізнес-можливості і можливості працевлаштування.

Для того, щоб реформувати національні (і регіональні) інноваційні системи зі сприяння передовому досвіду та інтелектуальній спеціалізації, важливим кроком є зміцнення співпраці між університетами, науково-дослідними установами та бізнесом, реалізацією спільних програм і підвищенням транскордонного співробітництва з ЄС ²⁰¹.

Для наближення економіки до європейських стандартів, слід розробити стратегічну програму досліджень, спрямовану на такі проблеми, як енергетична безпека, транспорт, зміни клімату та ефективність використання ресурсів, здоров'я і старіння, екологічно чисті методи виробництва і управління земельними ресурсами.

В контексті цілей сталого розвитку, потужним стимулом ініціалізації ІПР може стати реформування промислової політики у режимі циркулярної економіки шляхом:

- розробки горизонтального підходу до промислової політики об'єднання різних інструментів політики (наприклад, «розумне» регулювання,

²⁰⁰ EUROPE – 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%202007%20-%20Europe%202020-%20EN%20version.pdf>.

²⁰¹ Петренко В. П. До ідентифікації основних проблем інтелектуалізації та інтелектуально-інноваційного розвитку українського суспільства. <http://gisap.eu/ru/node/1131>.

модернізовані державні закупівлі, правила конкуренції та встановлення стандартів);

- поліпшення бізнес-середовища, особливо для малих і середніх підприємств, в тому числі за рахунок зниження трансакційних витрат ведення бізнесу в Європі, просування кластерів і поліпшення прийняттого доступу до фінансування; для інноваційних малих та середніх підприємств, в тому числі шляхом закупівлі державного сектора для підтримки інноваційних стимулів;

- сприяння реструктуризації занепадаючих секторів, в тому числі за рахунок швидкого перерозподілу навичок нових високотехнологічних секторів і підтримки з боку держави;

- сприяння поширенню технологій та методи виробництва, які зменшують використання природних ресурсів, а також збільшення інвестицій в існуючих природних активах ЄС;

- перегляду правил для підтримки переходу послуг і виробництва для підвищення ефективності використання ресурсів, в тому числі більш ефективної переробки.

Дієвим інструментом може стати створення бази з питань зайнятості молоді з викладом політики, спрямованої на зниження рівня безробіття серед молоді: це повинно заохочувати вступ молоді на ринок праці через учнівство або інший досвід роботи, в тому числі схеми («Ваша перша робота») спрямована на розширення можливостей працевлаштування для молодих людей. Слід вивчити шляхи розвитку підприємництва в межах програм мобільності для молодих фахівців.

При цьому державна регіональна політика має спонукати та підтримувати ініціативи, спрямовані на більш інноваційні, ефективні та екологічно безпечні технології, зокрема полегшення доступу до державної підтримки інвестицій, ризикового капіталу і фінансування наукових досліджень і розробок, «розумні технології», виважене споживання, ресурсозбереження та енергоефективність.

Позитивну роль може виконувати використання фінансових важелів і стимулів, наприклад:

- фінансування інноваційних проектів з коштів бюджету, конкурсний відбір інноваційних проектів;

- бюджетні гарантії приватним інвесторам;

- стимулюючі субвенції для підприємств, які перебувають у складних економічних умовах;

- надання цільових бюджетних дотацій підприємствам, що здійснюють перспективні розробки та виробництво наукоємної продукції.

Важливу роль має вдосконалення податкових важелів і стимулів для організацій, що здійснюють наукові дослідження, таких як: надання податкових кредитів; прискорена амортизація основного капіталу; надання податкових пільг і спеціальних податкових режимів інвесторам (що не носять індивідуального характеру); виключення з оподатковуваної бази тієї частини доходів, яка йде на інвестиції у власний технологічний розвиток, тобто на нові розробки і технічне переозброєння.

Підтримка сфери науки може здійснюватися за допомогою кредитних важелів, наприклад, застосовуючи цільове кредитування, страхування кредитів та ін.

Важливе місце в інтегрованому механізмі публічного управління інтелектуальним потенціалом посідає соціальний механізм.

Компетентна громадська думка, організована на матеріалі продуктивної наукової та виробничої діяльності з демонстрацією в засобах масової інформації її результатів в розвитку підприємства, науковців, регіону в цілому сприяє формуванню мотиваційного клімату для розвитку інтелектуальної активності.

Джерелом підвищення інтелектуальної активності може стати презентація нових технологій інформаційного забезпечення пошукової наукової діяльності, а також уключеність в мережу Інтернету. Тут передбачається поєднання інформаційних потоків і «творчих провокацій» на особистісну наукову самостійність.

Необхідно виховувати почуття гордості і впевненості в своїх лідерах всіх рівнів, в кожному з учасників наукового, освітнього, соціального прогресу²⁰². Ця смислова установка є однією з основних ознак способу життя сучасного регіону. Творча ініціатива – це прерогатива всієї інтелектуальної програми його розвитку – від школярів до наукової еліти. У ній закладено той об'єктивний сенс, яким пронизана вся багаторівнева діяльність активних суб'єктів самопозиціонування регіону, що стає оригінальним і неповторним соціальним суб'єктом інтеграційного типу.

Соціальна мотивація і стимулювання розвитку інтелектуального потенціалу регіону – важливий чинник його ініціалізації. Мотив і стимул як дві соціально-психологічні категорії органічні в своєму функціонально-рольовому підживленні. Якщо мотивація пов'язана з привабливістю об'єкта, процесу, результату цілеспрямованої діяльності, то стимулювання незмінно виступає в якості визнання і підтримки спрямованості та ефективності цієї діяльності. Соціальна ситуативність проявів мотиву і стимулу завжди адресна,

²⁰² Вовканич С. Й. Духовно-інтелектуальний потенціал України та її національна ідея. Львів : Вид-во ЛБА, 2001. 540 с.

більш того, векторна. А рушійна сила цієї адресності – особистість. Йдеться про широкий спектр особистісного наповнення як мотивації, так і стимулювання всякого роду творчої діяльності, зокрема інтелектуальної. І вже якщо ми ведемо мову про ініціалізацію ІІ особистості, то ці якості аж ніяк не самоцінні. Вони проявляються за місцем соціального замовлення. У контексті нашої базової концептуальної ідеї це і є регіон.

Важливим напрямом публічного управління ІІР є оздоровлення населення сучасного регіону засобами інтелектуальної, в першу чергу наукової, діяльності. Оздоровлення це – духовного типу. І справа не тільки і не стільки в тому, щоб всіх жителів міст захопити науковою професійною діяльністю, традиційною інтелектуальною працею. Але – пробудити інтерес до ідей наукового осмислення статусу і перспектив розвитку свого рідного регіону, викликати довіру до фахівців, які займаються цією справою, до позитивних результатів їх діяльності і впливу таких результатів на власну життєву долю.

Одним з потужних інструментів реалізації соціального механізму є забезпечення тісного контакту із зацікавленими сторонами в різних секторах (бізнесу, профспілок, наукових кіл, громадських організацій, споживчих організацій) для виявлення вузьких місць під час розробки загального аналізу шляхів збереження потужних виробничих баз та баз знань; заохочення та здійснення контролю за ефективною реалізацією результатів соціального діалогу.

Важливою складовою соціального механізму є сприяння розвитку корпоративної соціальної відповідальності в якості ключового елемента в забезпеченні довгострокового працівника і довіри споживачів.

Ще одним механізмом публічного управління ІІР є інфраструктурний. Серед напрямів його удосконалення можна виділити розвиток науково-освітнього середовища регіону.

У цьому контексті також доцільно звернутися до досвіду Латвії. Головною метою Керівних принципів розвитку освіти на 2021-2027 (EDG) є визначення пріоритетів Латвії щодо забезпечення високоякісної та інклюзивної системи освіти та навчання для всіх громадян, а також підтримка сталого національного зростання. Рекомендації були схвалені урядом Латвії 22 червня 2021 року.

EDG охоплює всі рівні освіти та всі види навчання. Це документ із середньострокового політичного планування, розроблений Міністерством освіти і науки Латвії, який визначає політичні цілі, політичні дії, часові рамки, відповідальних учасників, відповідні фінанси та політичні цілі на наступні сім років для політики в галузі освіти та кваліфікації. Рекомендації розробляються

у співпраці з відповідними міністерствами та широким колом зацікавлених сторін, таких як Конфедерація вільних профспілок Латвії, Конфедерація роботодавців Латвії, Торгово-промислова палата Латвії та різноманітні інші установи та асоціації. Основна мета Рекомендацій щодо розвитку освіти на 2021-2027 роки полягає в тому, щоб спрямовувати зусилля Латвії щодо забезпечення високоякісної та інклюзивної системи освіти та навчання для всіх громадян, а також підтримувати стале національне зростання. Рекомендації охоплюють усі рівні освіти та всі види навчання. Для вирішення визначених викликів і реалізації бачення освіти до 2027 року Керівні принципи встановлюють чотири цілі для розвитку освіти: висококваліфіковані, компетентні та орієнтовані на досконалість викладачі та науково-педагогічний персонал; сучасну, якісну та орієнтовану на ринок праці освітню пропозицію; підтримка росту кожного; стійке та ефективне управління освітніми системами та ресурсами ²⁰³.

Однією із складових публічного управління інтелектуальним потенціалом, як вже зазначалось, є його відтворення, що не можливо від подальшого реформування системи освіти, зокрема через низку таких заходів:

- забезпечення ефективного інвестування в системи освіти і підготовки кадрів на всіх рівнях (від дошкільної до вищої);
- поліпшення освітніх результатів у кожному сегменті (дошкільна, первинна, вторинна, третинна і професійна освіта) у межах комплексного підходу, що охоплює ключові компетенції;
- підвищення відкритості та актуальності системи освіти шляхом забезпечення спрямованості результатів навчання на потреби ринку праці;
- поліпшення виходу на ринок праці молодих людей на основі комплексної дії наставництва, консультування та учнівства;
- забезпечення достатнього запасу науки, математики та інженерних спеціальностей шляхом зосередження шкільних програм на творчості, інноваціях та підприємстві;
- реалізації Європейської структури кваліфікацій, шляхом створення національних кваліфікаційних рамок;
- забезпечення гарантій, що компетенції, необхідні для забезпечення подальшого навчання й запитані на ринку праці, визнані в усій загальній, професійно-технічній, вищій освіті та освіті дорослих, в тому числі неформального навчання;

²⁰³ Latvian Education Development Guidelines 2021-2027. <https://digital-skills-jobs.europa.eu/en/actions/national-initiatives/national-strategies/latvian-education-development-guidelines-2021-2027>

– розвитку партнерських відносин між сферою освіти / навчання та роботи, зокрема, із залученням соціальних партнерів в плануванні забезпечення освіти та професійної підготовки.

ЗВО як «виробник» і підприємство як «споживач» працівників інтелектуальної праці пов'язані законами попиту та пропозиції, тобто підкоряються загальним економічним закономірностям. Основним завданням співпраці ЗВО та підприємства є приведення у відповідність пропозиції і попиту.

Оскільки величина попиту підприємства на працівників інтелектуальної праці невідома, першим кроком на шляху взаємодії ЗВО та підприємства буде визначення ЗВО кількісних і якісних параметрів попиту. Другим кроком буде приведення пропозиції працівників інтелектуальної праці у відповідність з кількісними і якісними параметрами попиту. При цьому слід зазначити, що пропонуваній процес взаємодії ЗВО та підприємства є довготривалим (5 і більше років) в силу тривалості виробничого циклу вищої школи і інерційності систем підготовки кадрів у ЗВО та управління виробництвом на підприємстві.

Роль вищої школи, як елемента інноваційної системи, полягає у сприянні формуванню інноваційного шляху розвитку вітчизняної промисловості, розвитку системи освіти і просвіти, науки, культури, професійним якостям особистості.

Залучення регіональних органів влади та великих підприємств регіону в процес обстеження діяльності та контролю ЗВО здатне полегшувати розстановку пріоритетів у формуванні та розвитку факторів ІПР, виходячи з наявних ресурсів; сприяти розвитку провідних навчальних закладів регіону, країни і вищих світових досягнень. Так як 127а мец е суб'єкти управління можуть врахувати специфіку регіону, а також потреби у фахівцях, які формують галузеву економіку регіону. В результаті ефективного управління інтелектуальним потенціалом регіону формується такий фахівець, який володіє якостями, відповідними вимогам, що пред'являються сучасним суспільством в інноваційній економіці. До таких якостей можна віднести: конкурентоспроможність, креативність, самоактуалізацію, самореалізацію.

Все це вимагає пильної уваги до оцінки рівня розвитку освітнього потенціалу, а також можливості оцінки його динаміки, порівняння з іншими країнами, прогнозування розвитку.

Науковий потенціал регіону визначає сформовану структуру наукових і освітніх показників і концентрації інтелектуальних ресурсів на ряді найбільш перспективних наукових напрямів, розвиток яких здатний принести найбільший соціально-економічний ефект. Висновок про доцільність переважного розвитку тих чи інших напрямків науки крім об'єктивної

результативності та перспективності проведених досліджень повинен формуватися з урахуванням всього набору спеціалізацій наукового сектора ЗВО, породжених необхідністю виконання освітньої підготовки фахівців для галузей життєдіяльності регіону і країни. При цьому оцінка діяльності наукових колективів в кожному конкретному випадку повинна будуватися з урахуванням всього комплексу параметрів, що виражають територіальну прив'язку інтересів регіону, розвиненість його кадрової, матеріальної, фінансової, інформаційної та інших складових ²⁰⁴.

Політику підтримки наукової діяльності студентів та молодих вчених ЗВО держава проводить на центральному, регіональному та місцевому рівнях, сприяючи розвитку різних шляхів, форм і методів її реалізації. Культурний потенціал незалежно від майбутнього виробляє особистісні якості, розвиває здібності та формує вміння (Soft Skill), які носять позачасовий характер і можуть бути реалізовані в будь-якій соціально-економічній системі регіону ²⁰⁵.

Перспективним інструментом для ініціалізації ІПР на наш погляд, є бенчмаркінг, зміст якого полягає у перманентному пошуку та інкорпоруванні найкращих практик, що приведуть організацію до більш досконалої форми. У результаті застосування бенчмаркінгу регіональна влада зможе оцінювати успішність процесу ініціалізації ІПР, завдяки як порівнянню власних результатів із кращими зовнішніми практиками, так і порівнюючи внутрішні елементи (підприємства, організації) інноваційного простору регіону.

При цьому культура інтелектуальної діяльності в органах влади буде орієнтована на такі цінності, як здатність робітників до навчання, підвищення власного потенціалу, що, у свою чергу, слугує поштовхом для розвитку ІП. Використання бенчмаркінгу дає можливість органам влади сформувати власну команду внутрішніх консультантів, напрацювати досвід проведення організаційних змін і, таким чином, створити базу для подальшого вдосконалення організації і управління, розраховуючи на власні сили ²⁰⁶.

Корисним може бути асоціативний бенчмаркінг та створення бенчмаркінгового альянсу споживачів інтелектуального продукту та інноваційних технологій.

В існуючій системі публічного управління інтелектуальним потенціалом регіону моніторинг і контроль стану ІП дозволяє відстежувати стан підсистем об'єкта управління і підвищувати ефективність взаємодії освітнього, наукового, інноваційного та культурного потенціалів. Не можна залишати без

²⁰⁴ Щодо державної підтримки науки та утворення єдиного органу управління наукою та інноваціями. <http://mon.gov.ua/ua/pr-viddil/2866/1405005330>

²⁰⁵ Ясна І. Soft skills: універсальні навички європейського рівня. <https://studway.com.ua/soft-skills>

²⁰⁶ Бенчмаркінг як інструмент підвищення конкурентоспроможності компанії. <http://www.management.com.ua/ct/ct003.html>.

уваги і самооцінку, самообстеження стану ІІ, підсумком яких є експертна думка або судження керівництва регіону про результативність та ефективність організації та рівні розвитку, організованості, впорядкованості і досконалості процесів публічного управління інтелектуальним потенціалом регіону ²⁰⁷.

²⁰⁷ Чумаченко Г. В. Методи оцінки інтелектуального потенціалу в умовах трансформаційної економіки. <https://www.hozpravo.snu.edu.ua/chumachenko.doc>.

3.3. СОЦІАЛЬНА ВЗАЄМОДІЯ УНІВЕРСИТЕТІВ З ГРОМАДОЮ: ДОСВІД ЗАРУБІЖЖЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

Олександра МАКУРІНА

Досягнення глобальних Цілей Сталого Розвитку-2030 (United Nations, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015) формують перед національними урядами низку актуальних завдань, одним із яких є підвищення ефективності як національної, так і регіональної економіки, бачиться в активному використанні знань. Через те, що знання самі по собі не трансформують економіку, а отже, немає і гарантій того, що інвестиції в наукові дослідження та у вищу освіту принесуть швидкий економічний ефект, необхідні нові механізми, що забезпечують взаємозв'язок економіки та прикладних знань. Основою такого механізму може бути взаємодія університету, бізнесу та держави на засадах моделі потрібної спіралі.

Взаємодія університетів, бізнесу та держави – це не тільки процес зближення та зв'язку різних самостійних сфер діяльності, це і одна з форм сполучення їх інтересів, і водночас одна з об'єктивних тенденцій, властивих інноваційному типу розвитку економіки, яку доцільно розглядати в органічній єдності та взаємозв'язку як з особливостями функціонування в цих умовах економіки сфер науки, освіти та виробництва, так із іншими тенденціями, характерними для інноваційної економіки. Серед результатів, очікуваних на регіональному рівні від взаємодії університетів, бізнесу та держави, на перший план виходять розвиток людського капіталу та наукового виробництва, стимулювання розвитку нових форм підприємництва, підвищення ступеня комерціалізації у сфері досліджень та розробок, збільшення податкових надходжень до бюджету регіонів.

З початку ХХ ст. у взаємовідносинах розглянутих учасників процесу регіонального розвитку і створення інновацій відбулася зміна «провідної ланки». Сьогодні формуються нові моделі інноваційної системи, що відрізняються як від моделі «трикутника» Г. Сабато (1975), яка виходить із домінуючої ролі держави в цьому процесі, так і від моделі національної інноваційної системи, в якій бізнес є головним двигуном інновацій (Б.-А. Лундвал, 1988; Р. Нельсон, 1993). Теорія потрібної спіралі (Г. Іцковіц, Л. Лейдесдорф, 1995) описує збалансовані відносини університету, держави та бізнесу, які є ключовими елементами інноваційної системи будь-якої країни, за принципом взаємодії спіралей триплексу і показує ступінь включення в цю взаємодію певних інститутів на кожному етапі створення інноваційного продукту. Згідно з цією теорією, університети генерують нові ідеї, бізнес

забезпечує ресурсами для їх втілення, а держава формує нормативно-правову базу.²⁰⁸

Основні тези нової концепції взаємодії університетів, бізнесу та держави полягають у тому, що, з одного боку, в системі інноваційного розвитку домінуюче становище починають займати інститути, відповідальні за створення нового знання, а з іншого боку, важливим є мережевий характер взаємодії учасників інноваційного процесу в рамках «стратегічних інноваційних мереж», де відбувається перетин трьох множин відносин (внутрішньофірмових, внутрішньодержавних і внутрішньоуніверситетських) і створення гібридних інституційних форм, що знижують невизначеність середовища.²⁰⁹

Механізм такої суспільної взаємодії має такий вигляд. На початковому етапі генерації нових знань взаємодіють влада та університет. Саме університети, які здійснюють дослідження і наукові розробки, стають у такій ситуації найважливішим ресурсом для наукомісткого виробництва. Потім, під час трансферу технологій, університет співпрацює з бізнесом, а на ринок результат виводиться спільно за участю представників влади і бізнесу.

Розглянемо функції кожного учасника в цьому механізмі взаємодії більш детально. У результаті змін, що відбуваються в структурі економіки та суспільства, значно змінюється роль держави. Вона більше не відіграє домінуючої ролі в інноваційному розвитку, оскільки не здатна створювати знання, хоча й несе відповідальність за організацію їх виробництва, адже знання є суспільним благом. Треба зауважити, що держава відіграє роль головного координатора інноваційного процесу, але не має законодавчого підґрунтя для примусового впливу на інші суб'єкти соціальної взаємодії. Таким чином, можна наголосити на тому, що інноваційна політика в усіх формах посідає найважливіше місце у переліку державної відповідальності. Інноваційна політика держави зводиться до створення «дружнього інтерфейсу» між учасниками інноваційної системи²¹⁰.

У країнах Європейського Союзу державні органи влади виступають у ролі ініціатора й основної рушійної сили соціальної відповідальності за галузевим розподілом. Повноваження щодо керівництва та просування соціальної відповідальності делеговано низці міністерств і відомств. Наприклад, в Італії за питання, що пов'язані з розвитком соціальної

²⁰⁸ The Response of Higher Education Institutions to Regional Needs. URL: <http://www.mszs.si/eurydice/pub/oecd/response.pdf>

²⁰⁹ Інновації у вищій освіті: вітчизняний і зарубіжний досвід: навч. посіб./ І.В. Артьомов, І.П. Студеняк, Й.Й. Головач, А.В. Гусь. Ужгород: ПП «АУТДОР-ШАРК», 2015. 360 с. (Серія «Євроінтеграція: український вимір». Вип. 23).

²¹⁰ Etzkowitz H., Leydesdorff L. The triple helix–university–industry–government relations: a laboratory for knowledge-based economic development // EASST Review. 1995. № 14 (1).

відповідальності, відповідають міністерство праці та соціального захисту і міністерство екології та охорони довкілля. У Великій Британії – департамент торгівлі та промисловості, у Норвегії – міністерство закордонних справ за підтримки Координаційної Ради державних секретарів. У 2001 року у Великій Британії навіть було засновано посаду міністра корпоративної соціальної відповідальності. Завдяки такому підходу уряди цих країн успішно застосовують інструменти соціальної відповідальності під час розв'язання пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку через розроблення та реалізацію національного порядку денного з впровадження соціальної відповідальності в усіх сферах існування держави.

Слід акцентувати, що найважливішою особливістю зазначених країн є внутрішня і зовнішня соціальна відповідальність національного уряду, який виступає взірцем і прикладом для наслідування в контексті розвитку соціальної відповідальності для бізнесу та системи вищої освіти. Внутрішня соціальна відповідальність уряду виражається в програмах, спрямованих на дотримання балансу праці та відпочинку співробітників, створення рівних можливостей для їхнього кар'єрного зростання, інвестування з урахуванням етичних принципів, боротьби з підтасовуваннями та корупцією. Зовнішня соціальна відповідальність уряду проявляється також під час формування державного бюджету, розподілу ресурсів, упровадження системи міжнародних стандартів, в інформаційно-методичній підтримці соціальної відповідальності.

Важливий елемент розглянутої взаємодії – це університети. Університети є не єдиними представниками сфери науки та інститутами національної інноваційної системи з виробництва та поширення знань. Інші освітні установи, НДІ, високотехнологічні компанії, науково-виробничі об'єднання та структури, органи влади, культурні установи також генерують нові знання у відповідних галузях. Однак центром цієї діяльності виступає університет як єдиний суспільний інститут, що відтворює наукові кадри, які генерують інновації для всіх інших секторів суспільного життя.

Звіт European University Association «Universities without walls. A vision for 2030» (Університети без стін. Візія до 2030 року), який було опубліковано у 2021 році, акцентує увагу на зростанні “civic role” (суспільної/громадської(громадянської) /соціальної) ролі університетів: «Підтвердження суспільної/громадської(громадянської)/ соціальної ролі університетів буде дедалі важливішою частиною суспільного / громадського / соціального залучення університету». ²¹¹ Звіт став основою для формування

²¹¹ European University Association (2021). Universities without walls. A vision for 2030. <https://eua.eu/downloads/publications/universities%20without%20walls%20a%20vision%20for%202030.pdf>

переліку характерних особливостей університетів «без стін», як-то: *відкритість, трансформаційність, транснаціональність, стійкість, різноманітність, залучення/зادіяння, потужність, автономність та підзвітність*. На підтвердження цього зазначено, що: «... університети є відкриті та залучені до суспільства, зберігаючи свої основні цінності. Усі європейські університети будуть відповідальними, автономними та вільними, з різними інституційними профілями, але їх об'єднуватиме спрямування їх місій з навчання та викладання, досліджень, інновацій та культури на служіння суспільству».⁴

Необхідно зазначити, що в останні десятиліття відбулися суттєві зміни характеру взаємовідносин університетів зі споживачами їхніх продуктів та послуг. До освітньої та дослідницької функції університетів, які традиційно є основними, додалася функція, названа авторами доповіді «Відповідь вищих навчальних закладів на потреби регіонів» Д. Годдардом і П. Чаттертоном як «*service to the community*» – служіння спільноті³. Сьогодні дедалі більше соціальних суб'єктів бере участь у процесах розвитку вищої освіти, кардинально змінюючи характер взаємовідносин науки із суспільством .

У Стратегії розвитку вищої освіти в Україні на 2021-2031 роки наводиться статистика, за якою станом на початок 2019/2020 н.р. кількість університетів, інститутів, академій зросла порівняно з 2014/2015 н.р. на 1,4 % (до 281). У цьому документі зазначено, що за індикатором «міцності системи», який оцінює загальну міцність національної системи на основі результатів у міжнародних рейтингах, Україна отримала оцінку 16,1 зі 100, тоді, як Велика Британія — 98,7, Німеччина — 94,3²¹²

Університет у своєму функціональному існуванні базує економіку знань, зосереджену на ключовому понятті інтеграції інформації в суспільство, створення та формування нового знання із залученням науково-дослідницького інструментарію. Розвиток та використання потенціалу передових нових технологій здійснюється за допомогою освітніх генерацій, впроваджених через надання освітніх послуг, тим самим забезпечує розвиток людського ресурсу, формування культурного розвитку регіонів та країни вцілому, спонукання до розвитку інновацій на загальнонаціональному рівні за допомогою мотивування регіонів.

І, нарешті, третій учасник визначеної взаємодії – це бізнес. Аналіз закордонного досвіду показує, що саме завдяки взаємодії з бізнесом, багато університетів перетворилися на найбільші науково-інноваційні центри, а побудова тісних комунікаційних зв'язків з представниками бізнес-структур,

²¹² Стратегія розвитку вищої освіти в Україні на 2021-2031 роки. <https://mon.gov.ua/storage/app/media/rizne/2020/09/25/rozvitku-vishchoi-osviti-v-ukraini-02-10-2020.pdf>

дала змогу на створення консолідуючої сили, що об'єднує інтереси численних партнерів.

Нині взаємодія між вишами та бізнесом представлена в різноманітних формах – це й угоди про спільні розробки, і консорціуми з державними організаціями, і консорціуми з державними фінансуванням, і субсидовані дослідження, і консультаційні проєкти, і створення малих інноваційних підприємств, технопарків, і трансфер технологій тощо. Необхідно зазначити, що багато університетів і компаній використовують одразу кілька форм соціальної взаємодії, що сприяє посиленню їхньої інтеграційної взаємодії (рис. 1).

Форми і моделі співпраці	Характеристика форм та моделей співпраці	Кращий і світовий досвід
Науково-виробничі кластери	Об'єднання в науково-виробничі кластери учасників з різних сфер економіки дозволяє сформувати систему поширення нових знань і технологій, задовольнити потреби суспільства і повноцінно реалізувати потенціал регіону. Організація кластерів на галузевому рівні повинна включати в себе: <ul style="list-style-type: none"> 1) прийняття довгострокової програми; 2) створення координуючого комітету з питанням технологічного розвитку; 3) утворення експертних груп, які займаються питаннями розвитку пріоритетних напрямків; 4) наявність процесів вибору і побудови рішень по оптимального сценарію для організації чіткої роботи підприємства. 	Досвід США Тут існує єдина кластерна модель, яка мала характерні риси кластерів: конкурентоспроможність, партнерство і орієнтацію на комерціалізацію. Усі ЗВО, що входять до кластеру мали хорошу державну фінансову підтримку. Особливість кластера пов'язана з окремою роллю кожної складової: освітньої, дослідницької, підприємницької. Наявність представництв компаній IBM, Microsoft, Google, Oracle, Apple Inc. в структурному комплексі ЗВО.
Центри трансферу технологій	Центр трансферу технологій (ЦТТ) – це організація, діяльність якої спрямована на впровадження результатів науково-технічної діяльності в реальний сектор економіки і орієнтована на отримання прибутку від використання результатів наукових досліджень, виконуваних в державних наукових організаціях і приватних компаніях.	Досвід КНР Китайська освітня система є однією з найбільших в світі виконавців наукових досліджень. Кожен університет має власний ЦТТ. Програми підвищення конкурентоспроможності вищої освіти. Програми поліпшення стандартів досліджень ЗВО. Створення гібридних ДПП. Збільшення кількості патентів.
Працевлаштування випускників	Працевлаштування випускників є взаємовигідною формою співпраці ЗВО з підприємствами, що забезпечує професійну орієнтацію студентів для надходження після закінчення вузу на роботу в структурні підрозділи підприємства-партнера.	Досвід Німеччини Найбільш успішним методом організації працевлаштування випускників є застосування дуальної системи навчання. Практичні заняття проходять безпосередньо в організаціях, з якими навчальний заклад уклав контракт. Підприємства забезпечують практику студентів з грошовою винагородою.
Академічна мобільність	Академічна мобільність є одним з видів взаємин між освітніми установами та різними підприємствами. Навчальний заклад відкриває можливість обмінюватися новими знаннями, навичками викладання, сприяє покращенню навчального процесу, дозволяє розширювати горизонти в дослідницькій діяльності.	Досвід Великобританії Durham University вже протягом тривалого часу є ключовим партнером компанії Proctor and Gamble (P&G) в галузі біофізики, хімії, інженерії, виробничих процесів і психології споживача. Насьогодні партнерство вже принесло університету близько 8,6 млн. дол. зовнішніх інвестицій для проведення серії проєктів та надання стипендій.

Рис. 1. Аналіз успішного досвіду взаємодії освітніх закладів та бізнес-середовища в зарубіжних країнах

Відомо, що особистість відіграє головну роль у побудові всіх зав'язків суспільного життя, через яку вища освіта реалізує певні механізми, інструменти для розвитку різних галузей. Вища освіта у своєму функціональному впливі є єдиною підсистемою суспільства, мета якої завжди інтегрована та зосереджена на меті самого суспільства.

Освіта може привносити в матеріальні потреби людей раціональні стандарти, сприяти становленню ресурсозберігаючої економіки, а також стабільного і сприятливого середовища людини. В умовах ринку така функція протистоїть інтересам бізнесу, хоча вона і більшою мірою відповідає національним інтересам.

Важливість наукових знань у цьому процесі настільки велика, що дві раніше самостійні складні системи «наука» і «бізнес» об'єднуються в єдину більш потужну систему «наука–бізнес». І вона являє собою складну систему, що еволюціонує, з високою інтенсивністю нагромадження і застосування нових знань. У такій системі учасникам економічного життя необхідно дедалі інтенсивніше навчатися, оскільки зростає рівень необхідних від них теоретичних знань та практичних компетентностей.

Таким чином, що здійснюється національним урядом, допомагає університетам підвищувати рівень проведених досліджень та отримувати студентами знань. У результаті зазнає трансформацій соціальна роль університетів на регіональному рівні, і вони стають головними драйверами розвитку як своїх регіонів, так і країни загалом.

Сьогодні не піддається сумніву необхідність інтеграційної взаємодії вищерозглянутих учасників і з боку еліти науково-освітньої спільноти, і з боку представників влади, і з боку представників бізнес-середовища. Усе це дає підставу для визначення нової тенденції української економіки, що формується вже в нових умовах – спільна співпраця і взаємодія університетів, бізнесу і влади як на регіональному, так і на національному рівнях. З метою інтенсифікації цієї взаємодії доцільно враховувати, що, *по-перше*, як партнери сторони-учасниці такої взаємодії повинні розділяти між собою витрати, ризик і компетенцію; *по-друге*, задоволення регіональних суспільних потреб можливе тільки на основі взаємодії та узгодження інтересів усіх суб'єктів як рівних партнерів на взаємовигідних умовах; *по-третє*, працюючи разом, сторони забезпечують одна одну додатковими знаннями та інноваційними ресурсами, що є новим джерелом конкурентних переваг інноваційного типу розвитку національної економіки.

Серед результатів, очікуваних від взаємодії університетів, бізнесу та держави, для регіонального розвитку варто назвати, насамперед, такі:

- підвищення частки позабюджетної складової у внутрішніх витратах університетів на дослідження і розробки;
- поліпшення якості та обсягу досліджень;
- підвищення ступеня комерціалізації у сфері досліджень, наукових розробок та інновацій;
- підготовку висококваліфікованих кадрів, що відповідають запитам регіональної економіки.

Усе це, своєю чергою, створює додаткові передумови для розвитку економіки вже на національному та світовому рівнях.

Таким чином, представлений вище досвід зарубіжних країн щодо основних напрямів, які формують національні особливості інноваційного процесу та інноваційної системи на національному рівні, є надзвичайно корисним для його вивчення та адаптованого упровадження в Україні. Це пояснюється тим, що до теперішнього моменту інституційно в Україні склалися всі елементи інноваційної системи, однак комплексної взаємодії між ними поки що немає. Існує необхідність підвищення ефективності національної інноваційної системи, що сприяє розвитку інтеграційних процесів між усіма її учасниками. Для ефективного реалізації інструментів державної політики необхідно формувати нову модель взаємовідносин тріади «державна-наука-бізнес» в інноваційній системі на принципах моделі «потрійної спіралі». Досвід генерування ринкових інноваційних систем у країнах із перехідною економікою показує, що їхня організація має відбуватися за трьома основними напрямками: по-перше, це створення умов для поширення і суспільного визнання необхідності проведення політики, спрямованої на створення економіки знань; по-друге, забезпечення механізмів комерціалізації знань, включно з їхнім трансфером у нові сфери застосування; по-третє, створення механізмів інвестування в інноваційну діяльність.

3.4. ЄВРОПЕЙСЬКА ІДЕНТИЧНІСТЬ: ДИНАМІКА ЗМІН

Ян ТРЕТЯК

«Ідентичність» як самовідчуття особистості все частіше визнається такою, що має істотне значення для економічної поведінки та економічних результатів. Те, як ми бачимо себе, визначає суб'єктивні вигоди, які ми отримуємо від певних дій. Акерлоф і Крентон навіть вважають вибір ідентичності «найважливішим «економічним» рішенням, яке приймають люди»²¹³ (с. 717), оскільки він може обмежувати індивіда на все життя. Ідентичність формує не лише індивідуальну поведінку, а й потенційну співпрацю в групах і суспільствах. Спільна ідентичність у групах сприяє взаємній довірі та співпраці²¹⁴. Цей вимір робить його актуальним поняттям також для функціонування суспільств, незалежно від того, чи належать вони до національного чи наднаціонального типу.

З огляду на ці висновки, не дивно, що питання «європейської ідентичності» отримали значну увагу і у вивченні процесу європейської інтеграції. Подібно до того, як національна ідентичність є вирішальним рушійним фактором виникнення національної держави, певний тип європейської ідентичності розглядається як передумова стабільного існування та подальшого розвитку Європейського Союзу. Як і для будь-якої іншої соціальної групи, ідентичність європейського типу сприятиме взаємній довірі європейців, а отже, спростить співпрацю, пошук компромісів, а отже, і подальші інтеграційні кроки. І навпаки, якщо європейська ідентичність дедалі більше витісняється сильними та винятковими національними почуттями, це може поставити під загрозу досягнення євроінтеграційного процесу.

Аж до 2000-х років існувало очікування, що просування європейської інтеграції та європейської ідентичності підсилюватимуть одне одного у добродесному циклі: просунута економічна інтеграція та конвергенція зроблять Європу дедалі помітнішою, а отже, ще більше сприятимуть розвитку європейської ідентичності²¹⁵. Це посилене «почуття європейця» сприятиме транскордонній довірі між європейськими громадянами та їхніми урядами, що подолає перешкоди на шляху подальших інтеграційних кроків.

Мультикриза європейської інтеграції останнього десятиліття зруйнувала

²¹³ Akerlof, G. A. and R. E. Kranton (2010): *Identity Economics – How our identities shape our work, wages, and well-being*. Princeton University Press.

²¹⁴ La Barbera, F. and P. C. Ferrara (2012): Being European in a Social Dilemma – The Effect of European Identity on Cooperation. *TPM* 19(3), 165–175.

²¹⁵ Fligstein, N. (2009): *Euroclash – The EU, European Identity, and the Future of Europe*. Oxford University Press.

цей інтеграційний оптимізм. Послідовність криз (фінансова криза, боргова криза єврозони з її новими економічними розбіжностями, криза біженців, терористичні та зовнішні загрози) призвела, принаймні в деяких країнах-членах ЄС, до розчарування та відчуження від європейського проєкту. Дедалі частіше «європейська ідентичність» обговорюється як дедалі відсутня частина успішної європейської політики. Розпалом кризи стало рішення Великої Британії вийти з ЄС. Brexit є, мабуть, найяскравішим прикладом потенційних наслідків фундаментальної відсутності «почуття європейця». Brexit також можна розглядати як приклад, коли специфічна ідентичність частини населення («прихильники Брекзиту» з їхньою національною ідентичністю в чіткому розмежуванні від європейської) може призвести до рішень, які здаються ірраціональними з точки зору громадян з іншою ідентичністю («залишенців»). Критики Brexit, які вказують на потенційно високі економічні витрати виходу з ЄС, можуть просто пропустити важливий момент: для тих, хто не має європейської ідентичності, Brexit може бути частиною індивідуальної стратегії оптимізації, навіть якщо він передбачає дещо нижчий економічний рівень життя.

Розглянемо стратегії просування «європейської ідентичності». Європейська ідентичність – це концепція, відмінна від підтримки ЄС певної інституції чи політики ЄС. Навіть громадяни з відвертою європейською ідентичністю можуть виступати проти певної політики ЄС або критично ставитися до європейської інституції. Ця опозиція, у свою чергу, може бути виразом загального заперечення ЄС, але також і просто незгодою з напрямком політики чи інституції. Наприклад, важливо розібратися, чи є опозиція більшому фіскальному страхуванню в євроні питанням недостатньої солідарності (мається на увазі відсутність «європейської ідентичності»), чи просто несхваленням цієї політики як перспективної для вирішення проблем.

Важливим є те, що метою європейської політики, не кажучи вже про академічні дослідження, не повинно бути маніпулюванням («підштовхуванням») громадян до того, щоб вони стали «кращими європейцями». Особистість належить до найбільш інтимної сфери особистості і залежить від власних оцінок і рішень. У будь-якому разі, законною метою є вивчити, які політичні заходи можуть мати наслідки для європейської ідентичності. Особливо у світлі нещодавнього збільшення кількості голосів проти проєкту «Інтеграція» в цілому, важливо вивчити вплив політичних заходів, наприклад, на задоволення демократією, участь у проєкті ЄС та соціально-економічні умови. Крім того, важливим видом заходів може просувати європейську ідентичність шляхом подолання інформаційних упереджень та упереджень. Такий підхід, який ґрунтується на обміні та покращенні інформації, не може розглядатися як надмірне маніпулювання уподобаннями. З іншого боку, вона сприяє раціональному прийняттю рішень

як важливій складовій стабільної та плідної демократичної системи та мирного міжнародного співробітництва.

Термін «європейська ідентичність» загалом можна охарактеризувати як відчуття причетності до європейської «як внутрішньої частини власної соціальної ідентичності»²¹⁶. Спроби концептуалізувати європейську ідентичність є широкими та всеосяжними²¹⁷, і люди можуть надавати зовсім іншого значення поняттю «бути європейцем»²¹⁸.

Для того, щоб належним чином дослідити європейську ідентичність, нам потрібна змістовна і точна концептуалізація. Крам розрізняє поняття «ідентифікація як європейця» та «ідентифікація з Європою»²¹⁹. Перший відноситься до більш когнітивної самооцінки конкретних ідей, тоді як другий відноситься до більш афективної поведінки, яка імпліцитно показує, наскільки чесно ці ідеї «виправдовуються». Кайна розрізняє індивідуальний та колективний рівень ідентичності. Індивід належить до групи двома способами: по-перше, як колективне утворення, і, по-друге, як взаємодія між членами групи. Індивід належить разом з іншими членами групи, як більш особистісна взаємодія. Отже, ідентичність по відношенню до групи працює двояко. Для Кайни це також стосується взаємодії індивіда з іншими членами групи, що створює «відчуття приналежності разом»²²⁰. У той час як «ідентифікація з Європою» є делікатним завданням для вимірювання, «ідентифікацію як європейця» можна досить легко оцінити за допомогою опитувань.

Далі ми зосередимося на «ідентифікації як європейця» з двох причин. По-перше, він описує те, що ми прагнемо оцінити для цілей цього підходу: загальну прихильність до Європи. Загалом не має значення, наскільки інтенсивним є це почуття і в якій мірі воно відбивається на повсякденній життєвій поведінці. Досить важливим є те, що існує загальне позитивне ставлення до Європи, яке може забезпечити основу для легітимності ЄС, полегшити політику та інтеграцію ЄС, а також ініціювати демократичну взаємодію з питаннями ЄС. По-друге, «ідентифікацію як європейця» легше виміряти, а Євробарометр пропонує чудовий доступ до відповідних даних.

Однак навіть «ідентифікація себе як європейця» може мати різні виміри, наприклад, тому що «європейський» не обов'язково може означати прихильність до «Європейського Союзу».

²¹⁶ Dehdari, S. and K. Gehring (2017): The Origins of Common Identity – Division, Homogenization Policies and Identity Formation in Alsace-Lorraine. *CESifo Working Paper No. 6556*.

²¹⁷ Kaina, V., I. P. Karolewski, and S. Kühn (eds.) (2016): *European identity revisited – new approaches and recent empirical evidence*. Routledge.

²¹⁸ Lichtenstein, D. and C. Eilders (2015): Konstruktionen europäischer Identität in den medialen Debatten zur EU-Verfassung – Ein inhaltsanalytischer Vergleich von fünf EU-Staaten. *Publizistik* 60, 277–303.

²¹⁹ Cram, L. (2012): Does the EU Need a Navel? Implicit and Explicit Identification with the European Union. *Journal of Common Market Studies* 50(1), 71–86.

²²⁰ Kaina, V. (2013): How to reduce disorder in European identity research. *European Political Science* 12.

Брутер розрізняє громадянську та культурну складову європейської ідентичності²²¹. Європейська «громадянська ідентичність» означає сприйняття себе частиною європейської політичної системи або навіть «європейської держави», яка визначає правила, закони та права з урахуванням власного життя. Зосередження уваги на громадянському вимірі значною мірою ототожнювало б «Європу» з «Європою – Союзом». Європейська «культурна ідентичність» не залежить від цих політичних уявлень і позначає сприйняття, що співвітчизники-європейці ближчі за неєвропейців через спільну культуру, цінності чи історію. Ця відмінність важлива для класифікації заходів, що активують ідентичність, оскільки, як правило, обидва виміри ідентичності можуть бути викликані різними типами заходів. Наприклад, Брутер вважає, що громадянська ідентичність реагує на новини, тоді як культурна ідентичність радше реагує на символи.

«Легітимність вхідних даних» проти «легітимності виходу»: відчуття «легітимності» європейського проекту використовується для розвитку європейської ідентичності. «Легітимність вхідних даних» стосується інститутів і процесів, які призводять до політичних рішень у Європі. Легітимність вхідних даних підвищується, наприклад, завдяки високому ступеню залучення громадян або сприйняттю неупередженого європейського процесу прийняття рішень. «Вихідна легітимність» означає політику та заходи, що впливають з цього, і підтримується хорошим виконанням європейської політики, яка виконує обіцянки, дані європейським громадянам.

Для того, щоб чітко визначити політичні заходи, ми далі використовуємо класичне політологічне розрізнення «політичного». Ця відмінність походить з англо-американської політичної науки, але також міцно утвердилася в контексті Європейського Союзу та його держав-членів (див. Оксфордський довідник Європейського Союзу). Державний устрій описує політичну систему, завдання та обов'язки кожного органу, а також те, як різні органи пов'язані між собою. Політика узагальнює всі політичні дебати, процеси, які відбуваються перед прийняттям рішення про прийняття закону (або також після його оцінки). Вони відбуваються в парламенті та всередині партій, а також під час публічних дебатів. Цей термін описує процес, коли політики взаємодіють один з одним і громадськістю. Таким чином, виміри політичного та публічного вимірів охоплюють дві різні детермінанти легітимності вхідних даних (тобто інституційну сторону та «реакцію уряду»). Нарешті, термін «політика» відноситься до «змісту» і описує остаточні рішення, які приймаються. Це стосується конкретних сфер політики, таких як соціальна політика, зовнішня політика або економічна політика, і, нарешті, визначає, якою мірою уряд забезпечує цінність для своїх громадян і, таким чином,

²²¹ Bruter, M. (2003): *Winning Hearts and Minds for Europe. The Impact of News and Symbols on Civic and Cultural European Identity. Comparative Political Studies* 36(10), 1148–1179.

створює «легітимність виробництва».

Потрібне подальше концептуальне уточнення термінологічної пари «європейська ідентичність» та «підтримка ЄС».

Прийнято вважати, що європейська ідентичність є обов'язковим елементом для успішного ЄС та будь-якої подальшої інтеграції. Це показали і експериментальні дослідження²²². Однак емпіричних досліджень у цьому відношенні мало. У свою чергу, європейська інтеграція також позитивно впливає на формування європейської ідентичності²²³. Більше того, європейська ідентичність, схоже, визначає ставлення до конкретної політики ЄС та членства в ЄС²²⁴ і, навпаки, підтримка ЄС, схоже, позитивно впливає на європейську ідентичність²²⁵. Науковці показують, що підтримка ЄС, яка вимірюється як сприйняття членства в ЄС як хорошого або нейтрального, також значно підвищує європейську ідентичність²²⁶. Нарешті, вважається, що підтримка ЄС явно чи неявно «зобов'язує» політиків працювати над подальшою інтеграцією до ЄС²²⁷. Це свідчить про те, що важливо розглядати європейську ідентичність, підтримку ЄС та фактичну європейську інтеграцію як концептуально різні.

Концептуально європейська ідентичність широко описується як така, що відрізняється від підтримки ЄС, оскільки вона виражає ідентифікацію, а не думку. Більш того, він має афективний компонент і сприймається як досить міцний і довгостроково орієнтований на відміну від думки. Крім того, оскільки ідентичність є невід'ємною частиною особистості, людина не завжди може усвідомлювати «європейський компонент ідентичності», а лише тоді, коли вона ініціюється і на неї посилаються. Нарешті, як буде показано в огляді літератури нижче, в той час як формування ідентичності можна заохочувати в загальному сенсі за допомогою досвіду, формування думки працює скоріше через аргументи і роздуми.

На противагу цьому, підтримка ЄС концептуально менш зрозуміла. Термін «підтримка ЄС» у літературі містить кілька термінів: підтримка ЄС загалом, конкретної політики ЄС (наприклад, євро), або членства в ЄС як показника нинішнього рівня інтеграції до ЄС, або опозиція в сенсі

²²² La Barbera, F. and P. C. Ferrara (2012): Being European in a Social Dilemma – The Effect of European Identity on Cooperation. *TPM* 19(3), 165–175; La Barbera, F. (2015): Framing the EU as Common Project vs. Common Heritage – Effects on Attitudes Towards the EU Deepening and Widening. *The Journal of Social Psychology* 155(6), 617–635; La Barbera, F., P. C. Ferrara, and M. Boza (2014): Where are we coming from versus who we will become – The effect of priming different contents of European identity on cooperation. *International Journal of Psychology* 49(6), 480–487.

²²³ Luhmann, S. (2017): A Multi-Level Approach to European Identity – Does Integration Foster Identity?. *Journal of Common Market Studies*, 1–20.

²²⁴ La Barbera, F. (2015): Framing the EU as Common Project vs. Common Heritage – Effects on Attitudes Towards the EU Deepening and Widening. *The Journal of Social Psychology* 155(6), 617–635

²²⁵ Bruter, M. (2005): *Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity*. Palgrave Macmillan.

²²⁶ Verhaegen, S., M. Hooghe, and E. Quintelier (2017): The effect of political trust and trust in European citizens on European identity. *European Political Science Review* 9(2), 161–181.

²²⁷ Guiso, L., P. Sapienza, and L. Zingales (2015): Monnet's error?. *NBER Working Paper* 21121.

евроскептицизму. Деякі вчені вважають підтримку ЄС такою самою, як і підтримку європейської інтеграції²²⁸. Однак сама європейська інтеграція може мати зовсім інші аспекти, так само пов'язані зі змістом і часом. Підсумовуючи, в той час як європейська ідентичність відноситься до досить загального «суб'єкта», такого як ЄС, як до історичного проекту, широкої географічної аудиторії або великої групи громадян різних держав-членів, підтримка ЄС також може стосуватися дуже конкретних аспектів ЄС, таких як конкретна політика, цілі або завдання ЄС. Крім того, якщо розглядати підтримку ЄС як думку, вона може бути більш сприйнятливою до змін загалом і може змінюватися на досить короткостроковій та середньостроковій основі.

Незважаючи на відмінності в концепціях, наведений нижче огляд літератури покаже, що на європейську ідентичність, а також на підтримку ЄС впливають схожі фактори. Більше того, як видно з описової статистики, підтримка членства в ЄС та європейської ідентичності слідує схожим тенденціям, особливо останнім часом під час кризи.

Найбільш часто використовуваним емпіричним показником європейської ідентичності є так зване «запитання Морено» у стандартному Євробарометрі (Європейська комісія, 2017):

«У найближчому майбутньому ви бачите себе таким, яким

- (А) *[національність] тільки,*
- (Б) *[національність] і європеєць,*
- (В) *європеєць і [національність] або*
- (Г) *Тільки європеєць».*

Це питання названо на честь соціолога Луїса Морено Фернандеса (1986), який вперше запровадив таке запитання для вивчення субнаціональної ідентичності шотландців у зв'язку з Британією²²⁹.

Його сильна сторона полягає в тому, що воно уможливорює подвійну (національну та європейську) ідентичність, а також альтернативне впорядкування національних та європейських компонентів ідентичності. Однак це питання є спірним у зв'язку з вищезгаданим концептуальним розрізненням між ідентифікацією як європейця та з Європою. Мітчелл стверджує, що питання Морено стосується лише першого, а не другого²³⁰. По-перше, люди можуть по-різному розуміти, що означає «відчувати себе європейцем». По-друге, люди можуть відчувати себе європейцями

²²⁸ Henjak, A., G. Toka, and D. Sanders (2012): Support for European Integration. in: Sanders, D., P. Magalhaes, and G. Toka: *Citizens and the European Polity – Mass Attitudes Towards the Europe- an and National Polities*. Oxford University Press, 169–209.

²²⁹ Moreno Fernández, L. (1986): *Decentralisation in Britain and Spain: The cases of Scotland and Catalonia*. ProQuest Dissertations Publishing 1986.

²³⁰ Mitchell, K. (2015): Rethinking the 'Erasmus Effect' on European Identity. *Journal of Common Market Studies* 53(2), 330–348.

(ідентифікувати себе як європейців), але не зовсім діяти відповідно до цього (ототожнювати себе з Європою). Тому обидва аспекти ідентичності не обов'язково розвиваються разом. Крім того, тонкощі того, що означає «почуття європейця» для різних людей, здається, не мають відношення до нашої мети. Оскільки ми зосереджуємося на загальному розумінні «почуття європейця» для підтримки широкого погляду на політику ЄС, питання Морено видається цілком доречним у цьому плані.

Євробарометр пропонує широке коло запитань для вимірювання підтримки ЄС, наприклад, щодо конкретної політики, загальних переваг від членства в ЄС та швидкості інтеграції до ЄС. Найбільш часто використовуване питання, яке ми також будемо використовувати тут, звучить так (Європейська комісія, 2017):

«Загалом, чи вважаєте ви, що членство вашої країни в Європейському Союзі – це добре, погано, чи не добре, ні погано?»

Далі ми детальніше розглянемо розвиток питання Морено та питання членства в ЄС протягом останніх десятиліть.

У літературі неоднозначно сказано, ¹⁴³американець ¹⁴³американець європейська ідентичність за останні десятиліття, ¹⁴³американець. У той час як Брутер²³¹ фіксує повільне, але суттєве зростання європейської ідентичності, Роуз²³² не може знайти якусь конкретну тенденцію. Наступні дані представляють загальну тенденцію європейської ідентичності та підтримки ЄС за даними Євробарометра. З першого погляду видно, що загальний рівень європейської ідентичності та підтримки ЄС суттєво не змінився від початку і до сьогодні. Однак обидва значно відрізняються з часом і в різних державах-членах.

Європейська ідентичність на сукупному рівні по всьому ЄС коливалася в стабільному діапазоні до 2010 року, нещодавня мультикриза помітно посилила європейську ідентичність. Цікаво, що підйом, схоже, почався після гострої фази кризи суверенного боргу для більшості країн, які перебувають у скрутному становищі. Ще більш дивним є те, що після рішення уряду Великої Британії провести референдум щодо членства Британії в ЄС європейська ідентичність піднялася до нових рекордних показників. Це навіть збігається зі зростанням дискусій про верховенство права, свободу преси та громадянські права в Польщі та Угорщині. Особливо це відображено у порівнянні докризового та посткризового рівнів європейської ідентичності в усіх країнах ЄС. Зокрема, в Угорщині та Великій Британії значно зросла європейська ідентичність. Це вказує на те, що рівні європейської ідентичності не обов'язково відображають позицію національних урядів щодо конкретних

²³¹ Bruter, M. (2005): *Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity*. Palgrave Macmillan.

²³² Rose, J. (2013): How European is European Identification? Comparing Continental Identification in Europe and Beyond. *Journal of Common Market Studies* 51(2), 281–297.

питань ЄС, а навпаки, посилення дебатів з цих питань могло сприяти роздумам про власну ідентифікацію себе як «європейця». Це також підтверджується зростанням рівня європейської ідентичності Ірландії. Країна має високі ставки на членство у Великій Британії та тісні зв'язки з Великою Британією не лише в економічному, але й в емоційному, культурному та історичному плані.

Серед країн зі зниженим рівнем європейської ідентичності є Хорватія та інші, поки що досить нові країни-члени.

Загальний рівень підтримки ЄС практично не змінився з середини 1990-х років. Однак з тих пір він торгується явно нижче свого піку приблизно в 1990 році. Останнім часом спостерігається незначна тенденція до зростання з 2012 року для агрегування ЄС. Однак це лише початкові рівні до кризи. Криза (з 2007 по 2011 рік) зменшила підтримку ЄС. На перший погляд, здається, що це пов'язано насамперед з економічними міркуваннями: Фінляндія та Швеція, які мало постраждали від кризи в цей період, є єдиними країнами, які повідомляють про збільшення підтримки з боку ЄС. Цікаво, що частка людей, які не зовсім знають, що думати про членство в ЄС, значно зменшилася. Це свідчить про те, що питання ЄС зросли в суспільній увазі та формуванні громадської думки. Загалом, різні описові висновки свідчать про те, що підтримка ЄС відрізняється від європейської ідентичності.

3.5. ДІДЖИТАЛІЗАЦІЯ ТА ПУБЛІЧНА КОМУНІКАЦІЯ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ: СУЧАСНИЙ ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Ірина ХОЖИЛО

Новою точкою відліку щодо розвитку цифрових комунікацій в суспільному житті можна вважати 2020 рік. Адже він приніс сучасному світу не тільки пандемію COVID-19²³³, а можна сказати, що саме у період пандемії стався значний прорив у застосуванні інструментів інформаційно-комунікативного зв'язку. Практично в усіх сферах суспільного життя розпочалось їх активне запровадження. Адже саме підчас пандемії, а пізніше вже й у пост-ковідний період та період повномасштабної російсько-української війни²³⁴ для країн, принаймні, країн Європейського регіону, виникла нагальна необхідність скорочувати дистанцію між набувачами суспільних послуг та соціальних благ і їх виробниками. І така потреба охоплює усі без виключення сфери суспільно-економічного розвитку. Саме сьогодні ми не просто є свідками, а ми є активними учасниками побудови нових суспільних відносин, які вже домінують і будуть домінувати у найближче десятиліття в усіх сферах життєдіяльності суспільства в умовах цифрової ери суспільного розвитку.

Конституційно закріплений курс української держави на інтеграцію з країнами Європейського Союзу (ЄС)²³⁵, надзвичайно актуалізує питання щодо дослідження компліментарності розвитку діджиталізації та публічної комунікації у місцевому самоврядуванні як найближчій владної інституції у задоволенні соціальних потреб та інтересів громадян. І тут варто наголосити, що публічний сектор країн ЄС нині активно розвивається в умовах цифрової парадигми. Так, у 2022 році за ініціативою Європейської Комісії та Європарламенту наступне десятиліття проголошено для країн-учасниць як «Цифрове десятиліття» шляхом затвердження відповідної Політичної програми цифрового десятиліття до 2030 року²³⁶. В рамках активного

²³³ COVID 19. Офіційні документи і рекомендації. <https://moz.gov.ua/golovnij-derzhavnij-sanitarnij-likar-ukraini>

²³⁴ Про запровадження воєнного стану в Україні: указ Президента України № 64/2022. <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

²³⁵ Конституція України від 28.06.1996 р. (зі змінами). <http://zakon2.rada.gov.ua/law>.

²³⁶ Decision (EU) 2022/2481 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 establishing the Digital Decade Policy Programme 2030 (Text with EEA relevance). <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2022/2481/oj>

упровадження дій у цьому напрямку країни ЄС мають на меті досягти зміцнення свого цифрового суверенітету, забезпечити розроблення та запровадження власних стандартів у сфері побудови цифрового суспільства та зменшення впливу стандартів інших країн на основі роботи з даними, технологіями та розвитком відповідної інфраструктури. Цілі Цифрового Десятиліття-2030 є чітко визначеними і вони охоплюють такі основні напрямки:

- населення, що володіє цифровими технологіями та висококваліфіковані фахівці у галузі цифрових технологій;
- безпечна та стабільна цифрова інфраструктура;
- цифрова трансформація бізнесу;
- цифровізація державних послуг.

Тож можна сформулювати й основні групи показників, які характеризують досягнення визначеної мети для європейських країн є:

- *економічні* (загальна сума витрат в рамках цифрового десятиліття складає 250 млрд євро);

- *технологічні* (гігабітний зв'язок на рівні всіх домогосподарств ЄС; всі населені пункти країн Євросоюзу повинні мати 5G-покриття; пріоритетом для країн-учасниць є передове та стабільне виробництво напівпровідників на рівня не менше 20% світового виробництва; європейські країни повинні мати не менше 10 тис. Кліматично нейтральних, високо захищених крайових вузлів; стратегічною метою десятиліття є створення першого у світі квантового комп'ютеру в одній із країн ЄС);

- *соціальні* (80% всіх дорослих повинні володіти базовими цифровими навичками, а в країнах ЄС повинно бути 20 млн зайнятих спеціалістів у галузі ІКТ);

- *цифрова трансформація бізнесу* (75% компаній повинні будуть використовувати послуги хмарних сервісів, великі дані та штучний інтелект; понад 90% малих і середніх підприємств повинні будуть досягти принаймні базового рівня цифрової потужності; збільшення у два рази кількості стартапів в ІТ-сфері в країнах ЄС);

- *цифрова трансформація сектору державних послуг* (усі основні державні послуги мають бути доступні в мережі Інтернет; 100% громадян країн ЄС матимуть онлайн доступ до своїх електронних медичних карток; 100% громадян мають електронну ідентифікаційну картку (eID), яка дозволяє на території будь-якої країни ЄС здійснювати контроль державний контроль за діяльністю конкретної особи, за її транзакціями в межах кордонів ЄС та використовувати дані її особистого профілю.

Такий підхід дозволяє країнам Європейського Союзу активно розвивати і надавати дуже широкий спектр актуальних цифрових муніципальних послуг, визнаючи важливість цифровізації для покращення послуг громадянам і підвищення ефективності функціонування державних структур.

Зазначимо, що у Європейському Союзі існує кілька документів та ініціатив, які регламентують впровадження цифрових сервісів у роботу муніципальних органів влади. Одним із ключових документів є Директива ЄС 2014/55/EU щодо електронного виставлення рахунків у рамках громадських закупівель. Ця директива була затверджена у 2016 році, однак вступила в силу дещо пізніше, з 2019 року. Цим документом унормовується використання цифрових технологій для оптимізації процесів закупівель та спрощення взаємодії між муніципальними органами та постачальниками з будь-якої країни ЄС. Ця директива зобов'язує державні органи в країнах ЄС приймати електронні рахунки від постачальників товарів та послуг у рамках державних закупівель, що сприяє розвитку бізнесу, регулюванню внутрішньо європейського ринку товарів, робіт та послуг тощо²³⁷.

Зазначений документ має зв'язок з низкою інших документів, такими як Директива про податок на додану вартість в епоху цифрових технологій, Стратегії стандартизації ЄС тощо. В країнах Європейського Союзу існує ціла низка ініціатив, які спрямовані на цифровізацію громадського сектору. Серед найбільш значущих можна назвати Директиву про Європейський кодекс електронних комунікацій/цифрових послуг²³⁸ (Directive on Services in the Internal Market, 2018/1972) та Програму «Цифрова Європа» (Digital Administration Programme)²³⁹. Зазначені ініціативи стимулюють розвиток цифрових сервісів та розвиток відповідної інфраструктури на рівні муніципалітетів та державних органів країн-учасників. Так, Директива про Європейський кодекс цифрових послуг створює правову основу для забезпечення свободи надання мереж та послуг електронних комунікацій, насамперед, у таких сферах як: державна політика; громадська безпека; охорона громадського здоров'я [6; 7]. Прийняті директиви відповідають статті 52 (1) Хартії основних прав Європейського Союзу²⁴⁰.

У пост-ковідний період була прийнята Програма «Цифрова Європа» (The Digital Europe Programme). Це нова програма, що фінансується спільним

²³⁷ Directive 2014/55/EU: e-Invoicing in public procurement in Europe. <http://surl.li/rdxew>

²³⁸ Directive 2018/1972 - European Electronic Communications Code (Recast). https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nkv6yhcbpeywk_j9vvik7m1c3gyxp/vkue8qzyrwy8

²³⁹ The Digital Europe Programme (DIGITAL). <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>

²⁴⁰ Хартія основних прав Європейського Союзу. http://www.europarl.europa.eu/charter/default_en.htm

фондом ЄС, і яка розширює доступ до упровадження цифрових технологій для підприємств, громадян та державних адміністрацій. Програма «Цифрова Європа» забезпечує стратегічне фінансування для вирішення цифрових проблем, підтримуючи проекти у 5-ти ключових галузях: суперкомп'ютери, штучний інтелект, кібербезпека, передові цифрові навички та забезпечення широкого використання цифрових технологій в економіці та суспільстві, у тому числі через цифрові інновації та Хаби. Програма «Цифрова Європа» (The Digital Europe Programme) не є ізольованим інструментом наддержавного публічного управління, а скоріш за все вона більш якісно доповнює інші програми ЄС, контент яких містить цифрову складову за принципом обов'язковості. Насамперед, це такі дотичні програми як Програма досліджень та інновацій Horizon Europe і Фонд Connecting Europe для цифрової інфраструктури, Фонд відновлення та стійкості та Структурний фонд, які реалізуються в рамках багаторічної фінансової програми ЄС на 2021–2027 роки.

Слід акцентувати, що кожна країна ЄС розробляє відповідно до національних потреб і запитів свої відповідні програми, але успіх їх упровадження, як і Програми «Цифрова Європа» (The Digital Europe Programme), ґрунтується на застосуванні певних принципів. Основними серед них є такі:

1. *Цифрова інклюзія.* Програма сприяє забезпеченню доступності цифрових послуг для всіх громадян, включаючи малозабезпечені групи та людей з обмеженими можливостями.

2. *Прозорість та відкритість.* Виконання заходів Програми повинно демонструвати прозорість та відкритість даних, а також процесів у державних установах, сприяючи підвищенню рівня довіри громадян до державних органів.

3. *Універсальність та інтероперабельність.* Реалізація заходів Програми розширює можливості для створення цифрових сервісів та інфраструктури, які будуть сумісними та здатними взаємодіяти один з одним, забезпечуючи універсальність та доступність державних послуг для громадян та бізнесу.

4. *Інновації та розвиток.* Упровадження Програми стимулює інновації в галузі державного управління, підтримуючи впровадження нових технологій та методів роботи для покращення якості та ефективності державних послуг.

Програми цифрової адміністрації або аналогічні ініціативи можуть існувати під різними назвами у різних країнах ЄС. Разом з тим слід зазначити, що наявність таких програм, а навіть і їх статус, можуть змінюватись у часі. Разом з тим, спільним підходом для європейських країн є упровадження

заходів щодо цифрової трансформації сфери публічного управління та адміністрування (*державного управління; публічної адміністрації – синоніми (прим. Авт.)*). Тож розглянемо кілька таких прикладів, що свідчать про мультиплікаційний ефект та узгодженість в реалізації програмно-цільового підходу стосовно діджиталізації та публічної комунікації в рамках єдиного цифрового простору країн ЄС.

Так, Німеччина має низку ініціатив у галузі цифрової адміністрації. У 2022 році на рівні держави була прийнята національна програма «Deutschland Digital-2030»²⁴¹, яка спрямована на розвиток цифрової економіки та суспільства. На відміну від змісту національних програм цифровізації, прийнятих в інших країнах, у програмі «Deutschland Digital-2030» передбачено, що муніципалітети мають право застосовувати спеціальний інструмент – Цифровий статут для працівників. Статут розробляється для того, щоб спільно з радами персоналу муніципалітету була можливість визначати рамкові умови для працівників, а також створювати професійні стимули для підвищення кваліфікації та перепідготовки з питань цифрової компетентності. Також є координаційний комітет, який здійснює моніторинг, оцінку та контроль модернізаційних заходів на муніципальному рівні, а також визначає конкретні цілі та етапи у досягненні програмних цілей щодо цифрових сервісів в органах місцевої влади.

У Франції, наприклад, у цьому напрямку прийнято кілька програм загальнонаціонального значення. Зокрема, там діють такі програми з цифрової адміністрації, як «France Numérique-2012» та «France Relance» (2020), які спрямовані на покращення цифрових сервісів та інфраструктури. Відповідно до змісту останньої програми передбачено, що у відповідь на нові види діяльності, пов'язані з екологічним переходом, безвідходною економікою та цифровими технологіями, план відновлення французької держави збільшить доступність навчання робочої сили приблизно на 400 тис. осіб та перетворить системи професійного навчання, щоб зробити Францію лідером у галузі цифрових технологій та освітніх інновацій²⁴².

Італія також активно розвиває свою цифрову адміністрацію через програми, такі як «Agenda Digitale» та «Digital Italy 2025». В Іспанії ведеться робота з розвитку цифрової адміністрації в рамках ініціативи «Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado». У Нідерландах

²⁴¹ Deutschland. Digital. 2030 https://www.spd-wirtschaftsforum.de/wp-content/uploads/2022/07/DeutschlandDigital2030_Juli2022.pdf

²⁴² France Relance recovery plan: building the France of 2030. <https://bn.ambafrance.org/France-Relance-recovery-plan-building-the-France-of-2030>

розвиваються програми з цифрової трансформації державного сектора, такі як «Digital Government Agenda» та «National AI Strategy».

Показовим щодо успішного впровадження діджиталізації в системі публічної адміністрації є досвід шотландського міста Глазго²⁴³. З метою налагодження ефективних комунікацій на місцевому рівні у місті було створено цифрову стратегію для розвитку місцевої економіки та трансформації громадськості. На самому початку проєкту ставилось завдання покращити доступ до цифрових технологій, підвищити якість життя, фінансову залученість, здоров'я та добробут, працевлаштування та підвищити рівень громадянської участі населення. В той же час, місцева влада була свідома того, що цифрові технології можуть спричинити руйнівний вплив на світових економічних ринках. З огляду на це, було проаналізовано доцільність та корисність впровадження подібних технологій у сфері послуг, туризмі, розробці цифрових продуктів, транспорті. У результаті впровадження програми Глазго посіло п'яте місце серед міст з великою кількістю цифрових робочих місць у Великобританії, залишивши позаду Лідс, Единбург, Бірмінгем і Манчестер. Стратегічні орієнтири програми передбачали:

- збільшення кількості транзакцій, що здійснюються в рамках мережі Інтернет;
- забезпечення безперебійного доступу до цифрових технологій та послуг у сфері охорони здоров'я та соціального обслуговування;
- впровадження цифрового навчання;
- запровадження цифрового планування та створення тривимірного простору інтелектуального 3D міста – власної технології, заснованої на штучному інтелекті;
- розвиток цифрової спадщини та туризму – цілому набору технологій, що дозволяє успішно орієнтуватися у визначних місцях історії Глазго тощо.

Внаслідок упровадження цифрової стратегії міста Глазго було зроблено аналіз досягнень та виявлено наступні позитивні зрушення²⁴⁴:

- 1) розриви у навичках та потребах у них, котрі існують у місті, зменшились завдяки цілеспрямованому збільшенню рівня доступності навичок та талантів;

²⁴³ Digital Glasgow strategy. Glasgow: Digital Glasgow Board, 2018. 54 p.

²⁴⁴ Каламан О. Б., Пурцхванідзе О. В. Шляхи розбудови місцевої громади в діджиталізованому світі. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 10. <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1794>

2) населення отримало навички роботи з цифровими технологіями, які виявились надзвичайно важливими для місцевих компаній, які виступали в ролі працедавців;

3) місто Глазго досягло необхідної різноманітності у цифрових компетентностей робітників у різних сферах економіки та, зокрема, у галузі розвитку цифрових технологій.

Адаптивне упровадження зарубіжного досвіду розвитку діджиталізації та публічної комунікації на рівні громад є надзвичайно затребуваним і в українських реаліях. Однак, вітчизняний дослідник В. Тимощук зазначає, що упровадженню міжнародного досвіду в системі публічного управління на цифрових платформах в Україні перешкоджає низка внутрішньосистемних чинників, таких як адміністративно-бюрократичні бар'єри, питання оплати праці робітників цифрових сервісів, упорядкування питань передачі баз даних з центрального на місцевий рівень з метою наближення онлайн-сервісів та цифрових послуг до кінцевого споживача, тобто мова йде про певні проблеми внутрішньосистемного характеру щодо децентралізації у сфері цифрових послуг тощо²⁴⁵.

Узагальнюючи зарубіжний досвід надання електронних послуг, вітчизняні дослідники А.В. Мерзляк, В.А. Боклаг, Ю.В. Віхорта відзначають²⁴⁶, що в сучасних умовах можна виокремити кілька характерних тенденцій розвитку цих послуг в публічному секторі (рис. 1).

1. Інтеграція цифрових каналів надання публічних послуг, яка реалізується на основі ефективного співвідношення між електронними каналами надання послуг та потребами й попитом споживачів на ці послуги. Зазначена тенденція є найбільш характерною для таких країн, як Австралія, Велика Британія, Данія, Нідерланди та Сполучені Штати Америки.

2. Персоніфікація публічних послуг як особистих потреб громадян, що заснована на розмежуванні та групуванні специфічних ознак публічних послуг (вік, стать тощо). Найбільш розвинена вона у Нідерландах та Данії.

3. Використання мобільних технологій. Цей метод є найбільш затребуваним у сільських громадах і в країнах, що характеризуються високим цифровим розривом.

4. Використання соціальних мереж (Facebook, Twitter тощо). Адже нині вони є одним із офіційно визнаних каналів взаємодії між громадянами та органами державної влади в державах-членах ЄС.

²⁴⁵ Тимощук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі: навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. К: ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 124 с.

²⁴⁶ Мерзляк А. В., Боклаг В. А., Віхорт Ю. В. Зарубіжний досвід розвитку системи електронних публічних послуг в умовах розбудови інформаційного суспільства. *Держава та регіони. Серія: Державне управління.* № 1 (71). 2021, С. 136.



Рис. 1. Сучасні тенденції зарубіжних країн щодо надання електронних послуг у сфері публічного управління [597, с. 140-141]

Тож як бачимо, досвід країн ЄС свідчить, що в системі цифрових пріоритетів галузевого розвитку значний пріоритет має сфера публічного управління та адміністрування.

Додатковим підтвердженням активного розвитку цифрових послуг в публічному секторі європейських країн, окрім сфери адміністративних послуг, є його імплементація та розвиток цифрових сервісів у сфері туризму та транспорту, торгівлі, у сфері соціального захисту, охорони здоров'я та у сфері освіти. І Україна дуже активно переймає передовий досвід європейських країн і розширює горизонти галузевої цифрової трансформації. Тому вважаємо доцільним тут навести приклад такого міжнародного співробітництва у сфері розвитку діджиталізації вищої освіти між університетами України та країн ЄС. Так, відомо, що Естонія входить до ТОП-10 країн ЄС з упровадження електронних сервісів у публічному секторі²⁴⁷. Естонський досвід цифровізації послуг, особливо його активне упровадження в закладах освітньої системи, сьогодні активно апробується і в Україні. Так, в Національному технічному

²⁴⁷ eGovernment Benchmark 2023 ranking. <https://www.globalgovernmentforum.com/european-e-government-analysis-digital-growth-remarkable-in-four-nations/>

університеті «Дніпровська політехніка» за ініціативи викладачів кафедри державного управління і місцевого самоврядування спільно зі Шведським інститутом реалізується міжнародний освітньо-науковий проєкт «Впровадження цифровізації в академії: міжнародна співпраця для розвитку потенціалу та інновацій (EMDIAC)»²⁴⁸. Головною інституцією в реалізації Проєкту виступає Лінчепінгський університет (Швеція). Проєкт EMDIAC спрямований на підтримку процесів цифровізації в університетському середовищі з метою розбудови демократії в країнах-партнерах Проєкту та посилення ролі наукових шкіл у пошуку цифрових рішень для перспективного розвитку вищої освіти в Україні. Основною метою цього Проєкту є налагодження довгострокової стратегічної співпраці між Університетом Лінчепінгу (Швеція), Університетом Тарту (Естонія), Національним технічним університетом «Дніпровська політехніка» та громадською організацією Human Constanta. Організація тристороннього партнерства вишів в рамках міжнародної проєктної діяльності буде сприяти посиленню цифрової спроможності на рівні кожного учасника Проєкту. Така співпраця сприяє здійсненню передових досліджень та інноваціям у сфері вищої освіти, розробці та упровадженню проєктної діяльності в освітній сфері, підвищує якість освітніх послуг в контексті цифрової трансформації. Все це разом позитивно впливає на всі аспекти управління, економіки та суспільства. Отже, обмін знаннями та досвідом сприяє створенню та зміцненню можливостей міжнародних партнерів для задоволення поточних і майбутніх потреб воєнного та післявоєнного суспільства.

Підсумовуючи, необхідно акцентувати, що в країнах ЄС сектор публічного управління та адміністрування є авангардом нової архітектури суспільних відносин у цифрову еру суспільного розвитку і він активно розвивається на основі програмно-цільового підходу, який має національний та загальноєвропейський вимір.

²⁴⁸ Смарт-спеціалізація: поширення досвіду європейських регіонів та громад /eu-smart/. Проєкт Жан Моне Модуль, 2023-2026 рр. НТУ «Дніпровська політехніка». URL: <https://projects.nmu.org.ua/ua/projects/EU-SMART/EU-SMART.php>

РОЗДІЛ 4

ГУМАНІТАРНИЙ СЕГМЕНТ СОЦІОГУМАНІТАРНОГО ПРОСТОРУ

4.1. РОЗВИТОК СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: ПОЛІТИКИ ТА ІНСТРУМЕНТИ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Інна КОНДРАТЬЄВА, Вадим МИХАЙЛЮТА

Розвиток України на сучасному етапі як незалежної демократичної правової та соціальної держави відбувається вже понад десять років в умовах утвердження засад євроінтеграційної трансформації. Ще з 2014 року під час подій Майдану активна громадськість, а це насамперед молодь, гучно заявила владі про наміри щодо розбудови нової української держави на засадах євроінтеграційного курсу. Згодом у 2019 році ці принципи знайшли своє відображення в законі України²⁴⁹ та були згодом внесені як норма в Конституцію України²⁵⁰ (статті 85, 102, 116). А це означає, що в Україні на офіційному рівні було закріплено як окремий напрям державної політики – політика євроінтеграційного та безпекового (Північноатлантичного) курсу розвитку всіх без виключення сфер суспільного життя. І цьому процесу не змогли завадити ані довготривала пандемія COVID-19 (2020-2023), ані повномасштабне розгортання збройної агресії сусідньої країни на території української держави. Скоріш за все, ці потужні зовнішні виклики сприяли консолідації як громадянського сектору в Україні та підвищення рівня патріотичності серед широких верств населення, так і сприяли прискоренню трансформації в окремих сферах суспільного життя на основі їх організаційно-функціональної перебудови за зразками кращих практики країн Європейського Союзу. Однією із таких галузей, яка змогла трансформуватись у рекордно короткі терміни та продемонструвати високий рівень галузевої стійкості в період пандемічної загрози та викликів повномасштабної війни є галузь охорони здоров'я України.

Зазначена галузь розпочала свою структурну перебудову ще задовго до офіційного визнання та закріплення стратегічного курсу української держави на вступ до ЄС та НАТО. Як намір реалізації державної політики щодо сучасної розбудови національної системи охорони здоров'я було прийняття

²⁴⁹ Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору): закон України від 7 лютого 2019 року № 2680. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#Text>

²⁵⁰ Конституція України від 28.06.1996 р. (зі змінами). URL: <http://surl.li/rubki>

відповідного закону України²⁵¹ про пілотне впровадження структурно-функціональних змін на території чотирьох областей України. Успішна реалізація зазначеного національного проєкту сформувала нормативно-правове підґрунтя для розгортання повноцінної галузевої реформи в межах держави. Медична реформа (табл.1) була визнана одним із 8-ми пріоритетних напрямків внутрішньої політики України²⁵² та межувала з такими реформами як: децентралізація та реформа державного управління, податкова реформа та реформа правоохоронної системи тощо.

Таблиця 1

Місце медичної реформи в системі стратегічних пріоритетів розвитку української держави (складено авторами за [448])

Стратегічний пріоритет розвитку держави	Євроінтеграційна компонента стратегічної мети галузевої реформи
Реформа системи охорони здоров'я	Системне реформування з метою забезпечення медичного обслуговування для всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав

І тут слід акцентувати, що контент кожної із зазначених реформ характеризувався наявністю чітко означеного стратегічного елементу комплементарності до євроінтеграційного курсу нашої держави.

На той час Україна вже уклала Угоду про Асоціацію з Європейським Союзом²⁵³. І це стало чітким дороговказом позитивних змін у кожній сфері суспільного життя. Так, реалізація реформи системи охорони здоров'я в умовах вже існуючих міжнародних зобов'язань української держави сприяла прискоренню засад децентралізації публічного управління та адміністрування у цій галузі. Задля цього керівництвом нашої країни, національним урядом та профільним міністерством було застосовано комплексний підхід в реалізації заходів публічного управління та адміністрування трансформацією сфери охорони здоров'я на основі інноваційних інструментів правового,

²⁵¹ Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві: закон України від 7 липня 2011 року № 3612. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3612-17#Text>

²⁵² Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>

²⁵³ Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: закон України 16 вересня 2014 року № 1678. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2>

організаційного, економічного та соціального механізмів. Це дозволило, перш за все, досягти на національному рівні за дуже короткий час (2015-2019 рр.) значних успіхів у перебудові системи управління на первинному рівні надання медичних послуг та отримати схвальну оцінку міжнародних експертів Всесвітньої Організації Охорони Здоров'я та Світового Банку²⁵⁴.

Зазначимо, що виклик пандемії COVID-19 значно порушив традиційну інфраструктуру медичних підприємств та служб у всьому світі. Так, у 2021 році це зафіксували 92% країн світу та 84% країн відповідно відзначили цей факт упродовж 2022 року. Виклик цієї пандемії спонукав на глобальному рівні управління прийняти низку запобіжних заходів та розробити відповідні стратегії й політики у сфері охорони здоров'я та запобігання негативних руйнівних наслідків для національних економік, які є результатом затримки державного контролю над перебігом епідемій²⁵⁵. У формуванні глобальної відповіді на виклик пандемії COVID-19 Європейський Союз відіграв вирішальну роль, виявляючи солідарність і ефективну підтримку, використовуючи підхід єдиного протиепідемічного та медико-санітарного фронту Європи з метою організації та забезпечення до впровадження глобальної кампанії з імунізації населення та підтвердження прихильності ЄС до ідеї збереження та укріплення глобального здоров'я для всіх.

Саме тому на глобальному рівні управління експерти ВООЗ переглянули ключові підходи в системі публічного управління наданням базових медичних послуг та надали національним урядам чіткий меседж про необхідність у найближчий час зробити необхідне переорієнтування моделей надання медичних послуг з пріоритизацією публічноуправлінської уваги на «первинку». Це пояснюється тим, що питома вага «первинки» в загальній структурі медичних послуг складає майже 80%. І саме тому мова йде про те, що в рамках моніторингової діяльності за досягненням «Цілей сталого розвитку 2030»²⁵⁶ експерти ВООЗ ґрунтовно досліджують основні тренди, що формуються на рівні окремих держав як національна відповідь у досягненні глобальної цілі № 3 «Забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці». Зазначена ціль структурована у напрямку розвитку первинної медико-санітарної допомоги за такими складовими як «Досягнення загального охоплення послугами охорони здоров'я» (3.8.1) та «Катастрофічні витрати на охорону здоров'я (3.8.2 ЦУР,

²⁵⁴ Україна: огляд реформи фінансування системи охорони здоров'я 2016–2019. Спільний звіт ВООЗ та Світового банку. URL: https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0018/425340/WHO-WB-Joint-Report_UKR_Full-report_Web.pdf

²⁵⁵ Рудік, О. М. (2020). Європейський Союз охорони здоров'я як напрям подальшого поглиблення інтеграції ЄС. Державне управління та місцеве самоврядування. 2020. Вип. 4(47), 147-154. URL: DOI: <https://doi.org/10.33287/1020204>

²⁵⁶ 17 Goals to Transform Our World. United Nations. URL: <https://sdgs.un.org/>

поріг 10%, 2000-2019 рр.). Так, складова 3.8.1 «Досягнення загального охоплення послугами охорони здоров'я» (3.8.1) скерує дії національних урядів, особливо у пост-пандемічний період, на забезпечення загального охоплення послугами охорони здоров'я, у тому числі забезпечення захисту від фінансових ризиків та забезпечення доступу до якісних основних медико-санітарних послуг і до безпечних, ефективних, якісних і недорогих основних лікарських засобів і вакцин для всіх.

Тож на національному рівні управління охороною здоров'я експерти ВООЗ рекомендують урядам та профільним міністерствам переорієнтувати функціонуючі нині моделі системи охорони здоров'я на основі застосування ПМСД-підходу (первинна медико-санітарна допомога – primary health care (PHC) approach). Попередні прогнози показують, що такий підхід потенційно може врятувати майже 60 мільйонів життів та збільшити очікувану тривалість життя в усьому світі на 3,7 року до 2030 року.

Більшість ключових заходів, а це майже 80-90%, які реалізуються на рівні «первинки», потребують узгодженого та координованого управлінського впливу задля досягнення мети управління на цьому рівні – загального охоплення послугами охорони здоров'я (ЗОПОЗ) або англійською мовою Universal Health Coverage (UHC). Тобто загального охоплення населення базовими послугами охорони здоров'я можна успішно досягти за допомогою ПМСД-підходу та виміряти на основі застосування спеціального індексу. Він визначається як середнє охоплення основними послугами на основі контрольованих втручань, включаючи показники репродуктивного здоров'я, здоров'я матері та дитини, інфекційні та неінфекційні захворювання, спроможність і доступ до послуг для населення в цілому та для найбільш уразливих груп населення. Цей індекс вимірюється як індекс балів за шкалою від 0 до 100 і розрахований як середнє геометричне 14 показників охоплення базовими послугами охорони здоров'я. Ці показники призначені для вимірювання охоплення послугами, і їх не слід тлумачити як повний або вичерпний перелік медичних послуг або заходів, необхідних для досягнення загального охоплення медичними послугами. Проте, експерти ВООЗ раз на два роки здійснюють відповідний моніторинг та складають рейтинг країн світу відповідно до показнику цього індексу. Так, наприклад, у 2022 році було здійснено моніторинг 194 країн світу з метою оцінювання доступності до базових медичних послуг. Цікаво зазначити, що серед перших 35 країн світу не всі країни ЄС мають високі показники у досягненні загального охоплення послугами охорони здоров'я²⁵⁷. У табл. 2 представлено перелік країн ЄС, які

²⁵⁷ Kraje z najlepszą opieką zdrowotną. Jak wypadła Polska? [RANKING]. URL: <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/kraje-z-najlepsza-opieka-zdrowotna-jak-wypadla-polska->

за показниками цього індексу увійшли до ТОП-35 кращих країн світу щодо організації роботи на первинному рівні надання медичної допомоги.

Таблиця 2

ТОП-35 країн світу з високим індексом загального охоплення послугами охорони здоров'я

(індекс країн знаходиться у межах 80-100 балів)

№ з/п	Перелік країн ЄС з високим індексом	№ з/п	Перелік країн поза межами ЄС, які мають високий індекс
1.	Австрія	20.	Канада
2.	Бельгія	21.	Південна Корея
3.	Данія	22.	Сінгапур
4.	Ірландія	23.	Великобританія
5.	Ісландія	24.	Норвегія
6.	Італія	25.	Австралія
7.	Німеччина	26.	Швейцарія
8.	Люксембург	27.	Монако
9.	Мальта	28.	США
10.	Нідерланди	29.	Ізраїль
11.	Польща	30.	Нова Зеландія
12.	Португалія	31.	Куба
13.	Словаччина	32.	Чилі
14.	Словенія	33.	Таїланд
15.	Фінляндія	34.	Об'єднані Арабські Емірати
16.	Франція	35.	Японія
17.	Чехія		
18.	Швеція		
19.	Кіпр		

Складено авторами за [453]

Тож тут можна зазначити, що країни-члени ЄС, так би мовити країни молодшої генерації, як-то країни Балтії та інші, що доєдналися до Європейського Союзу після 2000 року за ефективністю надання медичних послуг на первинному рівні дуже близько межують з показниками України, який становить 76 зі 100 балів (за виключенням Польщі – її показник становить 82 бали). Як видно із табл. 2, у світовому рейтингу не всі країни ЄС мають високий показник охоплення населення медичними послугами на первинному рівні. До групи з високим індексом увійшли лише 19 країн із 27-ми (це становить 70% або 2/3 країн ЄС). І тут важливо акцентувати, що за цим індексом Україна, як країна-кандидат на вступ до ЄС, входить у світовому рейтингу до групи країн з показником 60-80 балів. До цієї ж групи входять країни ЄС так званої молодшої генерації, які увійшли до Союзу вже після 2004 року: *Угорщина – 79 балів, Хорватія – 79 балів, Естонія – 79 балів, Румунія – 78 балів, Греція – 77 балів, Литва – 75 балів, Латвія – 74 бали, Болгарія – 73 бали.*

Необхідно зазначити, що у пост-ковідну добу на території Європейського регіону формується новий глобальний порядок денний у сфері охорони здоров'я. Його основою на рівні кожної країни є саме первинна ланка здравоохоронної системи, яка, так би мовити, успішно тримала першу лінію оборони на медичному фронті упродовж всього періоду пандемії COVID-19 і успішно виконала це завдання. Відомо, що саме на «первинці» лікувалось від коронавірусної інфекції майже близько 70-80% хворих. Тому, у пост-пандемічний період на глобальному рівні постала необхідність трансформації національних моделей управління сферою охорони здоров'я з акцентом особливої уваги національних урядів на підтримку та розвиток послуг на рівні первинної медичної допомоги. А основними принципами публічного управління з метою підвищення якості у сфері охорони здоров'я на основі застосування ПМСД-підходу є такі як *інклюзивність, справедливість, економічна ефективність, цільова спрямованість на покращення фізичного й психічного здоров'я та соціального благополуччя людей.* Ці принципи фактично є імplementованими у змісті багатьох нормативно-правових актів, які були прийняті останнім часом різними інститутами ЄС у співпраці з представниками широких кіл громадськості та бізнес-структур. Вищезазначені принципи простежуються, насамперед, у таких документах як політична декларація про наміри створення Європейського Союзу охорони здоров'я²⁵⁸ та Глобальна стратегія охорони здоров'я ЄС²⁵⁹. Так, зокрема,

²⁵⁸ EU. European Health Union. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_en

²⁵⁹ EU Global Health Strategy.2022. URL: https://health.ec.europa.eu/internationalcooperation/global-health_en

Стратегія прокладає шлях для країн ЄС, щоб зробити колективний внесок у формування глобальної системи здоров'я шляхом більш стратегічної, активної та ефективної участі кожної країни-учасниці та, за можливості, і країн-кандидатів у формуванні колективної відповіді на можливі надзвичайні ситуації у сфері охорони здоров'я.

Необхідно також звернути увагу на те, що саме сьогодні вибудовується новий тип надійного глобального управління задля формування колективної відповіді на ймовірні виклики складного геополітичного середовища. Це, на наш погляд, включає поглиблення співпраці через такі інструменти глобального управління у сфері охорони здоров'я, як засідання керівників держав G7 та G20, також інших глобальних, регіональних і двосторонніх партнерств та ініціатив у цій галузі. Прикладом таких глобальних ініціатив у сфері охорони здоров'я є прийняття у 2021 році на Глобальному саміті з охорони здоров'я за участю лідерів «Великої двадцятки», представників міжнародних та регіональних організацій, що співпрацюють у сфері охорони здоров'я, Римської декларації²⁶⁰. Метою цього документа було визнано необхідність узяття під контроль національними урядами всіх країн світу перебіг коронавірусної хвороби, а головним пріоритетом глобальної політики у боротьбі з поширенням пандемії, разом з іншими заходами, є проведення повномасштабної глобальної безпечної ефективною та справедливою вакцинації. Також пріоритетом ЄС, як зазначається у декларації, разом із сферою охорони здоров'я, є розвиток сильної, стійкої, збалансованої економіки, розвиток цифрових технологій, зеленої енергетики тощо.

Крім того, на порядку денному сьогодні у межах європейського кордону постає питання про створення міцнішого, більш ефективного, більш підзвітного та стійкішого механізму фінансування національних систем охорони здоров'я у разі повторення глобальних викликів на основі багатосторонньої системи. Так, розширення глобального партнерства ЄС у галузі охорони здоров'я в рамках Глобальної стратегії охорони здоров'я ЄС²⁶¹ засноване на спільному володінні та спільній відповідальності 27 країн-членів. Покращення суверенітету щодо охорони здоров'я підвищує стійкість і автономію кожної національної системи охорони здоров'я. Такий управлінський підхід, який дістав назву «Єдине здоров'я», в рамках здоровоохоронної європейської ініціативи заснований на засадах інтеграційного впливу. Це дозволяє скерувати першочергову увагу європейських країн-лідерів у сфері охорони здоров'я на тих країнах, в яких

²⁶⁰ EU. Global Health Summit in Rome, May 21, 2021. Rom Declaration. URL: https://global-health-summit.europa.eu/rome-declaration_en

²⁶¹ EU Global Health Strategy.2022. URL: https://health.ec.europa.eu/internationalcooperation/global-health_en

національні системи охорони здоров'я функціонують не так ефективно (за показником охоплення загальними послугами у межах ЄС налічується 8 таких країн). Також необхідно розвивати партнерські відносини з країнами європейського регіону, які, насамперед, є країнами-кандидатами.

На завершення огляду слід зазначити, що передбачувані у майбутньому інвестиції у розвиток глобального управління європейською системою охорони здоров'я, першочергово повинні бути спрямованими на:

- досягнення загального охоплення послугами охорони здоров'я, в центрі якого знаходиться первинна медико-санітарна допомога;
- розвиток підходу «Єдине здоров'я» в рамках ЄС;
- розбудову готовності медичних установ протистояти можливим надзвичайним загрозам у сфері охорони здоров'я;
- розбудову стійкості інфраструктури медичної сфери на рівні національних держав.

Отож все вищезначене актуалізує перед національними урядами проблему пошуку значних соціальних та макроекономічних інвестицій з метою досягнення глобального суспільного блага яким є громадське здоров'я. Саме тому, ми вважаємо, що використання публічноуправлінського підходу «Єдине здоров'я» є по-справжньому єдиним і досить потужним управлінським рішенням, на основі якого може розпочатися формування комплексного механізму тісної співпраці між державами-членами ЄС з метою розбудови нової архітектури управління глобальним європейським здоров'ям. При цьому політичні дії та їх фінансове забезпечення тісно пов'язані з новими стратегічними пріоритетами у галузі охорони здоров'я не тільки для країн ЄС, але й для країн Європейського регіону в цілому.

Разом ЄС та його країни-члени є одними із найбільших спонсорів глобальної системи охорони здоров'я. Це довела пандемія ковід та широка вакцинація населення в межах Європейського регіону. Тому Глобальна стратегія охорони здоров'я, прийнята у 2022 році, передбачає, у тому числі, здійснення країнами ЄС певного фінансового внеску у глобальну систему охорону здоров'я за рахунок підтримки та удосконалення таких інструментів управління як ефективне картографування та моніторинг, а також шляхом заохочення інноваційного фінансування, об'єднання ресурсів на міжнародному рівні та спільного інвестування між країнами-партнерами та іншими суб'єктами, такими як громадський та приватний сектор. Нова Глобальна стратегія охорони здоров'я ЄС забезпечує основу для ефективної розбудови нової політики ЄС у сфері охорони здоров'я до 2030 року. Стратегія визначає конкретні напрямки дій для формування глобального здоров'я в рамках розбудови Європейського Союзу охорони здоров'я, структурними

елементами якого є: розвиток спеціальних інституцій ЄС щодо транскордонної безпеки у сфері охорони здоров'я; європейський план боротьби з раком; доступність лікарських засобів та вакцин для всіх категорій населення; цифровізація охорони здоров'я (Ehealth); комплексний підхід до охорони психічного здоров'я; відновлення та стійкість медичної інфраструктури на основі ПМСД-підходу.

4.2. УПРАВЛІННЯ МАСОВИМИ СПОРТИВНИМИ ПРАКТИКАМИ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Сергій СЕРГЕСЬВ

Визначення змісту масових спортивних практик в рамках процесу управління, перш за все, корелює з відповідними категоріями державної політики в галузі фізичної культури і спорту.

До особливостей сучасних спортивних форм соціальної активності можна віднести також її вбудовування в процеси космополітизації, взаємопроникнення культур і соціальних практик, які показують взаємозв'язок між де- і ренаціоналізацією, де- і ретернізацією, де- і релокалізацією в суспільстві і політиці. У цьому сенсі спортивні практики є універсальною соціокультурною формою взаємодії між людьми і визначають важливість проведення порівняльних дослідження цього явища.

Масові спортивні практики як ресурс розвитку соціальної солідарності свідчать про системний характер соціальної взаємодії, що виникає при спільній роботі багатьох людей у різних сферах, у тому числі і в спорті. Природничо-наукові компоненти масових соціальних практик вказують на зв'язок цих практик з фізичним і психічним здоров'ям, яке зміцнюється завдяки участі в них людей. Нарешті, з позитивним характером цих практик пов'язані гуманістична складова, спрямована на досягнення соціально значущих цілей зміцнення комунікацій, прояву взаємопідтримки, залучення до них різних поколінь, формування і зміцнення позитивних соціокультурних традицій, підвищення престижу цінностей справедливої боротьби, спільної діяльності, командного духу (колективізму і корпоративізму).

Проведений аналіз дозволив прийти до авторського тлумачення поняття «масові спортивні практики», яке постає в широкому і вузькому сенсі. У широкому сенсі масові спортивні практики являють собою єдину багатокомпонентну соціально диференційовану систему соціальних просторів, структура якої характеризується різними формами спортивної діяльності людини і її положенням в місцевих громадах.

Масові спортивні практики як об'єкт публічного управління – це сукупність різноманітних форм спортивної діяльності людини, зумовлених її соціальними позиціями, спрямованих на відтворення масових, звичайних, повсякденних і повторюваних індивідуальних і групових фізичних дій і являють собою соціальний ресурс для розвитку комунікацій, забезпечення людського ресурсу високопродуктивних видів спорту.

Масові спортивні практики як соціальний ресурс розвитку соціальної

солідарності впливають на забезпечення, підтримання та відтворення якості життя та людського капіталу. Участь у масових спортивних заняттях дає можливість виявити людей, які найбільш підготовлені до включення в спортивну систему великих досягнень.

Найважливішими характеристиками масових спортивних практик як об'єктів управління є: яскраво виражена гуманістична спрямованість; опора на соціально значущі цілі взаємодії; оптимальне врахування індивідуальних потреб і традицій; інфраструктурна, територіальна та економічна доступність; низький конфліктний потенціал і високий рівень потенціалу профілактики девіантної поведінки; забезпечення гідного рівня якості життя; демократія у формах і категоріях учасників; високий рівень самоорганізації.

Масові спортивні практики дозволяють, з одного боку, виявити і описати широке коло явищ в суспільстві як різновиди соціальних практик, а з іншого – описати логіку повсякденного життя людей в суспільстві через його феномени – поширеність, заразливість, довіру і солідарність, практичні почуття, стратегії поведінки і соціальної взаємодії, інститут безперервної освіти і підвищення компетентності (габітус) тощо.

До основних функцій масових спортивних практик належать: функція самоорганізації та зміцнення соціальної солідарності, оздоровча, профілактична та компенсаторна, політична та іміджева, «символічний маркер», функція самореалізації, самоідентифікації, самоствердження особистості, соціально-інтегруюча функція, розвиток соціальних ресурсів для підтримки спорту великих досягнень.

Основними формами соціально-масових спортивних практик є підготовчі (підвищення обізнаності про вплив спорту на життя людини, тренування), змагальні (участь у спортивних змаганнях, виставкових виступах, фестивалях і спортивних святах), супутні (участь у формах колективного співпереживання улюбленому виду спорту, команді, спортсменам).

Проблема масового спорту давно привертає увагу вчених. Спорт як наукове поняття і масовий спорт як явище характеризують одну з фундаментальних основ функціонування і життя людини і суспільства. Як показує практика, переосмислення ролі і сенсу спорту, як правило, завжди відбувається тоді, коли життя особистості і суспільства зазнає значних трансформаційних змін. Це саме той період, який переживає людство на початку XXI століття.

На думку ряду дослідників, основними поняттями є фізична культура і спорт як два повноцінних і самостійних явища. Деякі вчені до цих пір вважають за краще розглядати їх разом в рамках існуючих теоретичних

конструктів, вважаючи, що одного разу їх можна буде розділити, але в даний час це не має сенсу. Фізична культура – це «сукупність соціальних цілей, завдань, форм і видів діяльності, які існують для фізичного вдосконалення людини. Спорт є домінуючою формою фізичної культури»²⁶².

Існує і протилежна наукова точка зору, яка полягає в тому, що «... Побудова базової, узагальнюючої інтегративної теорії в галузі фізичної культури і спорту через поняття «фізична культура» не є продуктивною.

Наприклад, в англomовних країнах поняття фізичної культури взагалі не існує, а в сучасній науковій і побутовій мові використовуються поняття «масовий спорт», «фітнес» тощо²⁶³. Це також про відпочинок, проведення часу. Характеризують оздоровчий, дозвіллевий, компенсаторний, ігровий компоненти спорту, тобто все те, що «служить активному відпочинку людей у вільний час»²⁶⁴. Згідно з Європейською спортивною хартією, під спортом розуміють «... всі форми фізичної активності, які шляхом епізодичної або організованої участі спрямовані на вираження або поліпшення фізичного і психічного благополуччя, формування соціальних відносин або досягнення результатів на змаганнях всіх рівнів»²⁶⁵.

Аналіз існуючих наукових понять і сутнісних визначень спорту дозволяє виділити кілька фундаментальних підходів до теоретичного розуміння цього явища і категорії.

1. Концепція єдиної психосоматичної, особистісно-соціокультурної та організменно-екологічної цілісності людського розвитку, представлена в руслі інтегративної філософії, соціальної філософії та антропології, в межах якої окремі суб'єктні знання про людину синтезуються в парадигмальні підходи до спорту як соціального явища. Спорт аналізується як специфічний духовно-матеріальний рух і змагання. Ідеї антропологічної «атлетичної людини» знаходять своє відображення в синтезі технік тіла, позачасових елементів сталої традиції та універсального досягнення ідеального антропологічного зразка, що є символами нової посттрадиційної колективної солідарності²⁶⁶.

2. Теорія фізичної культури і спорту (ТФС), яка об'єднує наукові знання всієї спортивної науки (фізіології і психології спорту, біомеханіки і хімії, спортивної медицини, спортивної педагогіки, генетики та ін.). У межах загальної теорії предметом ТФС є спеціальний аналіз різних форм реальних спортивних практик, до яких традиційно відносяться: широкий спектр

²⁶² Beck, U. *Cosmopolitan Version*. - Cambridge: Polity Press, 2007.

²⁶³ Bykhovskaya I., Mrazek J., Fialova L. Health and Physical Activity in Central and Eastern Europe // *European Journal for Sport and Society*. Koln-Munster, 2004. Vol. 1. N 2. P. 145–161

²⁶⁴ *Images of Sport in the World* / ed. by J. Mester. Cologne, 1995

²⁶⁵ Bykhovskaya I., Mrazek J., Fialova L. Health and Physical Activity in Central and Eastern Europe // *European Journal for Sport and Society*. Koln-Munster, 2004. Vol. 1. N 2. P. 145–161

²⁶⁶ *Sport in Space and Time* / ed. O. Weiss and W. Schulz. Vienna, 1995

технологій (тренування, вправи, методики, вимірювання результативності тощо), спортивні заходи (олімпіади, чемпіонати, спартакіади, змагання, спортивні свята, матчі тощо), спортивні результати та досягнення (нагороди, місця, очки, очки тощо). В межах цієї теорії спорт – це «... форма фізичної досконалості людини...», а фізична культура постає як «... певний макрорівень, який безпосередньо об'єднує діяльність, науку, обмін інформацією, культурно-моральні цінності, етику, естетику тощо».²⁶⁷

3. Теорія фізичної активності людини як специфічної діяльності людини пов'язана зі зміцненням здоров'я, розвитком фізичного потенціалу і досягненням фізичної досконалості. Метою рухової активності є ефективна реалізація задатків і здібностей з урахуванням особистих мотивацій і соціальних потреб. У межах цього наукового напрямку обґрунтовано теоретичну концепцію фізичної активності з позиції активного елемента, що формує фізичну культуру людини в сукупності з іншими факторами і є найважливішою складовою системи соціального виховання та самовиховання особистості.

Предметом наукового дослідження поняття фізичної активності людини є основні закономірності керованого розвитку рухового потенціалу людини, шляхи і засоби формування активного ставлення особистості до процесу фізичного вдосконалення, технології та форми організації рухової активності людей. Ця концепція містить систему уявлень про єдність фізичної активності з психологічними та соціологічними аспектами розвитку людини.

Під фізичним навантаженням в зарубіжних дослідженнях розуміють «... будь-яку роботу, що виконується скелетними м'язами в результаті витрати енергії, додається до стану спокою»²⁶⁸. Вивчення фізичної активності здійснюється в двох напрямках: фізіологічному і поведінковому. У фізіологічному сенсі це витрата енергії, метаболізм у стані спокою, термічний ефект харчування, зростання тіла і м'язової маси, а в поведінковому сенсі розглядається в межах особливостей розуміння поведінки.

4. Валеологія як загальна теорія здоров'я, де ціннісний зміст соціального здоров'я зводиться у відносинах людини і суспільства до певного фізичного і духовного стану, що забезпечує успішне життя людей. У структурі цінностей для реалізації людського потенціалу виділяється біофізична складова як величина за фізико-біологічними параметрами стану людини, яка життєво необхідна для її оптимального функціонування.

Визначення здоров'я ВООЗ найбільше відповідає тематиці фізичної

²⁶⁷ Meyers T. Neues Lexikon. Leipzig, 1976. P. 52.

²⁶⁸ Baranowski T. et al. Assessment, prevalence, and cardiovascular benefits of physical activity and fitness in youth // *Medicine and Science in Sport and Exercise*. – 1992.24 (6). – P.237-247.

активності та спорту: «Здоров'я – це стан повного фізичного, психічного та соціального благополуччя, а не просто відсутність хвороб чи недуг»²⁶⁹. При цьому поняття універсальної цінності здоров'я включає також людей з обмеженими можливостями здоров'я, інвалідів, які страждають патологічними захворюваннями (алкоголізм, наркоманія, ігроманія та ін.), Тобто ширше, ніж нормативно закріплене поняття «здоров'я» ВООЗ.

5. Теорія фізичного виховання (ТФВ), в якій «спрямованість фізичного виховання людини визначається єдністю ціннісних орієнтацій, потреби і мотиваційної сфери, базових і спеціальних знань про грамотне застосування фізичних вправ в умовах оздоровчої та спортивної підготовки, життя в цілому»²⁷⁰. Розвиток системи фізичного виховання здійснюється на основі переважної соціалізації дітей і молоді, учнів загальноосвітніх шкіл і студентів. Він орієнтований на максимальне розкриття індивідуальні здібності і схильності людини з раннього віку з урахуванням індивідуальних особливостей, основних інтересів і рівня розвитку психофізичних показників. У цьому сенсі спорт постає як «... соціальний інститут виховання, який має характер ігрової фізичної активності, пов'язаної з зіставленням рівня розвитку фізичних і духовних здібностей»²⁷¹. Педагоги більше орієнтуються на аналіз позитивного впливу спорту на структуру особистості, систему мотивацій і заходів впливу на неї.

6. Концепція спорту як особливої професійної сфери та діяльності, до якої залучені різноманітні суб'єкти (спортсмени, тренери, спортивні менеджери, державні та муніципальні службовці, медичні працівники, судді, науковці, методисти тощо). Предметом дослідження в даному науковому напрямі є реальна професійна діяльність людей, що займаються спортивними практиками, а також науково-технічне забезпечення спортивних практик, що стрімко розвиваються (технології, нові матеріали, біостимулятори, спортивні товари та послуги). Фізична культура і спорт як галузь діяльності, що включала в себе масовий спорт і спорт найвищих досягнень, являли собою єдину систему в практиці управління до кінця 80-х років ХХ століття. Аналіз робіт, присвячених структурі фізичної культури, показав, що загальноприйнятим є підхід 1, згідно з яким виділяють кілька рівнів:

- масовий, або «спорт для всіх», тобто фізичні вправи незалежно від статі, віку (не спрямовані на участь у будь-яких змаганнях та отримання спортивної категорії), у тому числі з лікувальною або оздоровчою метою;
- види спорту найвищих досягнень, у тому числі аматорський спорт,

²⁶⁹ Всесвітня організація охорони здоров'я. Основні документи. 13-те видання. Женева, 1962. с.1-2.

²⁷⁰ Handbook of Sports Studies / Coakley J.& Dunning E.(ed.). Sage, 2000.

²⁷¹ Plessner H. Soziologie des Sports. Weinheim, 1961

що передбачають участь у змаганнях, отримання спортивного розряду;

– професійний спорт, що має на увазі «спорт як професія», тобто спрямований на підприємницьку діяльність.

7. Найбільшого поширення набув міждисциплінарний науковий напрямок, який розглядає спорт як соціальне явище. На початку ХХ століття Т. Веблен, Й. Гобсон, М. Вебер, Й. Хейзінга та інші писали про спорт як соціальне явище. Соціологічний напрямок спортивних досліджень отримав бурхливий розвиток в середині ХХ століття, а за формою і методами, властивими соціології управління, сформувався на початку 90-х років ХХ століття. Інституціоналізація всебічних досліджень спорту як соціального явища відбулася з відкриттям у 1966 році в Кельні першого симпозиуму Міжнародного комітету з соціології спорту (ICSS). У тому ж році був заснований журнал «Міжнародний огляд соціології спорту» (IRSS)²⁷².

Спорт став об'єктом вивчення нової самостійної галузі науки – соціології спорту, яка, «... уточнює структуру, механізми і характер суспільних відносин і взаємодій у сфері фізичної культури і спорту, розглядає і вивчає роль і місце фізичної культури і спорту в способі життя людей, а також суспільних відносин людей у зв'язку з їх участю у фізкультурно-спортивній діяльності»²⁷³.

Існує кілька наукових підходів до визначення сутності спорту. До першої групи належить інституціональний підхід, який розглядає спорт як «унікальний соціальний інститут розвитку, поширення та засвоєння людиною і людством культури рухової активності»²⁷⁴.

До другої групи належать визначення сучасного спорту як соціально диференційованої системи: «... характеризується різноманіттям форм спортивної діяльності та її організації, а також різним стимулюючим характером для різних соціальних груп»²⁷⁵.

Третю групу об'єднують підходи, що вивчають спорт як особливий соціокультурний феномен. Таке бачення спорту, на думку представників такого підходу, дозволяє більш детально вивчити весь набір «різноманітних соціокультурних детермінант, які суттєво впливають на структурні, змістові, функціональні, аксіологічні та семантичні характеристики феномену спорту, а також багатогранні «проекції» спорту на суспільство, які дають змогу описати його функціонування в системі сучасних соціокультурних інститутів»²⁷⁶. Для

²⁷² About ISSA // International Sociology for Sport Association URL:<http://www.issa.otago.ac.nz/about.html>.

²⁷³ Plessner H. *Soziologie des Sports*. Weinheim, 1961

²⁷⁴ Bykhovskaya I. Sports, New way of Thinking and Human Values // *International Review for the Sociology of Sport*. 1993. № 3. P. 194–202; Coakley J. and Dunning E. (eds.) *Handbook of Sports Studies*. L., 2003.

²⁷⁵ Shymanski S. The Anglo-American model of sport // *Handbook on the economics of sport* / ed.by Andreff W., Shymanski S. – Elgar, 2006. – P.304.

²⁷⁶ *Handbook of Sports Studies* / Coakley J.& Dunning E.(ed.). Sage, 2000.

дослідників очевидним, що розвиток такої проблемної перспективи є важливою умовою розуміння причин та умов експансії спорту в сучасному світі.

Четверта група представлена соціогуманітарним підходом до аналізу спорту, який за останні роки значно поповнив теоретико-методологічну базу гуманітарних наук. Специфіка соціогуманітарного підходу до спорту полягає в розгляді явища не зсередини спортивної системи, а як би ззовні, в більш загальному соціокультурному контексті, з акцентом на «співвіднесенні масового спорту з особливостями соціального (інституційного, соціогрупового) і культурного (аксіологічного, семантичного, знаково-символічного) простору, в якому існує і розвивається розглянуте явище»²⁷⁷.

При вивченні спорту як соціального явища сформувалося кілька моделей його функціонування. До таких моделей належать: експресивна, традиційно-змагальна, шоу-комерційна, функціональна, ігрова культура. Вчені також розглядають англо-американську, європейську моделі спорту²⁷⁸ і модель «піраміди»²⁷⁹. З точки зору цілей, характеристик, державної політики у сфері спорту та ефектів ці моделі в основному сконцентровані в описі як професійні, елітарні та шоу-видовищні аспекти спорту.

Сучасний підхід до розробки адекватних часу теоретичних і емпіричних моделей спорту і управління ним вимагає виходу за рамки описаних вище парадигм і моделей з точки зору цивілізаційно-гуманістичної моделі розвитку людини, природи і суспільства. Про введення такого поняття, як «масові спортивні практики», нас наштовхують на висновки багатьох експертів про те, що необхідно принципово розрізнати високопродуктивний спорт, професійний спорт, комерційний, елітний спорт та «інший вид спорту» – це спорт для кожного, масовий і доступний. Існує стійка думка, що сучасний стан спорту нівелює суб'єктність людини, не сприяє підвищенню довіри та солідарності в суспільстві та призводить до ресурсного дисбалансу, оскільки:

- Спорт швидко і тотально комерціалізується, перетворюючись на індустріальну галузь шоу-бізнесу;
- Аматорський спорт знаходить кульмінацію в індустрії оздоровлення платних послуг, що постійно розширюється;
- Спорт не стирає межу між багатими і бідними, не забезпечує справедливого доступу до можливостей, але сприяє соціальній диференціації, ексклюзивності та елітарності в ряді спортивних послуг і видів спорту;

²⁷⁷ Bykhovskaya I. Sports, New way of Thinking and Human Values // International Review for the Sociology of Sport. 1993. № 3. P. 194–202; Coakley J. and Dunning E. (eds.) Handbook of Sports Studies. L., 2003

²⁷⁸ Sloane P.J. The European model of sport // Handbook on the economics of sport / ed.by Andreff W., Shymanski S. – Elgar, 2006. – P.299.

²⁷⁹ Whannel G. Fields in Vision – Television Sport and Cultural Transformation. L.: Routledge, 1992

– Відбувається стрімка масова медіатизація спорту в «глядацьких товариствах»²⁸⁰, що призводить до того, що частка тих, хто займається спортом і відвідує спортивні змагання в якості глядачів, сьогодні в середньому на один-два порядки менше, ніж частка телеглядачів спортивних програм;

– Відбувається розмивання ціннісних і нормативних орієнтирів, які не заперечують і не засуджують широке застосування допінгу, перевантаження для організму людини, матеріальних благ, отримання швидкого і нечуваного прибутку, парі, ставки на спорт і пов'язані з ними злочини (силовий вплив на опонентів, їх нейтралізація, залякування і навіть фізичне усунення); «неігрова поведінка», принципи та кодекс чесної гри та чесної конкуренції більше не діють; не припиняються відкриті війни вболівальників, акти прямої колективної агресії як всередині місцевих громад (міжклубів), так і на міжетнічних зустрічах;

– Видовищність і демонстративність спортивних подій домінують над соціально необхідними для суспільства наслідками (якість життя, соціальне здоров'я, довіра, солідарність тощо).

Тому перспективним видається вивчення масової моделі спорту як різновиду соціальних практик – у формі масових спортивних практик. Аргументи на користь такого підходу можна знайти в статті Бурдьє «Як я можу бути спортивним уболівальником?», в якій автор звертає увагу на те, що саме соціальне визначення спорту є об'єктом боротьби, «в якій, крім усього іншого, існує монополія на можливість нав'язувати легітимне визначення спортивної практики і легітимну функцію спортивної діяльності»²⁸¹. Це акцент на концептуальній боротьбі за соціальну легітимацію «спорту для всіх», спрямованій на масовість, доступність і добровільність спортивних практик, проти будь-яких форм дискримінації, насамперед дискримінації елітарної, професійної, шоу-видовищної та комерційної, слід підходити до розгляду спорту через призму масових спортивних практик.

Представляється доцільним це робити як з онтологічної (у всій повноті і єдності всіх видів і просторів спортивних практик), так і з праксеологічної (оцінка ефективності управлінської та самоорганізованої діяльності), так і з аксіологічної (визначення ціннісного потенціалу масових спортивних практик) позицій.

Таке позиціонування масових спортивних практик у предметній області соціології дозволяє, на думку П. Бурдьє, «... Аналізувати не окремий вид спорту у відриві від сукупності спортивних практик, а простір усіх видів спорту як систему, кожен елемент якої отримує різне значення. Іншими

²⁸⁰ MediaSport / Ed.L.Wenner.L.: Routledge,1998

²⁸¹ Бурдьє П. Програма для соціології спорту. <http://bourdieu.name/content/programma-dlja-sociologii-sporta>

словами, для того, щоб розібратися у будь-якому виді спорту, необхідно визначити, яке положення він займає в просторі всіх видів спорту.

Однією з основних категорій, в яку поміщають масові спортивні практики, є «соціальний простір», введений в соціологію П. Бурдьє. У найзагальнішому вигляді соціальний простір – це «сукупність агентів, наділених різними і систематично взаємопов'язаними властивостями ...» і «... зв'язки і взаємодії, які встановлюються між людьми (агентами) і соціальними групами»²⁸². Відтворення соціальних практик зумовлене конструюванням соціального простору через підпростори та поля таким чином, що всі його учасники поміщені в однакові умови, займають схожі або сусідні позиції та мають потенціал мати схожі диспозиції та інтереси. Аналіз соціальних просторів і спортивних практик, за пропозицією Бурдьє, дозволяє «... встановити зв'язок між простором спорту і соціальним простором, що відображається в ньому...; Властивості, властиві кожній спортивній практиці, визначаються саме співвідношенням між двома просторами»²⁸³. У цій постановці завдань «... пріоритетом пріоритетів є побудова структури спортивного простору, ефекти якого будуть зафіксовані в дослідженнях»²⁸⁴.

Соціальний простір масових спортивних практик включає сфери, які виступають системами об'єктивних зв'язків між різними позиціями: державою, Міністерством спорту, політичними партіями, системою освіти, громадськими та професійними спортивними організаціями та товариствами, групами громадян тощо.

Узагальнюючи і переломлюючи основні положення концепцій соціальної дії і соціальних практик по відношенню до поняття масового спорту, можна представити його як соціально-масові спортивні практики, де:

- по-перше, на первинному рівні будь-яка спортивна і фізична дія, що виконується індивідом в групі і суспільстві, набуває соціального значення;
- по-друге, в майбутньому спортивні соціальні дії, часто повторювані і звичні, набуваючи характеру організованої і контрольованої повсякденної діяльності, стають соціальними спортивними практиками;
- по-третє, на останньому етапі відбувається інституціоналізація масових спортивних практик, закріплення в моделях поведінки, цінностях і нормах. На даному етапі один з основних соціальних ефектів масових спортивних практик проявляється у вигляді підвищення довіри до громад і створення атмосфери солідарності.

Слід зазначити, що масові спортивні практики, як ніякий інший вид

²⁸² Тамож

²⁸³ Тамож

²⁸⁴ Тамож

соціальних практик, демонструють свою фізичну і соціальну тілесність. Будь-яка соціальна практика здійснюється за допомогою тіла. Обмеження, що накладаються організмом на людські можливості, є первинними в організації соціальних практик у часі, контексті та просторі. За допомогою масових занять спортом людина соціалізується, набуваючи при цьому певних тілесних і поведінкових компетенцій. За своєю первинною природою ці знання, вміння і навички, перетворюючись в компетенції, не є біологічними, а перетворюються в «соціальну природу», невіддільну від тілесності.

З нашої точки зору, перспективним для аналізу простору спорту є поняття «символічний капітал» П. Бурдьє, в якому вчений звертається до аналізу сучасного спорту як особливого соціального явища, відзначаючи, що «... Простір спорту не є світом, замкнутим у собі. Він входить у світ практик і споживання...», але в той же час є «всі підстави розглядати спортивні практики як відносно автономні простори»²⁸⁵.

Поняття «масові спортивні практики» слід розглядати як в теоретичному, методологічному, так і в інструментальному плані. У теоретико-методологічному описі та поясненні це поняття дає можливість пов'язати індивідуальне і соціальне в певному аспекті, тим самим подолавши традиційну альтернативу методологічного індивідуалізму і методологічного холізму (колективізму) в соціальній теорії.

В інструментальному контексті масові спортивні практики дозволяють, з одного боку, розкрити і описати широке коло явищ в суспільстві як різновиди соціальних практик, а з іншого – описати логіку повсякденного життя людей в суспільстві через її явища: дифузю, заразність, довіру і солідарність, практичне почуття, стратегії поведінки і соціальної взаємодії, інститут безперервної освіти і підвищення компетентності (габітус). У той же час важливою обставиною є той факт, що «... у сфері практичних інтересів ми задовольняємося тим, що конкретні засоби і процедури призводять до певних бажаних або небажаних результатів. Той факт, що ми не розуміємо «чому» і «як» вони працюють, і що ми нічого не знаємо про їх походження, не заважає нам спокійно ставитися до ситуацій, справ і людей»²⁸⁶.

До основних принципів масових спортивних занять можна віднести: «генеративний принцип»; «принцип класифікації» практик у представництві агентів; «принцип саморобної людини», який користується високим соціальним попитом в сучасному світі боротьби і конкуренції.

Основними функціями масових спортивних практик як соціального ресурсу є:

²⁸⁵ Тамож

²⁸⁶ Тамож

– соціалізаційна функція для різних соціально-демографічних груп населення: підлітків і дітей, підлітків, людей похилого віку, інвалідів та осіб з обмеженими можливостями здоров'я тощо;

– функція формування нових соціальних інститутів і спільнот (стиль життя, мода на здоровий спосіб життя, вболівальники, вболівальники, любителі спорту тощо);

– оздоровчу, профілактичну та компенсаторну функцію, що відволікає дітей, молодь та дорослих від залежностей, запобігає захворюванням, збільшує середню тривалість життя та рівень її якості;

– політична та іміджева функція, через масові спортивні практики, пов'язані з формуванням та зміцненням іміджу держави у зовнішній політиці, з виборчими піар-практиками тощо;

– функція «символічного маркера» соціального статусу, соціальних вимог індивідів і спільнот в умовах очевидної диференціації складного суспільства і функція соціальної мобільності («соціальний ліфтинг») – перехід індивіда з нижчих соціальних позицій на більш високий статусний рівень;

– функція самореалізації, самоідентифікації, самоствердження особистості як важливого механізму соціалізації та інкультурації людей і, в першу чергу, підростаючого покоління;

– З одного боку, це соціально-інтегруюча функція, яка формує солідарність, довіру та необхідний рівень спілкування. З іншого боку, вона забезпечує не стільки реальну, скільки символічну інтеграцію (прихильники різних соціальних верств), маючи на увазі, що об'єднання та забезпечення колективної ідентичності є однією з найважливіших соціальних функцій культури з урахуванням інтеграційного потенціалу спорту тощо.

Проведений аналіз дозволяє виділити наступні ключові елементи масової спортивної практики, що впливають із сутності поняття «соціальні практики»:

– соціальний простір і поля, структуровані за соціальними відносинами, позиціями і ресурсами в структурах суспільних відносин між людьми;

– конкретна фізична, розумова і соціальна діяльність, реалізована, відображена і відтворена реальними людьми і групами в реальному часі і в реальному просторі;

– система сильних набутих схильностей і схильностей, сукупність схем сприйняття, мислення і дії, яка переходить у вихідні установки довільного спорту і зумовлюється певним контекстом в об'єктивному соціальному середовищі;

– «звична» поведінка, що складається з неproblemних,

повсякденних, масових і повторюваних дій, зумовлених системою цінностей, правил і норм, що панують у суспільстві та суспільстві в цілому щодо спорту та фізичної активності;

- формування компетентностей, у тому числі соціальних знань, умінь і навичок, набутих цілеспрямовано, а не лише «через підручник», та їх щоденна демонстрація у спорті;
- соціальні ресурси, включаючи соціальний капітал, досвід взаємодії, довіри, соціального здоров'я, солідарності;
- індустрія стилю, моди і способу життя учасників масових спортивних практик, що передаються вербально і за допомогою жестів;
- понятійний апарат, спільний для всіх членів соціальної спільноти масових спортивних практик.

Масові спортивні практики проявляються в самих різних явищах: в рівні довіри і солідарності, методах і технологіях фізичного вдосконалення, стилі і способі життя, розмовній мові і жестах, дієті, гігієні, природних вправах. Як система набутих зразків поведінки масові спортивні практики визначають правила і межі соціальних ігор, в яких бере участь індивід.

Запропонований авторами підхід до опису сутності, функцій і структури масових спортивних практик дозволяє не тільки яскравіше, об'ємніше і системніше описати це явище, але і відрізнити його від суміжних понять і, перш за все, масового спорту, спорту високої продуктивності, професійного спорту, фізичної культури. До таких важливих маркерів належать: перш за все, те, що повсякденні заняття спортом повинні бути вбудовані в життєві стратегії людей і місцевих громад, і тільки в результаті цього мати соціальні наслідки.

По-друге, участь у масових спортивних практиках, досвід і компетенції за своєю суттю стають реалізованими соціальними ресурсами, перетворюючись на соціальний капітал.

По-третє, як ні в якій іншій соціальній практиці, людина (групи людей) набувають справжньої суб'єктності в спортивних практиках через інституціоналізацію відносин, реалізацію життєвих цілей і зайняття диспозиції в соціальних сферах і просторах.

По-четверте, масові спортивні практики, на відміну від високопродуктивних видів спорту, стирають межу між успіхом і невдачею, планом і органічністю, менеджментом і самоорганізацією, глобалізмом і локальністю.

По-п'яте, масові спортивні практики – це завжди локально і органічно окреслені соціальні явища, які є усталеними і мають свої часові, географічні та інші соціальні межі. Вони більш динамічні і більш мінливі, ніж спорт, побудовані в основному за моделлю горизонтальних зв'язків, що

самоорганізуються, на основі добровільності і доступності, і більш стабільні, ніж види спорту, які функціонують за вказівками зверху і формальним «медальним планом».

По-шосте, масові спортивні практики, на відміну від спортивних і спортивних організацій, не прив'язані до планів, фінансів, матеріальної бази та інфраструктури. Вони більше зосереджені на соціальній інфраструктурі, соціальних ресурсах і капіталі, в той час як високопродуктивний спорт, професійний і комерційний спорт зосереджені на політичних, економічних і символічних вигодах і фінансовому капіталі.

По-сьоме, масові спортивні практики – це соціальне явище і інститут, в якому невизначеність і хаос повсякденного життя можуть бути протиставлені соціальному порядку гармонії людини з самим собою, суспільством, суспільством і природою. Людина, що бере участь в масових спортивних практиках, є не стільки виконавцем, відтворювачем чужого досвіду, скільки вільним творцем і відповідальним «змінювачем» власного життя і життя суспільства. Причому, якщо в спортивному спорті домінують державні, регіональні, відомчі цілі та інтереси, то масові спортивні практики дають можливість гармонійно узгодити цілі, інтереси та ініціативи окремої людини, групи та держави. І в цьому плані у відомчому підході відповідальність більше лежить на державі, а в масових спортивних практиках – на людині та її оточенні.

Проведений аналіз дозволяє прийти до авторського тлумачення поняття «масові спортивні практики», яке постає в широкому і вузькому сенсі. У широкому сенсі під масовими спортивними практиками розуміють соціальний інститут відтворення масових, звичайних, добровільних, повсякденних і повторюваних індивідуальних і групових спортивних занять, обумовлених системою цінностей, правил і норм, що виключають будь-які форми дискримінації і служать соціальним ресурсом для розвитку солідарності місцевих громад.

У вузькому сенсі масові спортивні практики є соціальним ресурсом розвитку суспільства, що використовується для поліпшення здоров'я людей, зміцнення соціальної довіри і залучення обдарованих учасників до спорту великих досягнень.

Ця система та цілеспрямована діяльність спрямовані на забезпечення, підтримку та відтворення якості життя та соціального капіталу. Участь у масових спортивних заняттях є складним інтегральним цивілізаційно-гуманітарним показником якості життя, що інтегрує соціальні, демографічні, фізіологічні, психологічні та культурні процеси, органічно притаманні повноцінному життю людини та суспільства. Таке розуміння інтегративного типу масових спортивних практик здатне адекватно описати їх сутність і зміст.

4.3. СТІЙКІСТЬ МЕДИЧНИХ ПІДПРИЄМСТВ В УМОВАХ ЗАГРОЗ ПАНДЕМІЇ ТА ВІЙНИ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Олена ГАВВА

Сучасному суспільству, суспільству цифрової ери, притаманна наявність багатьох інновацій та значне прискорення трансформації суспільних відносин у всіх сферах життєдіяльності. Крім того, сучасне суспільство характеризується й значною кількістю глобальних проблем та загроз, які мають іноді емерджентний характер. Насамперед, мова йде про загрози раніше невідомих хвороб, як наприклад, пандемія COVID-19 (2020-2023 рр., 760 млн. випадків захворювання та 6,9 млн смертей)²⁸⁷ чи епідемія мавпячої віспи, випадки якої були зареєстровані у 2023 році у понад третини країн світу.

Абсолютно новою загрозою для 65 країн Європейського регіону стало повномасштабне розгортання російсько-української війни, яка безпосередньо торкнулася не тільки країн-учасниць конфлікту²⁸⁸, але й більшість країн Європейського Союзу (ЄС) зазнали викликів війни²⁸⁹, які насамперед, ідентифікувались значним комплексом проблем соціально-економічного та гуманітарного змісту (кількаразові мільйонні хвилі українських біженців війни до країн ЄС, проблеми національного ринку праці в країнах ЄС, навантаження та соціальний бюджет тощо).

Приймаючи до уваги все вищезначене, національні уряди країн ЄС чітко ідентифікували спільні загрози та спільні соціальні цінності. Серед них, насамперед, пріоритетними соціальними цінностями, що вимагають скоординованої політики та спільних дій, є цінності щодо вирішення кліматичних проблем та розвитку зелених технологій, поглиблення цифрової трансформації, забезпечення прав людини, утвердження принципів інклюзивного та біорізноманітного розвитку. В той же час, національні уряди та громадяни країн ЄС вважають чи не найбільшими сучасними загрозами такі загрози, як тероризм, загрози для здоров'я та безпеки (COVID-19 чи хвороба Х)²⁹⁰. А також вони солідарні у тому, що російська збройна агресія проти України має високий ступінь ймовірного поширення на країни ЄС.

²⁸⁷ WHO. Coronavirus disease (COVID-19). URL: [https://translate.google.com/?hl=ru&sl=en&tl=ru&text=Coronavirus%20disease%20\(COVID-19\)&op=translate](https://translate.google.com/?hl=ru&sl=en&tl=ru&text=Coronavirus%20disease%20(COVID-19)&op=translate)

²⁸⁸ Про запровадження воєнного стану в Україні: указ Президента України № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

²⁸⁹ Atlas of Migration - Solidarity Ukraine (AoM 2023). URL: https://migration-demography-tools.jrc.ec.europa.eu/atlas-migration/AoM_stories/AoM_SOL?selection=EU27_2020#SOL_01

²⁹⁰ WHO. Prioritizing diseases for research and development in emergency contexts. URL: <http://surl.li/rrlhh>

Тож як бачимо, проблематика публічного управління у сфері охорони здоров'я та його безпеки, залишається на досить високому рівні, навіть в умовах постковідного періоду. Тим більшої актуальності, на наш погляд, проблема здоров'язабезпечення та здоров'язбереження набуває в умовах активної фази збройної агресії (як це зараз відбувається на території України) чи навіть в умовах ймовірної загрози збройної агресії рф проти країн ЄС та країн, що входять до блоку НАТО. Тому доцільним постає питання більш ґрунтовного розгляду європейського досвіду інституційної готовності сфери охорони здоров'я до функціонування в умовах надзвичайних викликів – викликів війни та пандемії.

Перш за все, акцентуємо увагу на тому, як система охорони здоров'я працювала у доковідний період, а саме як організаційний механізм управління системою охорони здоров'я забезпечував доступ населення до якісних медичних послуг. Відповідно до звіту Організації економічного співробітництва та розвитку «Здоров'я на перший погляд 2019: показники ОЕСР», у доковідний період кожна п'ята людина в усьому світі не зверталася до лікаря, незважаючи на потребу в медичній допомозі через відсутність фінансової спроможності сплатити за консультацію спеціалістів чи купити необхідні ліки²⁹¹. Наявність відповідних ресурсів охорони здоров'я є ключовим фактором функціонування системи охорони здоров'я. Якщо системи охорони здоров'я не забезпечують належного фінансового захисту, люди можуть не мати достатньо грошей, щоб оплатити медичне обслуговування чи задовольнити інші базові потреби. Як наслідок – відсутність економічного захисту може зменшити доступ до медичної допомоги, підірвати здоров'я, поглибити бідність і загострити нерівність у сфері охорони здоров'я та соціально-економічну нерівність. Проте практика функціонування систем охорони здоров'я у різних країнах світу показує, що збільшення ресурсів не означає кращих результатів для здоров'я та якості медичного забезпечення.

Сьогодні система охорони здоров'я зарубіжних країн демонструє сучасний вектор розвитку та інноваційність у наближенні медичних послуг до пацієнта за рахунок розвитку системи електронного здоров'я та на основі підвищення якості надання медичних послуг та підвищення рівня їх технологізації. При цьому слід враховувати те, що нові демографічні, епідеміологічні та фінансові проблеми посилюють потребу орієнтувати системи охорони здоров'я на потреби людей та громад на підставі таких пріоритетних складових, як:

²⁹¹ Health at a Glance 2019. OECD Indicators. <https://doi.org/10.1787/4dd50c09-en>

- доступ до медичної допомоги (доступність і своєчасність);
- процес надання допомоги (профілактичні заходи, безпечний догляд, скоординований догляд і зайнятість, переваги пацієнтів);
- галузева ефективність управління на всіх рівнях;
- справедливість у сфері охорони здоров'я (вертикальна, горизонтальна);
- результати галузевого управління (здоров'я населення, смертність і захворювання, пов'язані зі здоров'ям);
- економіка та цифровізація системи охорони здоров'я.

Ці складові в цілому визначають рівень якості медичної допомоги та функціонування самої системи охорони здоров'я²⁹². Але з початком пандемії COVID-19, а тим більше в умовах повномасштабної збройної агресії росії, одним із пріоритетів публічноуправлінської діяльності у сфері охорони здоров'я постає пріоритет безпеки для пацієнтів та персоналу медичних установ, підприємств та закладів. Так, пандемія COVID-19 стимулювала розробку та впровадження в країнах ЄС нових принципів управління на локальному рівні. Серед ключових принципів управління, які успішно застосовувались упродовж пандемічного періоду та проголошені органами управління ЄС як такі, що мають універсальний характер і забезпечують досягнення оптимального на рівні окремого лікувального закладу (локальний рівень управління) або виявились найбільш ефективним на місцевому рівні управління, якщо мова йде про невелику територіальну громаду, яка утримує один медичний заклад, найбільш актуальними та загальногалузевими принципами управління слід назвати такі:

1. *Гнучкість і адаптивність.* У зв'язку зі швидкими змінами епідемічної ситуації лікарні повинні були трансформуватися із традиційних лікувальних закладів, що функціонували за принципом планового надходження конкретно визначеної кількості пацієнтів в сучасні медичні підприємства з більш гнучкою структурою та логістикою надання медичних послуг в залежності від мінливої епідемічної ситуації та мати можливість швидкої адаптації медичних і управлінських процесів. Тобто, традиційно громіздка структура вимушена була оперативно реагувати на зміни у поширенні коронавірусу, а її послуги повинні були набути ознак пластичності та еластичності за рахунок перебудови внутрішньосистемних процесів та ресурсів галузі відповідно до поточної ситуації.

2. *Цифровізація та телемедицина.* Пандемія прискорила впровадження цифрових технологій і телемедичних послуг на рівні медичних підприємств

²⁹² Health at a Glance 2023. OECD Indicators. https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-2023_7a7afb35-en

країн ЄС. Насамперед, мова йде про використання онлайн-консультацій, дистанційне спостереження за пацієнтами та електронні медичні записи (медичні карти пацієнтів). Телемедичні консультації значно покращили доступ, особливо у віддалених районах, а їх загальна кількість значно зросла у період пандемії. Так, у країнах ЄС у 2021 році було зареєстровано в середньому 19% усіх звернень до лікарів за допомогою засобів телемедицини. Завдяки цифровим платформам покращується якість медичної допомоги з точки зору безпеки та ефективності. Це дозволяє медичному персоналу приділяти більше уваги наданню медичних послуг та медичної допомоги, орієнтованої на людей.

3. *Посилення захисту персоналу.* Лікарні завчасно покращили заходи щодо захисту персоналу від інфекцій, включаючи навчання правильному використанню захисного обладнання та одягу, регулярне тестування на COVID-19 і забезпечення відповідними засобами індивідуального захисту.

4. *Управління ресурсами.* Під час пандемії управління такими ресурсами, як ліжка у відділеннях інтенсивної терапії, медичне обладнання та ліки, стало особливо важливим інструментом медичної сфери. Лікарні розробили нові системи управління ресурсами для ефективного розподілу та використання наявних коштів.

5. *Комунікація та координація.* Упродовж періоду пандемії надзвичайно важлива роль в управлінських процесах належала таким функціям як комунікація та координації. Це було важливим між урядом, політиками, органами влади та органами галузевого управління, а також між різними рівнями управління медичними та іншими установами соціального та реабілітаційного секторів. Це проявилось в регулярних зустрічах, обміні інформацією та міжгалузевій співпраці у подоланні спільних викликів, спричинених пандемією COVID-19.

6. *Фінансова підтримка державою сектору охорони здоров'я.* Так, у доковідний період з 2013 по 2019 рр. Країни Євросоюзу витрачали в середньому 8,8% ВВП на охорону здоров'я. З настанням пандемії, витрати на утримання медичної галузі зросли до 9,7%. Але пізніше, з упровадженням вакцинопрофілактики, у 2022 році видатки на цю галузь в середньому становили в країнах близько 9,2% ВВП, як зазначається у міжнародному звіті «Health at a Glance 2019. OECD Indicators». Це є свідченням того, що потреба у витратах на подолання пандемії значно зменшилась. Зважаючи на це можна акцентувати, що певний дефіцит у фінансовому захисті створює ситуацію, коли охорона здоров'я стає менш доступною для найбільшої кількості фінансово незахищених громадян. А платежі домогосподарств на потреби

охорони здоров'я із власної кишені складають майже п'яту частину щомісячних витрат.

Для прикладу можна розглянути досвід кількох країн Європейського Союзу щодо трансформаційних змін публічноуправлінських підходів у сфері охорони здоров'я в період пандемії. Для більш ґрунтовного аналізу розглянемо досвід Естонії²⁹³ та Польщі²⁹⁴. Вибір цих країн обумовлений швидкими темпами діджиталізації усіх сфер суспільного життя, у тому числі й медичної сфери. Адже всім відомо, що Естонія упродовж вже кількох років поспіль є країною-лідером у рейтингу країн ЄС у сфері цифрової трансформації. Саме тому розвиток цифрових технологій в управлінні медичною сферою можна вважати «цифровою перлинкою» галузевої стійкості медичної сфери цієї країни. А Польська Республіка традиційно слугує таким євроінтеграційним дороговказом для української держави, за зразками якої трансформується вітчизняна медична сфера.

Розглядаючи досвід застосування публічноуправлінських підходів в організації протипандемічної стійкості медичних підприємств в європейських країнах слід зазначити, що в рамках їх національного виміру існують певні спільності, і певні відмінності. Ці спільності, з одного боку, пояснюються єдністю принципів єдиної загальноєвропейської політики та євроінтеграційної взаємодії перед викликом пандемії. Перелік основних публічноуправлінських підходів щодо забезпечення стійкості медичних підприємств в країнах ЄС перед загрозою пандемії були визначені вище. Особливий акцент тут додатково слід зробити на практичній значущості системи «Цифрове здоров'я», яка стала для всіх європейських країн основною організаційною платформою для термінової трансформації управлінських процесів в системі охорони здоров'я в умовах протиепідемічних обмежень контактів як у внутрішньомедичному середовищі, так і в рамках контакту «пацієнт-медперсонал». Галузевий сервіс «Цифрове здоров'я» дозволяє пацієнтам з будь-якого місця отримувати доступ і взаємодіяти з усіма своїми даними через портал. Тож готовність країни до цифрової трансформації залежить від ефективного управління даними про здоров'я, узгоджених підходів до цифрової безпеки та здатності відповідально використовувати цифрові інструменти (зокрема штучний інтелект) для суспільного блага. Разом з тим, відповідно до міжнародного моніторингового звіту, зазначається, що 90% країн ЄС мають національний електронний портал охорони здоров'я. Однак

²⁹³ Estonia: health system review 2023. URL: <https://eurohealthobservatory.who.int/publications/i/estonia-health-system-review-2023>

²⁹⁴ Poland: Country Health Profile 2023. URL: <https://eurohealthobservatory.who.int/publications/m/poland-country-health-profile-2023>

при цьому лише в кожній другій країні громадськість може отримувати доступ і взаємодіяти з усіма своїми даними через цей портал. Тобто, система «Цифрове здоров'я» в рамках країн Європейського Союзу не має ще достатнього високого рівня транспарентності та публічної взаємодії.

На національному рівні країн ЄС існують певні відмінності в реалізації публічного управління медичною сферою в період пандемії: не кожна країна одразу оголосила національний локдаун, країни по-різному трансформували інфраструктуру медичної сфери, існували різні підходи до проведення профілактичних щеплень²⁹⁵ тощо. Короткий зміст характеристик цих відмінностей по вибраним для аналізу країнам надано у табл.1.

Таблиця 1

Характеристика основних відмінностей у формуванні національної політики протидії пандемічної загрози COVID-19: галузевий зріз

<i>Естонія</i>	<i>Показник по країнам ЄС (середній)</i>	<i>Польща</i>
4,1	Кількість стаціонарних ліжок на 1 тис. Нас. – 5,5	5,2
Знизився в період пандемії	Показник заповнення ліжок	Знизився в період пандемії
Планові операції відтерміновано, проводяться тільки ургентні операції	Показник проведення планових операцій	Показник значно скоротився і є нижчим, ніж середній показник ЄС
Значно зростають та утримуються за рахунок інвестицій від ЄС	Видатки державного бюджету на галузь охорони здоров'я	Значно зростають та утримуються за рахунок інвестицій від ЄС
17%	Вакцинація в групі ризику 60+ (36% отримали 2 вакцини + бустер)	Дані відсутні (популяційний показник повної вакцинації 30%)
Відбулось нещодавно	Реформування медичної галузі	Відбулось давно
Запроваджена система моніторингу і оцінки (MiO) епідемічної загрози, цифрові медичні та управлінські технології	Технологізація управлінських процесів у медичній сфері	Запроваджена система моніторингу і оцінки (MiO) епідемічної загрози, цифрові медичні та управлінські технології

Складено автором за [489;490;491]

²⁹⁵ Lionello L. et al. Non-pharmaceutical interventions in response to the COVID-19 pandemic in 30 European countries: the ECDC–JRC Response Measures Database. *Euro Surveill.* 2022;27(41):pii=2101190. <https://doi.org/10.2807/1560-7917.ES.2022.27.41.2101190>

В глобальному ж контексті стійкість медичних підприємств перед загрозою зовнішніх викликів не є явищем ізольованим, адже над її архітектурою працюють усі сфери суспільного життя на всіх рівнях управління на засадах міжгалузевої і міжсекторальної співпраці

Такий підхід дозволив розрахувати індекс національної протиепідемічної стійкості (ІНПС)²⁹⁶, значення якого знаходиться у межах від 0 до 100 умовних одиниць (рис. 1). Цей індекс формується на підставі певного переліку показників, що відображають заходи політики на рівні національного уряду кожної держави.

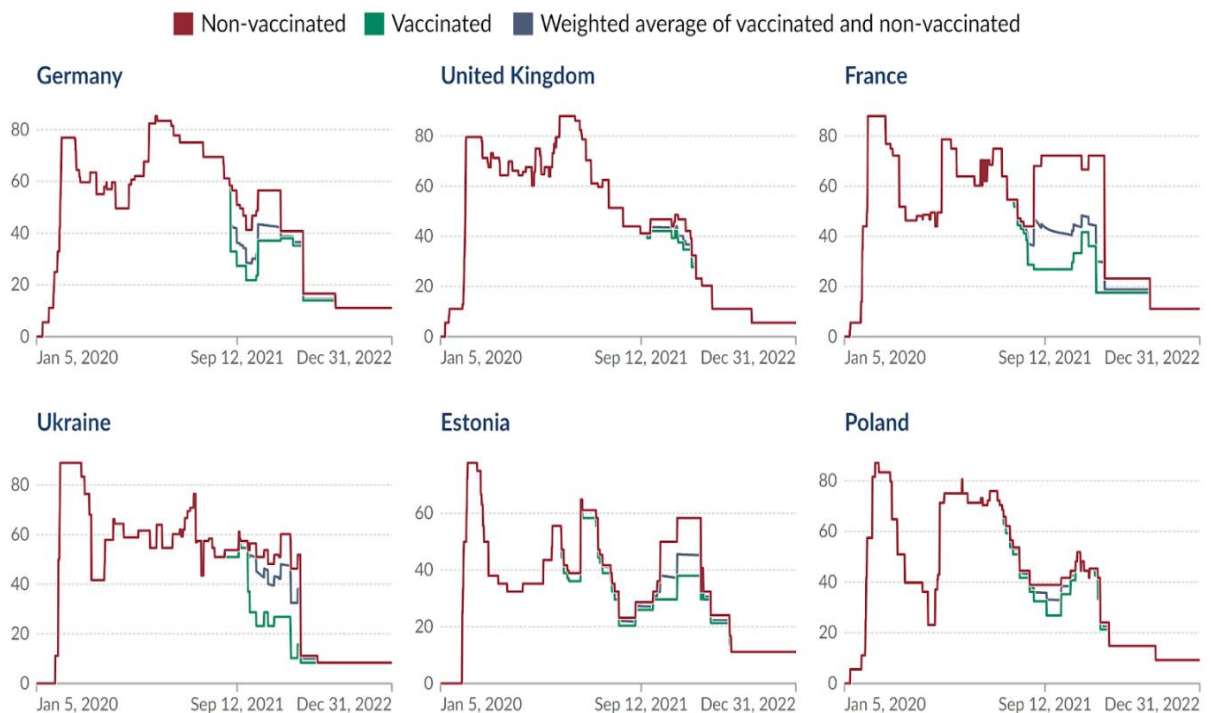


Рис. 1. Індекс національної протиепідемічної стійкості COVID-19 по вибраним країнам (назви країн подано мовою оригіналу)

Складено автором за [491]

Для кожної країни європейського регіону, а навіть і світу, ІНПС розраховувався на підставі таких показників: закриття шкіл; закриття робочих місць; скасування масових заходів; обмеження громадських зібрань; закриття громадського транспорту; вимоги щодо перебування вдома; громадські інформаційні кампанії; обмеження внутрішніх рухів; контроль за міжнародними поїздками.

Як видно із представлених діаграм (рис. 1), ІНПС для країн ЄС (Естонія, Польща) та країн-кандидатів (Україна) є дуже близьким за своїм значенням. Відмінність полягає тільки у тому, що Україна на півроку запізнилася із

²⁹⁶ Policy Responses to the Coronavirus Pandemic. URL: <https://ourworldindata.org/policy-responses-covid>

введенням вакцинації у порівнянні з європейськими країнами. Але до її введення українська держава у сфері публічного управління охороною здоров'я застосовувала метод пролонгації організаційного механізму управління. Результат прийняття такого управлінського рішення на національному рівні дозволив сформувати однофазний перебіг пандемії на межах адміністративних кордонів України.

В той же час на діаграмах Польщі та Естонії чітко видно двофазний перебіг пандемії, навіть на тлі вчасного запровадження загальнодержавної вакцинації (рис.1).

Доречно акцентувати, що запропонований перелік показників для обрахування ІНПС не містить маркери діяльності сфери охорони здоров'я. Проте вони мають свій функціонал і вони найбільш ідентифікувались за такими основними напрямками: політика тестування; ступінь відстеження епідемічних контактів; застосування захисної маски в громадських місцях; політика імунопрофілактики (вакцинації). Застосування вищезазначених показників діяльності медичної сфери разом з показниками національної протиепідемічної стійкості (заходи державної політики позамедичного впливу) формує індекс національного протиковідного контролю (НПК), який також вимірюється в умовних одиницях від 0 до 100 (табл. 2).

Таблиця 2

Характеристика індексу державного протиепідемічного контролю за перебігом пандемії COVID-19 за період 01.01.2020-31.12.2022 рр.

Країна	Найвище значення індексу, ум.од	Середнє значення індексу, ум. Од.	Ранг групи НПК для країн ЄС та для України (авторська розробка)
Естонія	66,12	25,60	II
Україна	79,17	20,83	
Польща	75,48	19,05	I

Складено автором за [491]

Цей індекс показує стан національної політики, яку реалізують інститути державного, приватного та громадського сектору, щоб забезпечувати стримування подальшого поширення пандемії. Індекс національного протиковідного контролю, за даними міжнародних

спостережень, показує, що за своїм середнім значенням Україна та Естонія попадають в одну регіональну групу, в якій середнє значення умовного показника контролю держави над перебігом пандемії становить від 20 до 30 ум.од. При цьому Україна та Естонія мали різні показники найвищого порогу державного контролю.

Тобто, українська держава застосовувала більш суворіші правила як медичного, так і немедичного змісту упродовж періоду пандемії, про що свідчить найвищий показник 79, 17 ум.од. В той же час, уряд Естонії діяв менш суворіше, про що свідчить показник 66,12 ум.од. Грунтовне дослідження тенденцій формування та утримання на певному рівні індексу національного протиковідного контролю (НПК) дозволило автору ранжувати країни Європейського Союзу (n=27 країн) на п'ять груп, що характеризуються кількісно-якісними ознаками реалізації державної політики стосовно виклику COVID-19. Так, за результатами проведеного дослідження було виокремлено такі групи відповідного рівня державного контролю за перебігом пандемії:

група № 1 – заходи національної стійкості мають кількісний показник мінімальних проявів (6 країн);

група № 2 – заходи національної стійкості мають кількісний показник середньозважених проявів (14 країн);

група № 3 – заходи національної стійкості мають тенденцію до проявів високого рівня контрольованого впливу держави (5 країн);

група № 4 – заходи національної стійкості мають високий рівень державного контролю (1 країна);

група № 5 – заходи національної стійкості мають високий рівень державного контролю (1 країна).

Автором здійснено також оцінювання заходів політики національної стійкості і для України. Відповідно до ранжування зазначених груп, за результатами оцінювання державної політики Естонія та Україна увійшли до групи № 2 (табл. 2). В той же час, не дивлячись на високе порогове значення показника державного протиепідемічного контролю, який мала польська держава, загальна оцінка її політики мала значно нижчий результат. Тому Польща за індексом державного контролю за перебігом пандемії COVID-19 знаходиться в іншій групі. Цей факт пояснюється тим, що від початку збройної агресії РФ у 2022 році Польща прийняла близько 3 млн. українських біженців²⁹⁷. І 184амец е могло негативно вплинути на ефективність

²⁹⁷ Malchrzak W, Babicki M, Pokorna-Kałwak D, Doniec Z, Mastalerz-Migas A. COVID-19 Vaccination and Ukrainian Refugees in Poland during Russian-Ukrainian War-Narrative Review. Vaccines (Basel). 2022. URL: <https://doi.org/10.3390/vaccines10060955>

організаційного механізму державної політики національного спротиву викликам пандемії COVID-19.

З початком повномасштабної збройної агресії проти України на рівні ЄС прийнято низку регламентів та нормативно-правових документів, зміст яких спрямовано на захист інфраструктури медичних установ у разі викликів війни чи інших надзвичайних ситуацій. Серед них слід назвати такі, як:

1. *Регламенти ЄС про цивільний захист.* Європейський Союз має перелік спеціальних регламентів та директив, що стосуються питань цивільного захисту, які можуть містити й заходи щодо захисту медичних установ. Наприклад, регламенти ЄС можуть містити положення про співпрацю між країнами-членами в обміні ресурсами та допомоги у разі надзвичайних ситуацій, включаючи воєнні конфлікти.

2. *Директиви ЄС щодо безпеки охорони здоров'я.* Відповідні інститути ЄС розробляють директиви та рекомендації щодо безпеки охорони здоров'я, які можуть стосуватися захисту медичних установ від загроз військового характеру.

3. *Стратегії готовності ЄС.* Європейський Союз розробляє стратегії готовності до різних видів загроз, включаючи воєнні конфлікти. Ці стратегії можуть включати заходи захисту критичної інфраструктури, у тому числі й заходи щодо захисту медичних установ в умовах виникнення воєнних конфліктів.

4. *Співпраця з міжнародними організаціями.* Європейський Союз співпрацює з різними міжнародними організаціями у розробці стратегій та заходів щодо захисту медичних установ у разі військових загроз. Перш за все, такими партнерами ЄС виступають НАТО та Організація Об'єднаних Націй, Міжнародний Червоний Хрест. Крім того, ЄС має й спеціальний інститут в особі Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), до відання якого належать питання сфери безпеки, співробітництва у галузі економіки, науки, технологій та довкілля, а також в гуманітарній та інших сферах (права людини, інформація, культура, освіта). Зокрема, в Україні місія ОБСЄ моніторить питання у сфері безпеки людини, у тому числі й питання надання допомоги у соціальній та психологічній реабілітації населення, постраждалого внаслідок воєнного конфлікту.

4.4. ЦИФРОВА ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Сергій КВІТКА

Глобальний процес цифрової трансформації має об'єктивний характер та являє собою наступний етап циклічного процесу переходу цивілізації на наступний ступень технологічного та суспільного розвитку²⁹⁸. Наразі відбувається перехід від інформаційного до цифрового суспільства і він торкається всіх без виключення країн і всіх сфер життя суспільства²⁹⁹. Цифровізація є певною політикою, яку проводить кожна держава на території своєї країни щодо впровадження цифрових технологій і цифрових комунікацій. Такі політики різні і те, наскільки вони відповідні процесу цифрової трансформації робить такі держави лідерами як в економічній так і в соціальній сфері.

Система охорони здоров'я, як невід'ємна частина соціогуманітарного простору, стала полем активного впровадження новітніх інноваційних цифрових технологій, які відкрили нові можливості забезпечення підтримки та профілактики здоров'я населення, лікування та зручності отримання медичних послуг. Досвід таких держав має велике значення для України в період повномасштабної російсько-української війни³⁰⁰ і підготовки до наступного після неї відродження країни.

З огляду на трагедію Covid-19, вимогу соціального дистанціювання та глобальний економічний хаос, нагальна потреба в інноваціях у сфері охорони здоров'я відчутна як ніколи раніше. Останнім часом ідея доступної медичної допомоги перетворилася з простих порталів для пацієнтів у великі та потужні екосистеми, які використовують штучний інтелект і машинне навчання, керують і захищають величезні обсяги даних пацієнтів і забезпечують їх безпечну передачу між різними постачальників медичних послуг³⁰¹.

У дослідженнях цифровізації охорони здоров'я виділяють багато країн лідерів у світі. Таких рейтингів багато і вони будується за різними показниками. Втім серед них завжди виділяється європейський регіон в якому

²⁹⁸ Квітка С. (2018). Державне управління та цикли в розвитку суспільства. *Аспекти публічного управління*, 5(10), 22-28. <https://doi.org/10.15421/15201731>

²⁹⁹ Квітка, С. (2021). Цифрова трансформація в контексті концепції «Довгих хвиль» М. Кондратьєва. *Аспекти публічного управління*, 9(SI (1), 24-28. <https://doi.org/10.15421/152155>

³⁰⁰ Про запровадження воєнного стану в Україні: указ Президента України № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

³⁰¹ Fedyk, Yu. 6 countries that are transforming healthcare sector. Retrieved from <https://inveritasoft.com/article-6-countries%E2%80%8B-that-are-transforming-healthcare-sector>

традиційно визначався високий рівень медичного обслуговування та тривалості життя людей³⁰².

Серед європейських держав, які найбільш активно проводять політику цифровізації сфери охорони здоров'я найчастіше у такі рейтинги потрапляють Естонія, Нідерланди, Данія.

Естонія в авангарді впровадження «цифрової охорони здоров'я».

Досвід Естонії свідчить, що цифрова охорона здоров'я як частина стратегії цифрового уряду може забезпечити економічно ефективні рішення. Країна відома в усьому світі за рахунок впровадження цифрових виборів, державних послуг, освіти та громадської безпеки. Теж стосується і системи охорони здоров'я. Естонія почала розвивати інфраструктуру цифрової охорони здоров'я на початку 2000-х років і перші цифрові медичні послуги стали доступні для споживачів у 2008 році. Протягом 2008–2009 років цифрові ресурси приватних постачальників медичних послуг, державних клінік та аптек були синхронізовані із загальнонаціональною системою електронної охорони здоров'я³⁰³.

У політиці Естонської республіки наголошується на важливості довіри громадян до дій уряду, заснованого на трьох структурних елементах:

– технологія – прозорі технічні рішення, побудовані на основі відомих користувачам раніше протестованих компонентів;

– принципи – право громадян на розпорядження своїми даними, розкриття даних лише за згодою індивідуума, реєстрація всіх епізодів доступу до даних;

– культура – цифрова грамотність є частиною загальної освітньої програми в школах і для всього населення³⁰⁴.

У 2018 році в електронній системі охорони здоров'я налічувалося 1163 медичні установи та 34,5 млн медичних документів, зберігалось 19,4 млн амбулаторних виписок та 95 млн діагностичних висновків. При цьому за допомогою системи було створено абсолютно прозорі механізми фінансування та отримання медичних послуг, які однаково доступні для кожного громадянина країни.

Спочатку система цифрової охорони здоров'я Естонії складалася з чотирьох компонентів:

³⁰² Majcherek, D., Hegerty, S., Kowalski, A., Lewandowska, M. & Dikova, D. (2024). Opportunities for healthcare digitalization in Europe: Comparative analysis of inequalities in access to medical services. *Health policy* 139 (2024) 104950. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2023.104950>

³⁰³ Digitalizing healthcare in Europe : Which countries are leading the way in e-Health?

(08 January 2021) <https://www.alcimed.com/en/insights/digitalizing-healthcare-in-europe-e-health/>

³⁰⁴ 5 найкраще оцифрованих країн (3 липня 2019). <https://www.bbc.com/ukrainian/vert-tra-48832313>

– Електронна медична карта (ЕМК), що дозволяє реєструвати діагнози пацієнтів, лабораторні аналізи, процедури та рецепти в централізованій базі даних, що дозволяє постачальникам послуг по всій країні отримувати доступ до медичних даних пацієнтів. Сьогодні ЕМК широко використовується в країні та понад 95 % медичних даних є цифровими.

– Послуги цифрової реєстрації для підтримки цифрових направлень до фахівців та планування прийому пацієнтів.

– Програма цифрових зображень, а також система архівування та комунікації для збору та обміну медичними зображеннями.

– Цифровий рецепт для постачальників послуг та аптек для видачі та управління рецептами пацієнтів.

Наявність сучасної технічної експертизи, прихильність уряду до курсу цифрової трансформації, а також цифрова грамотність населення та його довіра до уряду дозволили Естонії реалізувати своє бачення цифрового уряду.

Слід зазначити, що для підтримки цифрової охорони здоров'я була потрібна абсолютно нова правова база, що включає обов'язкове використання постачальниками послуг цифрових медичних записів, прив'язка до цифрових посвідчень особи громадян (ID), а також належні вимоги до безпеки даних та доступу до них. Для ефективного управління цифровою системою охорони здоров'я уряду довелося змінювати та вдосконалювати законодавчі акти 16 разів.

Громадяни країни отримують свою цифрову медичну картку за допомогою ID, доступ до бази здійснюється через портали eesti.ee або digilugu.ee.

До єдиного державного цифрового реєстру охорони здоров'я внесено всі звернення пацієнтів до лікарів, поставлені діагнози, призначення, результати аналізів, знімки, дані про хронічні хвороби.

У систему можна за бажанням додати інформацію з мобільних програм, таких як пульсометр чи електронний тонометр. Також дорослий пацієнт може побачити медичну інформацію про своїх неповнолітніх дітей.

Безпека електронної охорони здоров'я в Естонії спирається на технологію блокчейн та автентифікацію за допомогою ID, цифрові підписи, умову відокремлення персональних даних від медичних, шифрування даних та моніторинг дій, що дозволяє користувачам розуміти, хто отримав доступ до їх медичних даних.

Створення централізованої архітектури даних та безпечного середовища для обміну даними демонструє готовність Естонії до впровадження додаткових ініціатив у галузі цифрової охорони здоров'я, серед яких:

- статистичні сервіси, які використовують анонімні дані на рівні населення для проведення досліджень у галузі суспільної охорони здоров'я та вироблення політичних рекомендацій;

- цифрова система швидкої допомоги, яка дозволяє бригадам швидкої допомоги отримати доступ до історії хвороби пацієнта та приймати обґрунтовані рішення про лікування;

- інтеграція системи підтримки прийняття рішень із базою даних цифрових рецептів, яка надає попередження лікарям, які призначають ліки. За оцінками фахівців, 15-17% призначень рецептурних препаратів змінюються у відповідь на ці попередження.

У близькому майбутньому підключення централізованої бази даних до інших державних систем відкриває нові можливості інтеграції з Естонським геномним центром, що дозволить проводити персоналізоване лікування. У 2020 році 20% естонців пройшли генетичний скринінг і з кожним роком їх кількість збільшується.

Важливою умовою підвищення якості життя населення уряд Естонії бачить в інтеграції цифрової системи охорони здоров'я з екологічними показниками для ув'язування екологічних факторів з політикою у сфері охорони здоров'я.

Нідерланди: подолання бар'єрів цифровізації охорони здоров'я.

Нідерланди одними з перших серед європейських країн стали впроваджувати технології цифрової охорони здоров'я, але на своєму шляху зіткнулися з проблемами. У 2002 році Міністерство охорони здоров'я, соціального забезпечення та спорту Нідерландів встановило повноваження для Національного інформаційно-комунікаційного технологічного інституту охорони здоров'я (NICTIZ) як централізований орган експертизи щодо переходу країни до цифрової системи охорони здоров'я. Перед NICTIZ було поставлено завдання щодо створення загальнонаціональної цифрової інфраструктури (AORTA) для безпечного та надійного обміну медичними даними.

Створена у 2011 році система AORTA містила записи кожного другого пацієнта в Нідерландах. Однак з політичних причин та у зв'язку з організаційними прорахунками, пов'язаними з безпекою даних, ініціатива не була реалізована, сформовані записи довелося видалити, і відповідальність за впровадження цифрової системи охорони здоров'я було передано медичній галузі.

Проект продовжив розвиток під управлінням Союзу постачальників медичних послуг, що фінансується страховими компаніями, відповідає за

забезпечення безпечного та безперешкодного обміну медичною інформацією через національну інформаційну мережу.

Незважаючи на початкову невдачу, вже в 2016 році 92 % постачальників медичних послуг було підключено до системи AORTA, близько 11 млн голландців (майже 2/3 населення) надали постачальникам послуг доступ до своїх медичних даних.

Серед стратегічних цілей з цифрової трансформації системи охорони здоров'я, які вже реалізовані в Нідерландах, слід зазначити:

- 40% населення країни в цілому та 80% населення з хронічними захворюваннями мають доступ до цифрової системи забезпечення медичних послуг;

- 75 % населення з хронічними захворюваннями та людей похилого віку мають можливість контролювати кров'яний тиск і рівень холестерину і ділитися даними з постачальником послуг;

- люди, які потребують догляду вдома, мають можливість спілкуватися з медичним спеціалістом цілодобово за допомогою телемедицини.

Доступ пацієнтів до медичної інформації в Нідерландах ускладнювався тим, що кожна організація охорони здоров'я в країні мала власний цифровий ресурс для пацієнтів.

У зв'язку з цим Міністерством охорони здоров'я, соціального забезпечення та спорту Нідерландів реалізована програма MedMij – єдиний стандарт для безпечного обміну медичними даними між користувачами та постачальниками медичних послуг. Цей стандарт розроблений для програм, веб-сайтів та персональних медичних сервісів, які мають відповідати критеріям MedMij. Позначення стандарту (логотип) видно постачальникам медичних послуг та медичним працівникам, які обмінюються інформацією через MedMij. Пацієнт має можливість обрати одну з кількох сертифікованих додатків, щоб отримати доступ до медичних даних³⁰⁵.

Данія: інновації у сфері цифрової охорони здоров'я.

Данія визнана «країною» для інновацій. Країна інвестує в таланти та інновації, одночасно сприяючи доброму бізнесу, етиці та довірі. Довгий час Данія була піонером у сфері телеохорони здоров'я, а сьогодні e-Health створено та досягає успіху. Численні цифрові сервіси залучають пацієнтів до більшої активності у прийнятті рішень щодо свого здоров'я та покращують результати для здоров'я. Кожен данський пацієнт користується перевагами цифрового медичного запису, доступ до якого має він і його лікар.

³⁰⁵ About MedMij. (2023). Retrieved from <https://medmij.nl/en/home/>

Крім того, численні цифрові сервіси залучають пацієнтів до більшої активності у прийнятті рішень щодо свого здоров'я та покращують результати для здоров'я. Наприклад, проект Telecare North запровадив моніторинг на дому пацієнтів з хронічною обструктивною хворобою легень. У рамках проекту одинадцять афілійованих муніципалітетів, Ольборзький університет і лікарі загальної практики співпрацювали в тестуванні телемедицини для пацієнтів, які страждають на це захворювання. Завдяки телемедицині пацієнти могли записувати та повідомляти дані про стан свого здоров'я, і лише за потреби їм доводилося йти до лікарні чи відвідувати лікаря загальної практики. Цей проект покращив якість життя пацієнтів і зменшив кількість госпіталізацій на 11%. Так само, завдяки концепції віртуальної лікарні, жінки з ускладненнями вагітності та недоношені діти можуть спостерігатися вдома. Крім того, пацієнти з проблемами психічного здоров'я можуть розраховувати на телепсихіатрію, яка забезпечує гнучкий і легкий доступ до науково обґрунтованого лікування та відеоконсультацій. Завдяки цифровій стратегії охорони здоров'я лікарні Данії скоротили кількість амбулаторних відвідувань на 75%.

Одним із прикладів зрілого бачення цифрової охорони здоров'я є Sundhed.dk – Данський національний портал електронної охорони здоров'я. Портал щомісяця відвідує більше 2,5 млн осіб, і кількість відвідувань впевнено зростає. Портал функціонує як пункт доступу до даних про пацієнтів, які не можна одержати через локальні системи (наприклад, дозволяючи лікарям загальної практики отримувати дані лікарень). Інформація не зберігається на серверах ресурсу Sundhed.dk, а виводиться більш ніж зі 120 окремих джерел. Таким чином дублювання даних не відбувається. Інтерфейс користувача включає захищену область, де зберігаються особисті клінічні дані, та відкритий простір, де розміщені довідники з питань здоров'я, а також посилення доступу до безкоштовних програм надання допомоги пацієнтам з хронічними захворюваннями, вагітним жінкам, а також особам, які бажають кинути палити. Оглядова функція «Моє здоров'я» підтримує інтерактивний зв'язок між лікарями та громадянами.

Реалізована в країні «Стратегія цифрової охорони здоров'я на 2018–2022 роки» була наймасштабнішою стратегією в галузі трансформації охорони здоров'я в історії Данії. Вона використовує потенціал створеної в країні цифрової інфраструктури та виводить її на новий рівень, надаючи доступ до медичної інформації за допомогою мобільних пристроїв. Розширення використання цифрових даних залежить від вищого рівня їхньої безпеки, а також від збереження довіри до того, як державна використовує персональні дані громадян. Для вирішення проблеми узгодження даних було розроблено

загальну галузеву стратегію, що включає 27 окремих видів діяльності в п'яти основних галузях³⁰⁶.

- залучення пацієнта як активного партнера (наприклад, через відомості про результати лікування, повідомлені пацієнтом);

- забезпечення своєчасного знання – достовірні дані про пацієнта повинні бути доступні у будь-який час, коли це необхідно, шляхом надання координованої допомоги із застосуванням інтегрованих інформаційних систем;

 - профілактика – більш раннє та цілеспрямоване лікування;

 - операція надійними та захищеними даними («потрібні дані в потрібний час у потрібних руках») на основі співробітництва в галузі кібербезпеки та захисту даних з визначенням необхідного рівня захищеності цифрових рішень на базі оцінки ризику;

- прогрес та загальні структурні елементи – побудова екосистеми загальних послуг та компонентів з єдиною національною інфраструктурою для лікарень, лікарів загальної практики та муніципалітетів (але не з єдиною інформаційною системою).

У Стратегії відзначалось, що більша частина контактів користувача медичних послуг із системою охорони здоров'я може відбуватися безпосередньо з того місця, де він зараз знаходиться, наприклад, з дому чи офісу, за допомогою мобільних технологій, телемедичних рішень та відеоконсультацій, що забезпечують краще розуміння власних медичних даних та надають користувачеві більше можливостей самообслуговування.

У Данії впроваджено кілька корисних і популярних мобільних рішень. «Doctor in your pocket» («Доктор у твоїй кишені») – додаток для пацієнтів, призначений для спілкування з лікарем, доступу до запису на прийом, продовження рецептів, електронної консультації з терапевтом. Додаток може генерувати нагадування про ліки та щеплення, а також надавати функції відеоконсультацій та можливості надсилання фотографій.

Patient Reported Outcome (Повідомлений пацієнтом результат) – мобільний додаток, який є цифровим ресурсом, що містить відповіді на питання пацієнтів про стан їх здоров'я. Інформація може бути використана для скринінгу побічних ефектів та необхідності консультації, щоб пацієнт не піддавався непотрібним діагностичним процедурам.

Цифрова підтримка реабілітації – використання цифрових допоміжних засобів у реабілітаційному процесі дозволяє поєднувати сеанси в клініці з

³⁰⁶ Digital Health Strategy 2018-2022 (2018) <https://www.ehealthresearch.no/files/documents/Undersider/WHO-Symposium-2019/1-3-Skovgaard-ENG.pdf>

персональними вправами з цифровою підтримкою в домашніх умовах, забезпечуючи більш гнучкі варіанти лікування для кожної людини.

Інструменти підтримки прийняття рішень для онкологічних хворих включають підтримку пацієнтів у спільному процесі прийняття рішень щодо лікування разом зі своїм лікарем з урахуванням особистих побажань та потреб пацієнтів. Існує і цифровий інструмент для ведення вагітності – підвищення психологічної рівноваги вагітних жінок, ширше залучення до процесу догляду.

Вище наведені конкретні приклади впровадження цифрової охорони здоров'я певним чином ілюструють особливості цифрових систем охорони здоров'я і показують різноманітність обраних шляхів цифрової трансформації системи охорони здоров'я.

Як підкреслюють європейські дослідники цього процесу, ринок цифрової охорони здоров'я в Європі переживає значне зростання та еволюцію, що обумовлено різними факторами, такими як технологічний прогрес, зміна споживчих уподобань і потреба в більш ефективних і доступних послугах охорони здоров'я³⁰⁷.

Споживачі в Європі все більше шукають зручні та персоналізовані рішення в галузі охорони здоров'я, що призводить до зростання попиту на цифрові послуги фітнесу та благополуччя, онлайн-консультації лікарів, а також цифрові варіанти лікування та догляду. Зручність доступу до медичних послуг, не виходячи з дому, у поєднанні з можливістю цифрового відстеження даних про здоров'я та керування ними приваблює широке коло клієнтів.

У багатьох країнах зростає тенденція до використання додатків для здоров'я та фітнесу для моніторингу фізичної активності, харчування та загального самопочуття. Онлайн-консультації лікарів стають все більш популярними в регіонах, де великі відстані та обмежений доступ до медичних закладів викликають потребу в дистанційних медичних послугах. Крім того, цифрові платформи лікування та догляду набувають популярності в таких країнах, де лікування хронічних захворювань і післяопераційний догляд зазнають революції завдяки цифровим рішенням³⁰⁸.

Кожна країна в Європі має свою унікальну систему охорони здоров'я, правила та культурне ставлення до цифрових рішень у сфері охорони здоров'я. Наприклад, країнам із більш централізованими системами охорони здоров'я, як-от скандинавським країнам, може бути легше впроваджувати

³⁰⁷ Carolina Dulin, Lodovica Biagi (2024). Digital Health – Europe. <https://www.statista.com/outlook/hmo/digital-health/europ>

³⁰⁸ Accenture Digital Health Technology Vision (2022). Meet Me in the Metaverse. How the continuum of technology and experience is reshaping healthcare. <https://www.accenture.com/content/dam/accenture/final/a-com-migration/r3-3/pdf/pdf-178/accenture-digital-health-technology-vision-2022.pdf#zoom=40>

загальнонаціональні цифрові ініціативи в галузі охорони здоров'я порівняно з країнами з більш фрагментованими системами охорони здоров'я. Крім того, культурне ставлення до конфіденційності та безпеки даних може вплинути на впровадження цифрових технологій охорони здоров'я в таких країнах, як Німеччина, де існують суворі правила регулюють використання персональних даних взагалі і про здоров'я, зокрема³⁰⁹.

Основні макроекономічні чинники: зростаючі витрати на охорону здоров'я, старіння населення та тягар хронічних захворювань створюють тиск на системи охорони здоров'я по всій Європі, викликаючи потребу в більш економічно ефективних та ефективних рішеннях у сфері охорони здоров'я. Цифрові технології охорони здоров'я мають потенціал для покращення результатів охорони здоров'я, зниження витрат і покращення загального досвіду пацієнтів, що робить їх привабливими для урядів, постачальників медичних послуг і споживачів.

³⁰⁹ Мазурук, Р. (25.06,2019) |Найкращі стратегії цифрової медицини у світі e-Health, Цифрова охорона здоров'я. <https://www.medintegro.com.ua/svitovi-strategii-cifrovoi-mediciny/>

4.5. ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В СФЕРІ ІНТЕГРАЦІЇ ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ

Андрій ПРИЙМАЧОВ

Люди з інвалідністю є однією з найбільш неблагополучних груп у ЄС, коли йдеться про соціальну інтеграцію та зайнятість, з меншою участю в робочій силі, нижчою інтенсивністю праці та вищим ризиком бідності на робочому місці порівняно з населенням загалом³¹⁰.

Зосереджуючись саме на зайнятості, це дослідження вивчає розвиток політики, а також характеристики та ефективність політики та заходів, розроблених та запроваджених у державах-членах ЄС для кращого включення людей з інвалідністю на відкритий ринок праці. Держави-члени перейшли від «тлумачення недієздатності» інвалідності, в якій інвалідність розглядається як медична або біологічна дисфункція, до соціальної моделі інвалідності, в якій вона розуміється як концепція, яка є соціально створеною, що походить від відсутності відповідності між характеристиками людини та соціальним і фізичним середовищем³¹¹.

Краща інклюзія у сфері зайнятості призводить до численних позитивних результатів для людей з інвалідністю, таких як підвищення доходів, покращення якості життя та підвищення соціальної інклюзії. Це також переваги для роботодавців, постачальників послуг та економіки, а отже, і для суспільства в цілому. Більш інклюзивний ринок праці дозволяє більш ефективно та результативно використовувати (часто невикористані) таланти та навички, тоді як більша економічна автономія індивідів знижує попит на надання послуг та добробут. Економіка виграє від більш продуктивної та більшої робочої сили та ширшої потенційної податкової бази. Загалом суспільство виграє від кращої інтеграції та згуртованості³¹².

Пандемія COVID-19 загострила виклики, з якими стикаються люди з інвалідністю в різних сферах свого життя – здоров'я, соціальні обставини та ситуацію на ринку праці – і взаємопов'язаність цих питань. Коли почалася пандемія, були проведені додаткові дослідження, щоб зрозуміти останні події у сфері зайнятості людей з інвалідністю та політичні заходи, прийняті на національному рівні для підтримки їх у ці дуже складні часи. Російсько-

³¹⁰ Eurofound (2018), The social and employment situation of people with disabilities, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

³¹¹ ESN (European Social Network) (2017), Towards more independent lives for people with disabilities: Reflections from social services across Europe, Brighton.

³¹² Rohwerder, B. (2015), Disability inclusion: Topic guide, University of Birmingham, Birmingham, United Kingdom; ESN (European Social Network) (2017), Towards more independent lives for people with disabilities: Reflections from social services across Europe, Brighton.

українська війна спричинила ще більші проблеми у зазначеній сфері.

Європейська комісія висунула посилену стратегію інвалідності на період 2021–2030 років, спираючись на попередню стратегію, яка досягла успіху в тому, щоб врахувати проблеми інвалідності в Законодавство ЄС та у просуванні інвалідності вгору в політичному порядку денному ЄС.

Європейський стовп соціальних прав стосується прав інвалідів (Принципи 3 і 17). У рамках процесу Європейського семестру Європейська комісія здійснює моніторинг дій, що вживаються державами-членами для посилення участі людей з інвалідністю на ринку праці.

Система, яка підтримує участь людей з інвалідністю у відкритому ринку праці, за своєю природою є складною³¹³.

Люди з обмеженими можливостями є неоднорідною популяцією: характер та інтенсивність різних фізичних та психічних вад, еволюція їх проявів та існування «невидимих вад» (фізичних та психологічних станів, які не є очевидними відразу або які не мають чіткого зв'язку з інвалідністю) визначають складну та неоднорідну групу. Визначення кількості та характеристик людей з інвалідністю на відкритому ринку праці залежить від використовуваних визначень та їх застосування до цієї різноманітної групи населення.

Поєднання особистісних факторів та нерівності породжує різний досвід інвалідності. Люди з обмеженими можливостями не всі однаково неблагополучні. Такі аспекти, як вік і стать, особливо важливі, але інші фактори, такі як етнічна приналежність і міграційний статус, також мають значення.

Різні типи інвалідності, як правило, пов'язані з різними результатами зайнятості. Серед людей з інвалідністю найнижчий рівень зайнятості, як правило, мають проблеми з психічним здоров'ям та люди з інтелектуальними порушеннями³¹⁴.

Різні стейкхолдери по-різному дивляться на ситуацію і орієнтують свої дії відповідно до різних цілей. Наприклад, перспектива прав людини наголошує на рівності та доступі до гідної праці, тоді як економічна перспектива може бути спрямована на забезпечення достатньої кількості працівників для сталої економіки, а медична перспектива зосереджується на непрацездатності.

³¹³ Rohwerder, B. (2015), Disability inclusion: Topic guide, University of Birmingham, Birmingham, United Kingdom; Eurofound (2021), Integration of people with disabilities into the open labour market: Irish case study, Eurofound working paper, Dublin.

³¹⁴ Bell, M. (2018), 'Workers on the margins: People with intellectual disabilities and labour law', Industrial Relations in Europe Conference, 12 September, KU Leuven, the Netherlands.

Наявність інвалідності є синонімом структурного чи освітнього неблагополуччя та дискримінації. З цієї причини можна очікувати, що заходи підтримки, зосереджені на інших аспектах, ніж зайнятість, наприклад, скорочення бідності, доступ до житла та догляду за дітьми, доступний громадський транспорт та особиста допомога, також відіграватимуть ключову роль у наданні можливостей людям з інвалідністю отримати доступ до робочої сили та залишитися в ній.

Різні проблеми з інвалідністю розглядаються по-різному, і існує безліч інструментів політики: для того, щоб кожна сфера політики була ефективною, вона повинна мати справу зі своїми власними показниками та цілями. Така множинність цілей, інструментів та підходів ускладнює оцінку того, як політика в різних сферах впливає на участь людей з інвалідністю на ринку праці. У той же час, з огляду на взаємопов'язаність, згадану вище, політичні дії в одній сфері впливають на дії в інших сферах, при цьому вони не можуть бути повністю передбачуваними або контрольованими заздалегідь.

Світ праці постійно розвивається. Вона змінюється під впливом структурних зрушень у сфері охорони здоров'я, технологій, демографії, глобалізації, моделей виробництва, форм зайнятості та професійних очікувань людей, а також спалаху COVID-19.

Незважаючи на прогрес на політичному рівні, участь на ринку праці залишається серйозною проблемою для людей з інвалідністю, що посилюється загальною економічною та трудовою невизначеністю, спричиненою пандемією COVID-19. Пандемія загострила давні виклики. У своїй Щорічній стратегії сталого розвитку, яка запускає європейський семестровий цикл 2021 року, Європейська комісія³¹⁵ наголошує на проблемі триваючої відсутності справедливості в суспільстві та згадує людей з інвалідністю як одну з неблагополучних груп, які непропорційно сильно постраждали від кризи COVID-19, у тому числі у сфері зайнятості.

Статистика Євростату показує, що рівень зайнятості людей з інвалідністю залишається нижчим, ніж серед людей без інвалідності (50,8% порівняно з 75%), що вказує на ризик того, що люди з інвалідністю застрягнуть у довгостроковому безробітті та матимуть труднощі з доступом до ринку праці.³ У загальній популяції рівень зайнятості серед чоловіків вищий, ніж серед жінок, однак останніми роками розрив скорочується, оскільки жінки з інвалідністю виграли від фемінізації ринку праці. Люди з інвалідністю стикаються зі значним ризиком бідності або соціальної ізоляції (28,4% порівняно з 18,4% для людей без інвалідності). Навіть перебуваючи на роботі,

³¹⁵ European Commission (2020b), Disability rights strategy for 2021–30: Roadmap, web page, accessed 8 January 2021.

вони частіше наражаються на ризик бідності, головним чином через низьку інтенсивність праці та несприятливі умови праці³¹⁶. Доступ до інклюзивної та якісної освіти залишається обмеженим для багатьох людей з інвалідністю. Велика кількість молодих людей з інвалідністю достроково закінчують навчання (20,3% порівняно з 9,8% учнів без інвалідності у 2018 році³¹⁷).

З часом ЄС все більше уваги приділяє становищу людей з інвалідністю. Сприяння активній інклюзії та правам людей у суспільстві було і залишається пріоритетом для ЄС. Директива про рівність у сфері зайнятості³¹⁸ забороняє дискримінацію та передбачає розумне пристосування при працевлаштуванні. У 2010р. Комісія представила Європейську стратегію з питань інвалідності як політичну основу, за допомогою якої ЄС виконуватиме зобов'язання, взяті в рамках Конвенції ООН про права дитини 2006 року, відповідно до відповідних компетенцій, передбачених договорами, та беручи до уваги досвід Плану дій щодо інвалідності (2004–2010 рр.). Оцінка стратегії на 2010–2020 роки показала, що 75% заходів, запланованих у сфері зайнятості, були успішно реалізовані³¹⁹. Ці дії були ефективними щодо використання коштів ЄС; підвищення обізнаності про права людей з інвалідністю у сфері зайнятості та, зокрема, у приватному секторі; і удосконалення статистичних даних щодо ситуації у сфері зайнятості людей з інвалідністю. В оцінці зазначалося, що «загалом Стратегія досягла позитивних результатів у включенні питань інвалідності в політику та законодавство ЄС, і що одним із головних досягнень Стратегії було розміщення порядку денного інвалідності вище серед пріоритетів політики ЄС»³²⁰(с. 37).

Європейський парламент³²¹, повторюючи заклики Організації Об'єднаних Націй (ООН) розробити послідовну стратегію імплементації Конвенції ООН про права дитини у 2015 році, закликав Європейську комісію забезпечити амбітну Стратегію щодо інвалідності на період після 2020 року, яка відображає різноманітні потреби та спосіб життя кожної людини, яка прагне повною мірою користуватися своїми правами людини. У вересні 2020 року парламент вимагав подальших цілеспрямованих дій та врахування прав

³¹⁶ Eurofound (2019), How to respond to chronic health problems in the workplace?, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

³¹⁷ European Commission (2020b), Disability rights strategy for 2021–30: Roadmap, web page.

³¹⁸ Council of the European Union (2000), 'Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation', Official Journal of the European Union, L 303, 2 December.

³¹⁹ European Commission (2020a), Evaluation of the European Disability Strategy 2010–2020, Commission Staff Working Document, SWD(2020)291 final, Brussels.

³²⁰ European Commission (2020a), Evaluation of the European Disability Strategy 2010–2020, Commission Staff Working Document, SWD(2020)291 final, Brussels.

³²¹ European Parliament (2020b), European Parliament resolution of 18 June 2020 on the European Disability Strategy post-2020, 2019/2975(RSP), Brussels.

людей з інвалідністю. Серед іншого, пропозиція вимагає від Європейської комісії зробити особливий акцент у Європейській стратегії щодо зайнятості на період після 2020 року, охопити всі положення UNCRPD, встановити обов'язкові цілі, пов'язані з різноманіттям на робочому місці, подолати міжсекторальну дискримінацію та контролювати ефективність стратегії із залученням людей з інвалідністю. Він також вимагає від Комісії запропонувати заходи для покращення ситуації у сфері зайнятості людей з інвалідністю, беручи до уваги виклики та порушення прав, пов'язані з COVID-19³²².

У відповідь на ці заклики Європейського парламенту нова Європейська стратегія щодо інвалідності на 2021–2030 роки визнає, що настав час розширити європейські дії.

Що стосується зайнятості, то однією з флагманських ініціатив нової стратегії є презентація пакету для покращення результатів на ринку праці для людей з інвалідністю у 2022 році. Нова стратегія також окреслює розробку нових індикаторів інвалідності, надаючи серед іншого, кращу інформацію про становище людей з інвалідністю у працевлаштуванні³²³.

Європейський стовп соціальних прав є ще однією важливою подією для ЄС з точки зору відновлення його уваги до нових та більш ефективних прав для громадян ЄС. Принцип 3 передбачає рівне ставлення та можливості щодо зайнятості, тоді як Принцип 17 стверджує, що люди з інвалідністю «мають право на соціальну підтримку, яка забезпечує гідне життя, послуги, які дозволяють їм брати участь на ринку праці та в суспільстві, а також робоче середовище, адаптоване до їхніх потреб»³²⁴. Стовп також спрямований на більш ефективне використання європейських фондів для підтримки впровадження політики та ініціатив, спрямованих на всі вразливі групи в державах-членах.

У рекомендаціях ЄС щодо зайнятості 2020 року зазначається, що «потенціал людей з інвалідністю сприяти економічному зростанню та соціальному розвитку має бути реалізований і надалі». У Настанові 6 зазначено, що «держави-члени повинні підтримувати адаптоване робоче середовище для людей з інвалідністю, у тому числі шляхом цільової фінансової підтримки та послуг, які дозволяють їм брати участь на ринку праці

³²² European Parliament (2020c), European Parliament resolution of 8 July 2020 on the rights of persons with intellectual disabilities and their families in the COVID-19 crisis, 2020/2680(RSP), Brussels; European Parliament (2020d), Draft report on the implementation of Council Directive 2000/78/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation in light of the UNCRPD, 2020/2086(INI), Brussels.

³²³ European Commission (2021), Union of Equality: Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021–2030, COM(2021)101 final, Brussels.

³²⁴ European Commission (2017), Establishing a European Pillar of Social Rights, COM(2017)0250 final, Brussels.

та в суспільстві». Настанова 8 стверджує необхідність рівного ставлення та доступності на ринках праці³²⁵.

Дотримуючись принципів, закріплених у Стратегії з питань інвалідності, Європейському стовпі соціальних прав та Європейському семестрі, ЄС підтримує різні ініціативи, спрямовані на допомогу людям з інвалідністю у сфері зайнятості, у тому числі щодо адаптації на робочому місці, недискримінації, державних служб зайнятості (PES), фінансових стимулів, доступності та фінансування ЄС³²⁶.

Звіти країн Європейського семестру за 2020 рік виявляють основні проблеми інвалідності, особливо пов'язані з високим рівнем безробіття, ризиком бідності, рівнем освіти та послугами з догляду. Як повідомляє Європейський форум з питань інвалідності, існують значні відмінності в обсязі інформації, що надається з цих питань у звітах про країни³²⁷. Питання, пов'язані з зайнятістю, бідністю та соціальною ізоляцією, узагальнені в таблиці 1.

Таблиця 1

Питання зайнятості, бідності та соціальної ізоляції для людей з інвалідністю, як повідомляється у звітах країн Європейського семестру за 2020 рік

Країна	Застосування людей з інвалідністю та пов'язані з цим дії уряду	Соціальний захист та ризик бідності та соціальної ізоляції для людей з інвалідністю
Австрія	н/з	ESF сприяв соціальній інтеграції 3 761 людини з інвалідністю.
Бельгія	Рівень зайнятості людей з інвалідністю значно нижчий за середній показник по ЄС. Недостатнє матеріальне стимулювання для влаштування на роботу.	Вище, ніж для більшості країн ЄС.
Болгарія	Рівень зайнятості людей з інвалідністю є одним з найнижчих в ЄС. Обмежений прогрес у підвищенні якості, актуальності на ринку праці та інклюзивності освіти та професійної підготовки.	Значні проблеми для людей з інвалідністю, пов'язані з бідністю та соціальною ізоляцією.

³²⁵ European Commission (2020c), Proposal for a Council Decision for guidelines on the employment policies of the Member States, COM(2020)70 final, Brussels.

³²⁶ European Parliament (2020a), Employment and disability in the European Union, Briefing, European Parliamentary Research Service, Brussels.

³²⁷ Priestley, M. (2018), Mainstreaming disability equality in the European Semester 2019–20 and retrospective analysis, ANED and University of Leeds; EDF (European Disability Forum) (2020), The European Semester country reports 2020: What do they say about disability?, Brussels.

Хорватія	Рівень зайнятості людей з інвалідністю значно нижчий за середній показник по ЄС. Зменшення розриву в працевлаштуванні людей з інвалідністю, але все ще одне з найбільших в ЄС. Було прийнято політику, спрямовану на поліпшення перспектив працевлаштування людей з інвалідністю, включаючи систему квот, але багато організацій відмовилися від неї.	Багатьом людям з інвалідністю загрожує бідність або соціальна ізоляція, а також вони залежать від соціального захисту. Державні витрати на допомогу по інвалідності вищі, ніж в інших країнах ЄС.
Кіпр	Рівень зайнятості людей з інвалідністю нижчий за середній показник по ЄС. Розширено пільги на мобільність для людей з інвалідністю; Запроваджено різні схеми навчання.	Значно вище, ніж у середньому по ЄС.
Чехія	Вищий за середній розрив у працевлаштуванні інвалідів. Можливості для покращення таргетування активної політики на ринку праці.	Вище, ніж у середньому по ЄС. Сильні відмінності між людьми з інвалідністю та без неї.
Данія	Урядова пропозиція (2018 р.) спрямована на підвищення зайнятості серед людей зі значними обмеженнями на відкритому ринку праці.	Розрив між людьми з інвалідністю та без неї нижчий за середній показник по ЄС.
Естонія	Інтеграція на ринку праці та діяльність людей з інвалідністю покращилася завдяки реформі працездатності. Виклики для сталого працевлаштування.	Вище, ніж у середньому по ЄС.
Фінляндія	н/д	Нерівність доходів є однією з найнижчих в ЄС.
Франція	Обсяги субсидованих робочих місць падають. Навчання та моніторинг посилюються для покращення працевлаштування. Розширюються інструменти інтеграції на ринок праці найбільш соціально незахищених верств населення.	н/з
Німеччина	Перспективна політика підвищення кваліфікації.	Ризик бідності або соціальної ізоляції дещо знижується, але зростає нерівність доходів.
Греція	Підтримка надається для покращення ринку праці та пенсійної, соціальної допомоги, охорони здоров'я та освіти.	н/з
Угорщина	Незважаючи на нещодавні покращення, рівень безробіття серед людей з інвалідністю вищий. Результати на ринку праці для людей з інвалідністю покращилися, але залишаються значно нижчими за середні показники в угорській робочій силі.	Загальна ситуація з бідністю покращилася, але проблеми залишаються, включаючи зростання нерівності доходів.
Ірландія	Рівень зайнятості людей з інвалідністю зростає, але значно нижчий за середній показник по ЄС. Розрив у працевлаштуванні людей з	Розрив між людьми з інвалідністю та без неї

	інвалідністю є найвищим у ЄС. Нова Комплексна стратегія зайнятості людей з інвалідністю, запроваджена у 2015 році.	набагато вищий, ніж у середньому по ЄС.
Італія	Важлива роль ESF у підтримці участі людей з інвалідністю у працевлаштуванні та соціальній інклюзії.	н/з
Латвія	н/д	Один з найвищих в ЄС. Крім того, один із найбільших розривів між людьми з інвалідністю та без неї. Вживаються заходи щодо поліпшення слабкого соціального захисту людей з інвалідністю.
Литва	Значне скорочення фінансування політики, спрямованої на працевлаштування людей, призведе до того, що менше вразливих людей працюватимуть у меншій кількості. ESF відіграє ключову роль у сприянні працевлаштуванню та інклюзивності людей з інвалідністю.	Вище, ніж у середньому по ЄС.
Люксембург	Важливі політичні зміни, спрямовані на підтримку людей з інвалідністю, включаючи поправку до Трудового кодексу (2019 р.) з метою покращення доступу до відкритого ринку праці.	н/з
Мальта	Зростання рівня зайнятості для людей з інвалідністю, але все ще залишається одним із найнижчих у ЄС. Слабкі результати на ринку праці для людей з інвалідністю пояснюються низьким рівнем кваліфікації та рівня освіти, а також відсутністю доступності або розумного пристосування на робочому місці.	Люди з інвалідністю, як і раніше, піддаються більшому ризику бідності та соціальної ізоляції, ніж люди без інвалідності.
Нідерланди	Невикористаний потенціал на ринку праці Включення людей з інвалідністю.	Уряд має на меті запровадити обов'язкове страхування на випадок втрати працездатності для самозайнятих осіб.
Португалія	Рівень зайнятості людей з інвалідністю нижчий, ніж у багатьох країнах ЄС, і за останні роки майже не покращився.	н/з
Польща	н/з	Спостерігається загальне зменшення видатків на соціальний захист у зв'язку з інвалідністю.
Румунія	Рівень зайнятості людей з інвалідністю нижчий за середній показник по ЄС. Відсутність синергії між освітою, працевлаштуванням та	Серед найвищих у ЄС.

	соціальними послугами погіршує ситуацію з людьми з інвалідністю.	
Словакія	н/з	Низька, але не зменшується частка людей з інвалідністю, яким загрожує бідність або соціальна ізоляція.
Словенія	н/з	Актуальна роль допомоги по інвалідності в боротьбі з бідністю. Очікуване збільшення виплат по страхуванню на випадок втрати працездатності.
Іспанія	Низький рівень зайнятості людей з інвалідністю. Збільшення розриву в зайнятості людей з інвалідністю, незважаючи на те, що більшість стимулів для найму спрямовані на людей з інвалідністю.	н/з
Швеція	Рівень зайнятості людей з інвалідністю вищий за середній по ЄС.	Велика прірва між людьми з інвалідністю та без неї.

Примітки: *ESF* = Європейський соціальний фонд; *PwD* = люди з обмеженими можливостями; н/з = не застосовується. Джерело:³²⁸

Мережа кореспондентів Eurofound надала докази ролі та рівня залучення різних типів суб'єктів до дій з інтеграції людей з інвалідністю у відкритий ринок праці.

У більшості держав-членів ПЕС відіграють центральну роль в інтеграції людей з інвалідністю на відкритий ринок праці (табл. 2). За результатами експертної оцінки, проведеної Європейською комісією (2018), PES дотримуються двох основних підходів до людей з інвалідністю: мейнстрімінгової моделі (використовується, наприклад, в Ірландії та Фінляндії), в якій основна система PES також включає послуги для людей з інвалідністю, і конкретних PES, орієнтованих на людей з інвалідністю, які працюють у координації з основними PES (наприклад, у Франції та Італії). Аналіз наголошує на необхідності підтримки мейнстрімінгового підходу, забезпечуючи при цьому наявність правильних структур, що дозволяє враховувати вищі потреби шукачів роботи з інвалідністю та забезпечує ефективне таргетування бенефіціарів.

³²⁸ Eurofound (2021), Disability and labour market integration: Policy trends and support in EU Member States, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Таблиця 2

Передбачувана роль різних суб'єктів у державах-членах ЄС щодо інтеграції людей з інвалідністю до відкритого ринку праці

Країна	PES	Інші державні суб'єкти	Профспілки	Організації роботодавців	Громадські організації
Австрія	1	1	2	2	1
Бельгія	1	1	1	1	2
Болгарія	1	1	2	2	1
Хорватія	1	2	2	2	1
Кіпр	2	1	4	3	1
Чехія	1	1	3	2	2
Данія	1	1	3	3	2
Естонія	1	1	2	2	1
Фінляндія	1	1	2	2	1
Франція	1	2	2	2	2
Німеччина	1	1	1	2	1
Греція	1	1	2	2	1
Угорщина	1	2	4	1	1
Ірландія	1	1	2	2	1
Італія	1	1	1	1	1
Латвія	1	2	2	2	2
Литва	1	3	4	2	2
Люксембург	1	1	2	2	2
Мальта	1	2	2	2	1
Нідерланди	1	1	2	2	2
Польща	1	1	3	3	1
Португалія	1	1	3	3	1
Румунія	1	1	3	4	1
Словакія	1	4	4	3	2
Словенія	1	2	3	3	3
Іспанія	1	1	3	2	1
Швеція	1	2	3	1	1

Примітки: У таблиці наведено відповіді на таке запитання: *Якою мірою кожна з наведених нижче країн бере участь у заходах з інтеграції людей з інвалідністю у відкритий ринок праці у вашій країні? 1 = значною мірою; 2 = певною мірою; 3 = дуже мало; 4 = зовсім ні. Громадська організація = організація громадянського суспільства.* Джерело³²⁹:

³²⁹ Eurofound (2021), Disability and labour market integration: Policy trends and support in EU Member States, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Кіпр є єдиною країною, де національний кореспондент Eurofound лише певною мірою бере участь в інтеграції людей з інвалідністю на відкритий ринок праці. Це можна пояснити тим, що Департамент соціальної інтеграції осіб з інвалідністю відповідає за реалізацію Закону про набір на роботу осіб з інвалідністю в державному секторі (Спеціальні положення) 2009 року (що є основою оцінки для виконання зобов'язання щодо квоти), в той час як PES надає консультації тим, хто працює в основному секторі. У графі 2 показаний приклад того, як обов'язки були перерозподілені з національного рівня на більш місцевий.

Залучення організацій громадянського суспільства та неурядових організацій (НУО) відіграють ключову роль з точки зору субпідряду на державне надання послуг з навчання та підтримки у працевлаштуванні людей з інвалідністю (а також реалізації проєктів, що фінансуються ЄС у цій сфері), а також для надання інформації та адвокації. Національні кореспонденти вказали на значну участь неурядових організацій та організацій громадянського суспільства майже в усіх державах-членах. В Ірландії, наприклад, понад 10 груп, які представляють різні типи інвалідності, беруть участь в адвокації, підвищенні обізнаності та наданні можливості людям з інвалідністю отримати та залишитися на роботі. Словенія – єдина країна, де участь неурядових організацій та організацій громадянського суспільства є більш обмеженою. Необхідно більше уваги приділяти посиленій ролі, яку ці суб'єкти можуть відігравати у наданні послуг та моніторингу політики зайнятості³³⁰.

Огляд національних кореспондентів показує, що соціальні партнери – профспілки та організації роботодавців, як на національному рівні, так і на робочому місці – також сприяють працевлаштуванню людей з інвалідністю, але меншою мірою, ніж інші зацікавлені сторони. Їхня взаємодія з інвалідністю зосереджена головним чином на забезпеченні кращого застосування існуючого законодавства та трудових прав, розробці політики та пропозицій щодо нового законодавства, забезпеченні кращого захисту зайнятості шляхом ведення колективних переговорів та угод та переговорів з роботодавцями, а також підтримці належних умов праці³³¹. Ступінь участі соціальних партнерів на політичному рівні в інтеграції людей з інвалідністю у відкритий ринок праці різниться в різних країнах. На їхню участь у процесах прийняття рішень впливають виробничі відносини та політичні структури, які

³³⁰ European Commission (2018), Peer review on 'Work- capacity assessment and employment of people with disabilities', Synthesis report, Latvia, 26–27 April 2018, Brussels.

³³¹ European Commission (2018), Peer review on 'Work- capacity assessment and employment of people with disabilities', Synthesis report, Latvia, 26–27 April 2018, Brussels.

існують у кожній країні. Так само їхній вплив може бути різним залежно від наявних політичних програм та пріоритетів профспілок та організацій роботодавців³³².

Інтеграція людей з обмеженими можливостями у світ праці – це динамічний процес, який включає взаємодію між організаційними (сторона попиту), особистими (сторона пропозиції) та контекстуальними / інституційними факторами та характеристиками. Прояви цих факторів і характеристик істотно відрізняються в залежності від конкретної людини, роботодавця/місця роботи та контексту країни, що розглядається. Причому ці елементи з часом змінюються. Прикладом може служити склад робочої сили, де, як правило, невелика кількість молодих людей з інвалідністю виходить на ринок праці, а велика кількість працівників набуває інвалідності протягом своєї кар'єри. Ці еволюції мають неминучі наслідки для взаємодії між інвалідністю та роботою.

Незважаючи на законодавство та ініціативи, що сприяють різноманітності на робочому місці, а також зміни в політиці, описані в цьому розділі, люди з інвалідністю все ще мають менше можливостей вступити, залишитися або повернутися до роботи, ніж інші люди³³³. Визначення інституційних, економічних та соціальних детермінант, що зумовлюють низький рівень зайнятості та обмежену участь людей з інвалідністю на ринку праці, має фундаментальне значення для підтримки впровадження добре обґрунтованих політичних заходів³³⁴.

Спеціальний Євробарометр з питань дискримінації в ЄС³³⁵ показав, що 52% європейців з інвалідністю відчували дискримінацію протягом попередніх 12 місяців. Залученість та відкритість до різноманіття роботодавців, а також їхнє позитивне ставлення до людей з інвалідністю є фундаментальними для їхньої інтеграції на робочому місці³³⁶. На організаційному рівні – з боку попиту – ключові бар'єри пов'язані з декількома факторами, зокрема:

- недостатня поінформованість про склад робочої сили в кількісному та якісному вираженні;

³³² Eurofound (2020a), Role of social partners in tackling discrimination at work, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

³³³ Vornholt, K., Villotti, P., Muschalla, B., Bauer, J., Colella, A., Zijlstra, F. et al (2018), 'Disability and employment – Overview and highlights', *European Journal of Work and Organizational Psychology*, Vol. 27, No. 1, pp. 40–55. Bonaccio, S., Connelly, C. E., Gellatly, I. R., Jetha, A. and Martin Ginis, K. A. (2019), 'The participation of people with disabilities in the workplace across the employment cycle: Employer concerns and research evidence', *Journal of Business and Psychology*, Vol. 35, pp. 135–158.

³³⁴ Giermanowska, E., Raclaw, M. and Szawarska, D. (2020), *Employing people with disabilities – Good organisational practices and socio-cultural conditions*, Palgrave, Cham, Switzerland.

³³⁵ European Commission (2019). *Special Eurobarometer 493: Discrimination in the EU (including LGBTI)*, Directorate-General for Communication, Brussels.

³³⁶ ILO and OECD (2018). *Labour market inclusion of people with disabilities, first meeting of the G20 Employment Working Group, 20–22 February, Buenos Aires.*

- прийняття підходів, заснованих на комплаєнсі, а не на справді інклюзивній організаційній культурі та робочій етиці;
- несприятлива кадрова практика, графік роботи, інтенсивність і тиск;
- відсутність або обмежена політика охорони здоров'я та безпеки;
- дискримінація з боку колег по відношенню до людей з інвалідністю;
- неефективна комунікація між шукачами роботи та роботодавцями;
- обмеженість ресурсів, така як нестача ресурсів для надання підтримки людям з обмеженими можливостями на робочому місці, що може перешкоджати їхній здатності залишатися в організації протягом тривалого періоду;
- обмеження спроможності, такі як відсутність відповідного забезпечення навчання для підтримки ефективних заходів з розвитку кар'єри для людей з інвалідністю.

Рушійними силами цих бар'єрів в основному є негативні стереотипні переконання, упередження та стигма як з боку роботодавців, так і з боку колег. Ці фактори можна ідентифікувати протягом усього робочого циклу – від підбору персоналу до управління ефективністю³³⁷:

- Процеси підбору персоналу та відбір працівників: практики та інструменти найму, що не заохочують, як з точки зору фізичної доступності, так і з точки зору неінклюзивних повідомлень; упередження, пов'язані з (відсутністю) компетентності, досвіду роботи та особистісних характеристик, необхідних для виконання певних завдань; а також сприйняття роботодавцями труднощів оцінки здібностей та потенціалу кандидатів з інвалідністю. Крім того, існує множинна дискримінація за типом інвалідності та особливостями людини з інвалідністю (наприклад, психічні захворювання та стать, порушення слуху та вік).

- Проживання: побоювання щодо витрат на розміщення людей з інвалідністю (включаючи витрати та час, необхідні для навчання) та недостатня поінформованість про реальні витрати на проживання; заперечення необхідності дій з розміщення, що випливають з нерозуміння та недовіри до інвалідності та недостатньої обізнаності про пов'язані з цим потреби; відсутність інформації про те, як розмістити людей з інвалідністю.

- Соціальний контекст та інтеграція на роботі: проблеми, пов'язані з організаційними характеристиками та міжособистісними стосунками на роботі, наприклад, можливий вплив людей з обмеженими можливостями на їхніх колег та керівників. Це може бути пов'язано з порушенням

³³⁷ Shaw, L., Daraz, L., Bezzina, M. B., Patel, A. and Gorfine, G. (2014). Examining macro and meso level barriers to hiring persons with disabilities: A scoping review. *Environmental Contexts and Disability (Research in Social Science and Disability)*, Vol. 8, pp. 185–210.

функціонування робочих колективів або страхом несправедливого перерозподілу праці для задоволення потреб людей з інвалідністю, що призводить до збільшення складності роботи або збільшення робочого навантаження. Ще одним аспектом є «естетична тривожність», пов'язана з можливим зниженням привабливості компанії в очах клієнтів через присутність у робочій силі людей з інвалідністю.

– Управління ефективністю: стереотипи, що походять від упереджень або недосконалої інформації, пов'язаних зі сприйняттям того, що люди з обмеженими можливостями менш продуктивні, уповільнюють роботу і демонструють вищий рівень прогулів, запізньованості і залежності, а також нижчий рівень мотивації, ніж їхні колеги без інвалідності. Додаткові занепокоєння пов'язані з поведінкою працівників з інвалідністю та безпекою праці, невизначеністю щодо того, як керувати дисципліною та оцінкою продуктивності праці, а також розкриттям інформації про здоров'я та інвалідність.

Що стосується пропозиції, вищезазначені бар'єри можуть перешкоджати людям з інвалідністю входити на ринок праці або залишатися на ньому, а також здобувати професійно-технічну чи вищу освіту. Ці перешкоди можуть стати додатковим тягарем для них, коли справа доходить до доведення та демонстрації своїх навичок та продуктивності.

Крім того, вони можуть впливати на вибір людей щодо розкриття інформації про свою інвалідність через страх дискримінації або негативних наслідків для їхньої кар'єри. Розкриття інформації про інвалідність має неоднозначні наслідки для людей. Це може негативно вплинути на шанси бути викликаним на співбесіду і може бути пов'язане з ізоляцією та відмовою. Побоюючись вищесказаного, люди з обмеженими можливостями можуть утриматися від прохання про житло, що може призвести до прогулів (частої відсутності на роботі) та презентеїзму (роботи, незважаючи на хворобу).

Крім того, характер інвалідності може бути стримуючим фактором для працевлаштування, з особливо негативними наслідками, пов'язаними з психічними відхиленнями. Все вищезазначене може посилюватися упередженим сприйняттям людей з інвалідністю, наприклад, страхом і очікуванням рівня стигматизації, який є вищим, ніж рівень стигматизації, від якого вони насправді страждають³³⁸.

Контекстуальні фактори (соціальні, правові, інституційні та економічні) також відіграють певну роль. Люди з обмеженими можливостями можуть піддаватися стигматизації, дискримінації та негативному суспільному

³³⁸ Dispenza, F. (2019). Empowering the career development of persons with disabilities (PWD). *Journal of Career Development*, published online 14 November.

ставленню. Вони можуть проявлятися в їхньому повсякденному житті як ейблізм – культурна та системна перевага в суспільстві набору фізичних, когнітивних та сенсорних здібностей, а також розгляд людей з різними здібностями як порушених – та інвалідності – забобонів та негативного ставлення, які призводять до соціальної ізоляції та пригнічення людей з обмеженими можливостями.

Правове середовище, яке не включає амбітне антидискримінаційне законодавство, положення про сегрегацію та трудове законодавство, а також правові механізми імплементації міжнародних норм на національному рівні можуть бути неспроможними протидіяти стереотипам та дискримінації³³⁹.

Додатковою перешкодою є доступ до базових послуг. Доступ до загальноосвітньої освіти є проблемою в багатьох країнах, особливо для людей з важкими вадами, набутими в ранньому віці. Крім того, пропонована освіта та професійна підготовка часто не відповідають потребам людей з обмеженими можливостями, а також не обов'язково є актуальними чи орієнтованими на ринок. Додатковими бар'єрами є відсутність актуального або гнучкого надання соціальних послуг у сферах професійної та соціальної реабілітації, охорони здоров'я та соціальної допомоги, підтримки самостійного життя. Також слід враховувати труднощі, пов'язані з послугами громадського транспорту для поїздок між домом і роботою, і вони, як правило, більш інтенсивно впливають на сільську місцевість. Ще досі адекватно не вирішена шляхом використання альтернативних та адекватних форм роботи, таких як дистанційна робота³⁴⁰.

Демографічні зміни та старіння населення створюють додатковий тиск на надання соціальної підтримки, і різні групи можуть опинитися в конкуренції за доступ до такої підтримки. Люди похилого віку, люди з хронічними захворюваннями та люди з обмеженими можливостями є прикладами потенційно перекриваючих/конкуруючих груп, враховуючи, що працівники старше 50 років більш ніж удвічі частіше мають хронічні захворювання, ніж особи віком до 35 років³⁴¹.

Загалом, функціонування та ефективність інституційних та політичних установ є фундаментальними для інтеграції людей з інвалідністю на ринок праці. Ключовими перешкодами є бюрократичні труднощі, фрагментація та відсутність партнерських відносин щодо державної підтримки, послуг та

³³⁹ Giermanowska, E., Raclaw, M. and Szawarska, D. (2020), *Employing people with disabilities – Good organisational practices and socio-cultural conditions*, Palgrave, Cham, Switzerland.

³⁴⁰ ILO and OECD (2018), *Labour market inclusion of people with disabilities first meeting of the G20 Employment Working Group*, 20–22 February, Buenos Aires.

³⁴¹ Eurofound (2019), *How to respond to chronic health problems in the workplace?*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

фінансування; обмежений моніторинг виконання політики; обмежена доступність веб-сайтів та онлайн-інструментів; обмежені навчальні ресурси для роботодавців; а також прийняття підходів пан-інвалідності, запобігання надходженню спеціалізованої підтримки тим, хто має гострі потреби, або включення лише деяких людей з інвалідністю до державних служб підтримки³⁴². На макрорівні на це впливає економічний цикл, рівень економічного розвитку території та наявність ресурсів.

З іншого боку, певні політичні заходи можуть перешкоджати інтеграції людей з інвалідністю на ринок праці, прикладом чого є щедрі виплати по інвалідності та їх потенційно негативний вплив на прихильність до ринку праці їх одержувачів. За останні кілька років це спостерігалось більш пильно, і нещодавні реформи запровадили стратегії, спрямовані на заохочення повторного залучення до роботи, а також більш обмежувальні критерії прийнятності³⁴³.

Незважаючи на прогрес на політичному рівні, участь на ринку праці залишається серйозною проблемою для людей з інвалідністю; це посилюється економічною невизначеністю та невизначеністю у сфері зайнятості, спричиненою COVID-19.

Ключовими перешкодами для працевлаштування людей з інвалідністю є стереотипи, пов'язані з інвалідністю, бюрократичні труднощі в доступі до доступних послуг, відсутність стратегічного бачення в управлінні, недостатній моніторинг реалізації політики, обмежені навчальні ресурси для роботодавців та відсутність підтримки фахівців.

Уряди країн ЄС все більше зосереджуються на підході, заснованому на потенціалі, який підтримує повну інтеграцію людей з інвалідністю у відкритий ринок праці. Незважаючи на те, що для покращення ситуації людей з інвалідністю на ринку праці необхідне міждисциплінарне реагування, є простір для вдосконалення щодо залучення різних суб'єктів, які часто працюють ізольовано. Роботодавці відіграють вирішальну роль у наймі, управлінні та утриманні працівників з обмеженими можливостями. Їхнє ставлення, відкритість до різноманіття та гнучкості є передумовами успішної інклюзії людей з інвалідністю.

Під час пандемії заходи реагування, пов'язані з працевлаштуванням, відіграли ключову роль у захисті людей з інвалідністю від безробіття. Однак підтримка, що надається, часто обмежена, і тим, хто не працює, залишається важко знайти роботу.

³⁴² Vornholt, K., Villotti, P., Muschalla, B., Bauer, J., Colella, A., Zijlstra, F. et al (2018), Disability and employment – Overview and highlights. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, Vol. 27, No. 1, pp. 40–55.

³⁴³ Jones, M. (2016), 'Disability and labor market outcomes', *IZA World of Labor*, №. 253.

4.6. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ РЕАБІЛІТАЦІЙНОЇ ДОПОМОГИ : ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ

Кирило ХАНДЮК

В умовах розвитку сучасного світу перед національними урядами практично всіх країн світу постає безліч актуальних проблем у різних сферах життєдіяльності, які мають характер нагальності для їх розв'язання. Але для країн Європейського регіону, до спільноти яких належить і Україна, однією із таких нагальних проблем у сфері публічного управління та адміністрування є проблема підвищення якості управління за напрямком організації надання реабілітаційної допомоги населенню.

Зовнішніми чинниками, які надзвичайно актуалізували вищезазначену проблему, слід визнати, перш за все, світову пандемію COVID-19 та повномасштабну війну рф проти України, соціально-економічні наслідки якої вразили багато країн ЄС. Так, від початку коронавірусної пандемії і до цього часу (2020-2024 рр.) у світі, за даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, на цю хворобу захворіло понад 770 млн осіб³⁴⁴. І практично всі ці випадки потребували реабілітаційного втручання на різних етапах перебігу коронавірусної інфекції.

Актуальність розвитку національної системи реабілітації особливо загострив повномасштабний збройний конфлікт на території України, який у 2022 році розв'язала російська федерація³⁴⁵. Цей конфлікт став не тільки викликом для української держави та її медичної інфраструктури. Війна надзвичайно актуалізувала проблему здатності національних медичних систем країн Європейського Союзу до швидкої трансформації та оперативного надання медичних і реабілітаційних послуг багатомільйонному потоку біженців з України. Ті, хто втівав від війни, потребували реабілітаційної допомоги не тільки з приводу фізичного, а перш за все, ментального здоров'я (за даними Міжнародної Організації з міграції у перші місяці війни з України до країн ЄС виїхало близько 7 млн. осіб). Тож національні системи охорони здоров'я країн Європейського Союзу вимушено зазнали термінових структурно-функціональних змін як через збільшення кількості набувачів медичних послуг, так і через значний ризик воєнної загрози з боку рф. Тому

³⁴⁴ WHO dashboard. URL: <https://data.who.int/dashboards/covid19/cases?n=c>

³⁴⁵ Про запровадження воєнного стану в Україні: указ Президента України № 64/2022. <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

очевидний подвійний виклик пандемії та війни на території країн Європейського регіону значно актуалізував пріоритет готовності медичної інфраструктури до роботи в умовах надзвичайних ситуацій та в умовах воєнного стану.

Пандемія чи війна (а навіть і загроза війни!) завжди є надзвичайно потужним мотиватором для національних урядів щодо прийняття актуальних та ефективних управлінських рішень з метою попередження зазначених загроз та їх оперативного подолання й мінімізації медико-соціальних наслідків. Зокрема, в Україні, в результаті негативного подвійного впливу війни та пандемії значна кількість населення (рахунок іде на десятки та сотні тисяч постраждалих) має ушкодження стану здоров'я різного ступеню аж до визнання стану інвалідності. А такі стани потребують довготривалого терміну для відновлення (реабілітації), а значить і обумовлюють необхідність розвитку на національному рівні відповідної інфраструктури та потребують значних ресурсів для забезпечення функціонування загальнонаціональної системи реабілітаційної допомоги з метою підвищення рівня здоров'я та якості життя населення.

Як в Україні, так і в країнах Європейського Союзу, система реабілітаційної допомоги історично формувалась та функціонувала досить тривалий час в рамках моделі соціального забезпечення осіб з інвалідністю. Але виклики пандемії та війни показали, що загальна потреба у наданні реабілітаційних послуг та реабілітаційної допомоги є значно більшою, адже таких послуг потребують не тільки люди, що живуть з інвалідністю, але й ті, що мають гострі захворювання (наприклад, інсульт чи інфаркт міокарда), або ті, що перехворіли на COVID-19, або отримали поранення чи були травмовані під час дорожньо-транспортної пригоди тощо. Так, у 2012 році кількість осіб з особливими потребами у світі становила близько 1 млрд. ос., залишаючись довгий час практично незмінною. Однак, сьогодні міжнародні експерти визнають, що вже у пост-ковідний період та період збройного конфлікту на території Європейського регіону кількість осіб, які потребують реабілітаційних послуг, становить вже близько трьох мільярдів осіб³⁴⁶. Тобто, мова йде про те, що практично кожен третій мешканець планети може потребувати заходів реабілітаційного змісту. І тут, насамперед, ідентифікується актуальна публічноуправлінська проблема, яка полягає у зростанні суспільного попиту на реабілітаційні послуги та допомогу, з одного боку, а з іншого боку – існує вирішення цієї проблеми характеризується

³⁴⁶ Frontera, W.R., DeGroot, W. & Ghaffar, A. The importance of health policy and systems research for strengthening rehabilitation in health systems: a call to action to accelerate progress. *BMC Health Serv Res* 23, 1439 (2023). <https://doi.org/10.1186/s12913-023-10477-9>

значними труднощами через нерозвиненість спеціалізованої мережі інфраструктурних закладів, які до цього часу функціонували виключно для задоволення потреб людей з інвалідністю, а також через значний дефіцит ресурсів, як-то фінансових, кадрових, матеріально-технічних тощо. Тож глобальний формат зазначеної проблеми вимагає в контексті публічногуправлінської діяльності прийняття відповідних управлінських рішень глобального масштабу.

Глобальна відповідь на виклики системи охорони здоров'я формується на рівні глобального управління, зокрема за участю ВООЗ. На думку експертів ВООЗ реабілітація є важливою частиною досягнення щодо загального охоплення населення медичними послугами в рамках визначеної Цілі сталого розвитку (ціль 3 – Міцне здоров'я)³⁴⁷. Для досягнення цієї мети ВООЗ працює над інтеграцією в національних системах охорони здоров'я реабілітації як невід'ємної складової на всіх рівнях охорони здоров'я шляхом зміцнення систем охорони здоров'я в цілому.

Так, у 2017 році ВООЗ оголосила ініціативу «Реабілітація-2030. Заклик до дій», підкреслюючи необхідність узгоджених дій усіх зацікавлених сторін для зміцнення національних систем охорони здоров'я для забезпечення якісної та належної реабілітації. Досягнення визначеної мети можливо через такі дії:

- покращення лідерства та управління у сфері реабілітації;
- створення сильної міждисциплінарної робочої команди з реабілітації;
- розширення фінансування національних систем реабілітації;
- удосконалення збору та дослідження даних про розвиток національних систем реабілітації;
- розроблення інструментів у разі виникнення надзвичайних ситуацій, які сприяють підвищенню готовності країн до активного упровадження реабілітації;
- розробка спеціальних заходів з інтеграції реабілітації в національні системи охорони здоров'я та в систему державного реагування та розробки державної політики розвитку реабілітації³⁴⁸.

Таким чином, ВООЗ продовжує підтримувати країни у здійсненні виконання вищевказаних заходів, надаючи технічну допомогу, розробляючи рекомендації та практичні інструменти, а також збільшуючи збір надійних доказів для моніторингу та оцінювання прогресу національних систем реабілітації. Тож фокус управлінської уваги ВООЗ як суб'єкта глобального управління у сфері реабілітації зосереджуються як на місцевих, так і на

³⁴⁷ 17 Цілей сталого розвитку. <https://globalcompact.org.ua/tsili-stijkogo-rozvytku>

³⁴⁸ WHO. Rehabilitation 2030: A Call for Action. URL: <https://www.who.int/publications/m/item/rehabilitation-2030-a-call-for-action>

національних системах охорони здоров'я та реагуванні на надзвичайні ситуації, щоб забезпечити доступність реабілітаційних послуг для всіх, хто їх потребує.

Досліджуючи проблематику становлення, розвитку та функціонування національних систем надання реабілітаційної допомоги, зосередимо увагу, перш за все, на країнах Європейського Союзу та Європейського регіону, адже саме за їх зразками українська держава прагне розбудувати на національному рівні якісну та доступну систему реабілітаційної допомоги на засадах її інтеграції до системи охорони здоров'я. Тому дослідження національних систем ми побудуємо на основі застосування структурно-функціонального та організаційно-правового підходів для аналізу національних моделей реабілітаційної допомоги.

Визначено, що в країнах ЄС функціонують різні моделі надання реабілітаційної допомоги³⁴⁹. Але за формою їх організаційно-правової реалізації та основного функціоналу їх національні моделі реабілітаційної допомоги країн ЄС можна розподілити на чотири групи.

Модель універсального доступу до комплексної реабілітації (I група).

Основними характеристиками цієї моделі є такі:

- універсальний характер системи реабілітації;
- кожен має право на реабілітацію (всі вікові, соціальні та професійні групи);
- реабілітаційні послуги спрямовані на профілактику та раннє втручання;
- велика відповідальність роботодавців за включення працівника у виробничий процес;
- ефективна координація мультидисциплінарних команд;
- ефективний кейс-менеджмент наданням реабілітаційної допомоги.

Модель універсального доступу до реабілітації функціонує у таких країнах ЄС: Австрія, Данія, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Фінляндія, Швейцарія. Її основою є законодавче регулювання професійної, освітньої, соціальної та медичної реабілітації (прийнято галузеві закони спеціальної дії). Показовим є приклад Німеччини щодо функціонування системи професійної реабілітації. Так, професійна реабілітація у цій країні здійснюється за місцем проживання таким суб'єктом управління як Центр професійної реабілітації (Асоціація вищих державних установ). У Німеччині система професійної

³⁴⁹ WHO (2019). Rehabilitation in health systems: guide for action. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/325607/9789241515986-eng.pdf?sequence=1>

реабілітації фінансується різними установами: Міністерством Соціального забезпечення, Міністерством праці та Бюро праці³⁵⁰.

У Німеччині осіб з інвалідністю та самостійно функціонуючих осіб, які перенесли тяжкі захворювання або травми, але мають документально підтверджену (після спеціального тестування) здатність до навчання, включають до національної програми професійної реабілітації, тривалість якої становить 2 роки. Цих людей направляють до спеціалізованих реабілітаційних центрів, де після отримання медичної, психологічної, соціологічної та професійної кваліфікації для кожної людини індивідуально упродовж 2-4 тижнів розробляються програми соціальної, терапевтичної та професійної реабілітації, тобто комплексної реабілітації. Після закінчення періоду навчання проводиться національний іспит, щоб отримати право на нову роботу. У Німеччині, близько 90% тих, хто пройшов навчання у спеціалізованих закладах комплексної реабілітації, знаходять роботу.

Необхідно зазначити, що умовами працевлаштування випускників програми професійної реабілітації на ринку праці є висока професійна підготовка (підтверджена результатами підсумкового Національного іспиту) та достатнє знання ринку праці, що здійснюється спеціалізованими відділеннями центрів професійної реабілітації. Таким чином, можна констатувати, що для країн цієї групи найбільш характерною ознакою є політичне визнання реабілітації як важливої складової соціально-економічного життя, що забезпечує сталий розвиток країни. Такий публічноуправлінський підхід у вищезазначених країнах забезпечує сталість національної реабілітаційної системи на засадах існування інтегрованої політичної основи з метою просування по службі сталого трудового життя або запобігання виключенню осіб працездатного віку з ринку праці.

Модель широкого доступу до комплексної реабілітації (II група). До другої групи належать такі країни ЄС, як Бельгія, Франція, Ісландія, Італія, Люксембург, Швейцарія та Велика Британія. Хоча ці країни мають на національному рівні добре розвинені механізми реабілітації та повернення працівників до роботи, координація на різних етапах відновлення є розбалансованою. Так, у цих країнах у нормативному полі чітко не прописаний алгоритм взаємодії між медичною, соціальною та професійною складовою, тому ця модель хоча й має широкий доступ до системи реабілітації, однак через відсутність чіткого механізму міжвідомчої координації дещо обмежує її функціонал.

³⁵⁰ Garg A, Skempes D, Bickenbach J. Legal and Regulatory Approaches to Rehabilitation Planning: A Concise Overview of Current Laws and Policies Addressing Access to Rehabilitation in Five European Countries. *Int J Environ Res Public Health*. 2020 Jun 18;17(12):4363. doi: [10.3390/ijerph17124363](https://doi.org/10.3390/ijerph17124363)

Модель з обмеженим інституційним доступом до комплексної реабілітації (III група). До третьої групи належать такі країни ЄС як Болгарія, Естонія, Ірландія, Іспанія, Литва, Угорщина, Португалія та Румунія. Національна моделі цих країн характеризуються відсутністю скоординованого підходу у питаннях комплексної реабілітації. Інституційна підтримка працівників, які повертаються на роботу після хвороби, є також обмеженою. Приклад Литви. Поняття професійної реабілітації було визначено у 1991 році в Законі про соціальну інтеграцію осіб з обмеженими можливостями³⁵¹. Професійна реабілітація відновлює або розвиває працездатність, професійну здатність і практичну здатність людей з інвалідністю брати участь у трудовому процесі. Обсяг програм професійної реабілітації включає оцінку професійних навичок, професійне консультування та оцінку тенденцій вибору професії, навчання для відновлення втрачених професійних навичок або набуття нових професійних навичок для пошуку роботи на ринку праці. Такий підхід, відповідно до статистичних даних, забезпечує в Литві працевлаштування тих, хто пройшов навчання, на рівні 57-64%. Тобто, в контексті професійної реабілітації та повернення до роботи показник Литви є значно нижчим від показника країн першої групи (показник Німеччини становить близько 90%).

Модель з обмеженим нормативним доступом до комплексної реабілітації (IV група). Серед країн ЄС, які представляють цю групу, насамперед слід назвати такі: Чехія, Греція, Хорватія, Кіпр, Латвія, Мальта, Польща, Словенія та Словаччина. Модель комплексної реабілітації, яка функціонує у цих країнах, зокрема за складовою професійної реабілітації, має певні нормативні обмеження або правові рамки. Реабілітаційна підтримка працівників зазвичай спрямована лише на людей з обмеженими можливостями та має на меті полегшити їхній доступ до ринку праці. Подібна підтримка доступна і роботодавцям з єдиною метою працевлаштування або соціальної реінтеграції осіб з обмеженими можливостями. Розглянемо приклад Польщі. Згідно з даними Головного статистичного управління³⁵², основними причинами інвалідності в Польщі є: хвороба (80%); травми (14%); вроджені вади (5%).

У Польщі відсутня інтегрована система ранньої комплексної реабілітації. Така ситуація призводить до того, що медичні витрати з власної кишені є занадто високими для хворих людей, які не потребують госпіталізації. В той же час такі особи потребують активної комплексної

³⁵¹ Lietuvos Respublikos neįgalųjų socialinės integracijos įstatymas Nr. I-2044 (suvestinė redakcija nuo 2022-09-01 iki 2022-12-31). Official publication: Valstybės žinios; Number: 249-0; Publication date: 13/12/1991. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=NIM%3A202300130>

³⁵² Statistics Poland. URL: <https://stat.gov.pl/en/information-searching-system/web-directory/>

реабілітації та підтримки з метою якомога скорішого повернення до роботи. І тут необхідно акцентувати, що пацієнти, які не проходять ранню медичну реабілітацію, не відразу повертаються до роботи, наражаючи роботодавців на економічні збитки та наражаючи системи соціального захисту на необхідність тривалих виплат соціальної допомоги з приводу тимчасової та тривалій непрацездатності. Тож можна констатувати, що економічна та соціальна політика Польщі вимагає термінового створення системи ранньої та комплексної реабілітації, яка полегшить повернення до роботи осіб, що живуть з інвалідністю.

Підсумовуючи розгляд розвитку систем реабілітації в країнах Європейського Союзу можна сформулювати певні висновки. Законодавчі, інституційні та політичні основи розвитку національних моделей реабілітації мають низку загальних елементів, які сприяють їх ефективності завдяки таким складовим:

- *широка правова база національної системи реабілітації*: правова база охоплює всі аспекти комплексного підходу до розвитку ефективної національної системи реабілітації (приймаються національні закони за видами реабілітації та за окремими категоріями набувачів реабілітаційних послуг);

- *інтегровані рамки державної політики з питань розвитку національної системи реабілітації*: інтеграція системи медичної, соціальної та професійної реабілітації в комплексну політику функціонування та розвитку національної системи реабілітаційної допомоги;

- *комплексний державний механізм координації та підтримки системи реабілітації*: координація між відповідними сферами політики є критичним успіхом та чинником розвитку ефективних національних систем комплексної реабілітації. Це включає координацію політики формулювання у сферах зайнятості, охорони здоров'я та соціального забезпечення;

- *сфера застосування системи реабілітації*: підхід до питання реабілітації/відновлення та повернення до роботи на засадах інклюзивності. Це передбачає реалізацію на практиці права на рівність людей з інвалідністю та всіх працівників із проблемами здоров'я на доступ до реабілітаційних послуг;

- *застосування заходів комплексної реабілітації на умовах раннього та спеціального втручання*: втручання на ранній стадії хвороби збільшує ймовірність працівнику швидко повернутися до роботи. А технологія спеціального втручання реалізується через застосування індивідуальних планів комплексної реабілітації;

– *міждисциплінарний підхід* реалізується через такий суб'єкт управління як мультидисциплінарна команда, основним координатором діяльності якої виступає медичний працівник.

Отже, на глобальному рівні управління суб'єктом управління у сфері розвитку національних систем реабілітації виступає Всесвітня Організація Охорони Здоров'я. ВООЗ заохочує національні уряди до запровадження універсальної моделі комплексної реабілітаційної допомоги на засадах інтеграції та широкого охоплення населення відповідними реабілітаційними послугами. Адже якщо система реабілітації на національному рівні працює належним чином, то це запобігає тривалому лікуванню та дозволяє людям якнайшвидше повернутися до роботи і активного життя. Ефективно функціонуюча та інтегрована національна система реабілітації значно зміцнює національну економіку держави внаслідок запобігання збільшенню витрат на медичне та соціальне забезпечення осіб, що потребують реабілітаційних послуг.

Таким чином, ефективна система національної реабілітації виступає сьогодні не тільки елементом соціальної політики та соціального забезпечення осіб з інвалідністю, але розвинена та ефективна система реабілітації має чіткі галузеві ознаки фінансово-економічного змісту і здійснює свій внесок у зміцнення економічної стійкості держави. Досвід країн ЄС показує, що на національному рівні існують різні моделі реабілітації, але їх ефективність та результативність ґрунтується Законодавчі, інституційні та політичні основи на засадах інтеграції законодавчого, інституційного, соціально-економічного та політичного механізмів державного управління.

4.7. ЄВРОПЕЙСЬКА ПАРАДИГМА ЗАХИСТУ РЕСПІРАТОРНОГО ЗДОРОВ'Я

Любов МОІСЕЄВА

Європейська група здоров'я легенів в січні 2021 р. видала документ, який мав на меті створити бачення «Дихай на 2030 рік», окреслюючи зміни, які пацієнти з легенями хочуть бачити у своєму житті³⁵³. Важливість цих змін відображається у впливі здоров'я легенів на загальний стан здоров'я. Здоров'я легенів, особливо у дітей, є настільки важливим фактором поточного здоров'я громадян та прогнозування його майбутнього стану, що увага до здоров'я легенів має вирішальне значення для підтвердження загального благополуччя населення.

Респіраторні захворювання важко впливають на організм людей. Це впливає не тільки на легені, але і на загальну якість життя. Вибір, який роблять пацієнти, впливає на все суспільство, починаючи від того, наскільки активним є їх життя, і закінчуючи працездатністю. Зміни, які хочуть бачити пацієнти з хворобами органів дихання, є фундаментальними та відображені в Цілях сталого розвитку ООН (ЦСР). Особливо це стосується ЦСР 3 щодо міцного здоров'я та благополуччя, ЦСР 10 щодо зменшення нерівності та ЦСР 13 щодо боротьби зі зміною клімату, враховуючи відповідний вплив на якість повітря. Європейське бачення фокусується на змінах, які містяться в рамках п'яти тем:

Поінформованість: До 2030 року має бути напрацьована візія, як інформація впливає на здоров'я. Це має призвести до спільного прийняття рішень між пацієнтами, медичними працівниками, політиками та іншими зацікавленими сторонами, а також щодо всіх політик у сфері охорони здоров'я. Співчутлива реакція підтримала б нинішні заклики до підвищення якості охорони здоров'я в Європі та створення Європейського союзу охорони здоров'я.

Профілактика: Вікно можливостей, яке надає COVID-19, необхідно використовувати, щоб привернути більше уваги до запобігання захворюванням легенів. Превентивні заходи допоможуть Європі досягти своїх міжнародних зобов'язань і цілей. Бачення зменшення забруднення повітря та вирішення надзвичайної ситуації зі зміною клімату на європейському рівні дозволить людям робити здоровий вибір. Так само освіта повинна сприяти більшому самоусвідомленню наслідків індивідуальних дій. Європейське бачення передбачає, що здоров'я легенів потребує провідної новаторської

³⁵³ Breathe Vision for 2030 - European Lung Health Group. Neil Fitch. 2021. 24 p.

політики, спрямованої на усунення факторів ризику навколишнього середовища, поведінки та якості повітря, відповідальних за більшу частину респіраторних захворювань у Європі.

Догляд: Охорона здоров'я як ніколи вимагає багаторівневого підходу. Від первинної до вторинної медичної допомоги, від сільської до міської місцевості потрібно розширити доступ до високоякісної медичної допомоги. Покращення медичної допомоги підтримується можливостями, які пропонують цифрові рішення. Передбачається, що медичні працівники матимуть більш спеціалізовані знання про захворювання, які вони лікують, і щоб будуть цими знаннями ділитися з пацієнтами. Ці знання повинні бути відображені в покращених подальших та клінічних рекомендаціях, тоді як цифрові підходи дозволяють генерувати дані, які замикають цикл лікування захворювання. Медична допомога розглядається як колесо, де краще спостереження веде до покращення клінічних рекомендацій, кращої інтеграції реальних доказів у клінічні випробування та, нарешті, до покращення стану здоров'я та результатів, про які повідомляють пацієнти.

Дослідження: Європа повинна бути в авангарді досліджень респіраторного здоров'я. Масштаб і складність респіраторних захворювань означають, що дослідження з кращими ресурсами можуть сприяти як інноваціям, так і підвищенню конкурентоспроможності європейських компаній. Покращення результатів лікування також призведе до економічних переваг, таких як менша кількість лікарняних днів та зниження витрат на систему охорони здоров'я. Це бачення рішуче закликає до збільшення прихильності до інвестицій у дослідження та вирішення проблеми складності та повільної розробки лікування.

COVID-19: COVID-19 – це інфекційне респіраторне захворювання і більше, ніж пандемія. Тривалі хронічні захворювання вражатимуть багатьох людей, вимагаючи посилення охорони здоров'я легенів у Європі. Видимість COVID-19 повинна бути використана для того, щоб допомогти вирішити проблеми з усіма респіраторними захворюваннями. Необхідно терміново підготуватися до вирішення додаткових проблем у здоров'ї легенів, спричинених COVID-19, для всіх людей, які постраждали від респіраторних захворювань.

Нинішні організації-учасниці складаються з 179 асоціацій-членів у 36 європейських країнах, у тому числі 9 з країн, що не входять до Європейського Союзу (ЄС), а також сотні контактів у менш формальних мережах. Організації надають голос півмільйону легеневих пацієнтів і 40 000 медичних працівників, а також є членами 20 глобальних або європейських парасолькових асоціацій.

Місії організацій зосереджені на розширенні прав і можливостей

пацієнтів з легенями, покращенні якості життя, ранній діагностиці та дослідженнях, тоді як результати опитування показують, що медична допомога є ключовим пріоритетом адвокації на європейському рівні, за яким слідує участь пацієнтів та профілактика. В сферах, що викликають занепокоєння, пріоритетами були:

- Догляд: Діагностика, доступ та усунення нерівності.
- Участь пацієнтів: дослідження та клінічні випробування
- Дослідження: лікування та прецизійна медицина
- Профілактика: якість повітря

Це бачення дихання до 2030 року написано в контексті дефіциту уваги політики європейського рівня до здоров'я органів дихання та необхідності єдиного голосу. Мета полягає в тому, щоб посилити вплив шляхом досягнення консенсусу щодо чіткого набору всеосяжних цілей, над досягненням яких можуть працювати респіраторні партнери. Це бачення «Дихай – 2030 рік» призначене як орієнтир для майбутніх адвокаційних дій, що лежать в основі ефективної спільної роботи, яка отримує реальний вплив на формування політики, а також підтримує загальну обізнаність та розуміння респіраторних захворювань у суспільстві. Він був сформований на основі відповідей на онлайн-опитування та семінар, проведений навесні 2020 року, який мав на меті визначити шляхи просування ефективної адвокації здоров'я легенів у Європі.

Цей документ Breathe Vision ґрунтується на діяльності, місії та баченні нинішніх учасників, щоб визначити спільні амбіції щодо змін у політиці європейського рівня, які мають реальний вплив на життя пацієнтів³⁵⁴. Під час відкритої дискусії були сформовані інтереси, пріоритети та ідеї щодо бачення респіраторного здоров'я в Європі щодо того, що учасники очікують і сподіваються побачити до 2030 року. Ці заходи також підтримують дискусії навколо основних пріоритетів та цілей, надаючи спільні причини для спільної роботи організацій-учасників.

Це перший випадок, коли організації пацієнтів з легенями та медичні працівники об'єдналися, щоб зосередитися на баченні здоров'я легенів. Це важлива можливість розвинути значні успіхи, такі як дослідницькі гранти, надані ІМІ та програмами «Горизонт 2020», а також директивою ЄС про якість повітря. Однак попереду ще багато роботи. Наприклад, за останні 50 років не було нових класів респіраторних захворювань. Медична спільнота продовжує використовувати і керуватися такими загальними термінами, як астма та ХОЗЛ, які все ще не мають основних лікувальних методів лікування, чого також не вистачає серед рідкісних захворювань легенів. Крім того, лікарі

³⁵⁴ Breathe Vision for 2030 - European Lung Health Group. Neil Fitch. 2021. 24 p.

стикаються з новими викликами у здоров'ї легенів через вплив зміни клімату на забруднення повітря.

Кожна восьма смерть в ЄС пов'язана з респіраторними захворюваннями. Захворювання легенів спричиняють щонайменше 6 мільйонів госпіталізацій на рік³⁵⁵. Протягом тривалого періоду тривав період спільних або підтримуваних дій респіраторних пацієнтів європейського рівня та професійної спільноти, таких як кампанія «Письмова декларація про хронічні респіраторні захворювання»³⁵⁶ за підтримки EFA, CF Europe, ELF, ERS та PNA Europe. Існує також історія скоординованих адвокаційних зусиль, коли п'ять учасників були залучені до мережі ERN-Lung.

Фахівці з респіраторних захворювань знаходяться в авангарді надання політичних доказів, але це може розвиватися далі зі збільшенням пріоритету респіраторних досліджень. Група здоров'я легенів MEP для зв'язку з пацієнтами та покращення представництва пацієнтів у фармацевтичних регуляторних органах має забезпечити реальний вплив на політику. Так само ширша співпраця створила б структури для європейської адвокації, в рамках яких можна було б обмінюватися інформацією. В межах цього учасники постійно визначатимуть можливості, узгоджені зі спільними пріоритетами. Можливості навчання, орієнтовані на адвокацію, можуть допомогти побудувати роботу кожної організації з респіраторної адвокації, створюючи взаємний процес посилення адвокаційного потенціалу для досягнення більшої ефективності та впливу на рішення, що підтримують здоров'я органів дихання та дослідження.

Новий коронавірус SARS-CoV-2 та пов'язане з ним респіраторне захворювання COVID-19 продовжує домінувати в сучасному мисленні. Це надає значні можливості для здоров'я дихальних шляхів, але також створює певні ризики з точки зору уваги та зосередження уваги від більш широких довгострокових респіраторних проблем, які зберігаються, незважаючи на поширеність та вплив на пацієнтів і суспільство. Цей момент часу є унікальною можливістю для змін, але вимагає управління та впливу, щоб гарантувати, що потреби, досвід та погляди пацієнтів та спеціалістів з респіраторних захворювань враховуються. Так само необхідно терміново вирішити довгостроковий вплив на здоров'я легенів у Європі та додаткове навантаження на послуги з лікування респіраторних захворювань. Теми цього документу об'єднують амбіції до 2030 року у сферах обізнаності,

³⁵⁵ Lung Health in Europe: facts and figures, ELF, 2012: https://www.europeanlung.org/assets/files/en/publications/lung_health_in_europe_facts_and_figures_web_vfour.pdf

³⁵⁶ European Parliament Written declaration on chronic respiratory diseases proposal, EFA, 2016: <https://www.efanet.org/written-declaration-crd/why>

профілактики, догляду та досліджень. Це бачення також торкається можливостей і загроз, які COVID-19 спричинив для респіраторного здоров'я, щоб поглянути на ці події в перспективі.

З огляду на те, що 600 000 людей у Європі помирають від респіраторних захворювань щороку, а понад 10 мільйонів втрачених життєвих років (DALY)³⁵⁷, потрібно розширити знання про здоров'я та хвороби легенів, щоб стимулювати зміни. Потрібно більше уваги приділяти питанням респіраторного здоров'я з боку всіх зацікавлених сторін, особливо засобів масової інформації, щоб отримати більш широке розуміння ряду екологічних, поведінкових, генетичних та інших факторів, що призводять до респіраторних захворювань, а також впливу поганого респіраторного здоров'я на фізичне благополуччя протягом життя людей³⁵⁸.

Формується спільний респіраторний голос: об'єднана респіраторна спільнота повинна стояти за спільними цілями, утримуючи увагу зацікавлених сторін. Цей голос буде використовуватися через респіраторних лідерів, включаючи пацієнтів і медичних працівників. Це включатиме посилення голосу GARD та узгодження з їхніми політичними діями. Прийняття загальних повідомлень посилить вплив адвокаційних зусиль. Один респіраторний голос підвищить ефективність адвокації зміни політики, безпосередньо залучаючи депутатів Європарламенту через групу інтересів Європейського парламенту або групу MEP зі здоров'я легенів. Інфлюенсери повинні підтримати цей голос, говорячи від імені респіраторних захворювань.

Пацієнти наділені повноваженнями: пацієнти з респіраторними захворюваннями інтегровані в розробку політики та дослідження по всій Європі з метою створення впливу та примусу до змін. Пацієнтам довіряють голоси доказів і борці за зміни. Обійми пацієнтів та їхніх представників повинні бути другою натурою, і потрібно більше зобов'язань, щоб залучати пацієнтів до прийняття всіх рішень, які їх стосуються.

Люди користуються правом знати: право людей знати про хвороби, які можуть їх вразити, має бути закріплено в політиці, особливо з огляду на те, що європейська громадськість недостатньо добре розуміє важливість здоров'я легенів. З огляду на це, нові способи зв'язку з людьми повинні поширювати знання та обізнаність про те, як знайти якісну інформацію. Підхід, заснований на правах, повинен надати людині з симптомами респіраторного захворювання, але яка ще не є пацієнтом, погляд на те, яке захворювання у

³⁵⁷ European Parliament Written declaration on chronic respiratory diseases proposal, EFA, 2016: <https://www.efanet.org/written-declaration-crd/why>

³⁵⁸ Lung function trajectories in health and disease, Agusti, The Lancet Respiratory Medicine, 2019: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30765254/>

нього є. Слід розробити не менш нові способи підходу до людей, які ще не знають про свою хворобу. Ключові проблеми захворювань легенів повинні бути загальновідомими серед широкої громадськості та політиків.

Більше ніякої стигми щодо легеневиx захворювань: захворювання легенів більше не повинні асоціюватися з самозаподіяною шкодою, з широким розумінням того, що вплив навколишнього середовища та професійні фактори сприяють захворюванню, як це спостерігається у випадку з COVID-19. Стигматизація тютюнопаління буде замінена розумінням запобігання шкоди, ранньої відмови від куріння та жорсткішою політикою, спрямованою на зменшення його комерціалізації. Передбачуваний ризик передачі, пов'язаний з ВІЛ, бідністю, міграцією або соціальною маргіналізацією, який спостерігається при туберкульозі та інших інфекційних захворюваннях, повинен бути ретельно розглянутий і зрозумілий.

Безроздільна увага до захворювань легенів: недостатня діагностика та неправильний діагноз при респіраторних захворюваннях повинні бути зменшені. Рідкісні і менш поширені респіраторні захворювання часто не діагностуються або діагностуються неправильно. Хронічне обструктивне захворювання легень (ХОЗЛ) часто має тривалу затримку діагностики, тоді як у людей з діагнозом астма з часом діагностують інше захворювання. Підвищення обізнаності допоможе пацієнтам швидше поставити діагноз і дасть можливість фахівцям виявляти ці рідкісні стани, ініціювати діагностику за допомогою тестування на супутні захворювання. Пацієнти з рідкісними захворюваннями легенів можуть допомогти зробити це в межах більш ефективної стратегії втручання в респіраторне здоров'я, що привертає більше уваги з боку політиків.

Залучені всі зацікавлені сторони у сфері охорони здоров'я легенів: з огляду на високу поширеність респіраторних захворювань, слід очікувати більш високого профілю здоров'я легенів серед медичних працівників, промисловості та політиків. Підвищення глобальної обізнаності про поширеність, вплив і тяжкість респіраторних захворювань має допомогти надати здоров'ю легенів місце, на яке воно заслуговує. Усі зацікавлені сторони повинні використовувати спільну мову, наприклад, дотримуватися визначень астми та тяжкої астми. Співпраця з адвокації респіраторного здоров'я сприятиме цьому баченню та охоплюватиме інші зацікавлені сторони.

Забезпечується інформація, заснована на фактичних даних, протидія дезінформації: Пандемія COVID-19 показала, що дезінформація може дуже швидко поширюватися з непрофесійних джерел і її дуже важко виправити. Боротьба з цим явищем вимагає цілеспрямованої реакції, імпульсу та професійних порад від спільноти легеневого здоров'я, щоб забезпечити легкий

доступ до найкращих доказів. Програма ЄС «Охорона здоров'я» спрямована на боротьбу з респіраторними захворюваннями. Визнання респіраторного здоров'я пріоритетом громадського здоров'я має забезпечити законодавчий гачок для всіх політик, що впливають на респіраторні захворювання. Відповідні європейські референтні мережі (наприклад, ERN-легені) можуть бути краще використані для конкретних дій, клінічні дослідження, екологічна структура та політика щодо зміни клімату будуть пов'язані з кращими результатами респіраторного здоров'я, що призведе до систематичного впровадження кампаній з підвищення обізнаності та профілактики. Педіатричне законодавство ЄС також має бути переглянуто, щоб врахувати проблеми зі здоров'ям дихальних шляхів. Особлива увага до здоров'я легенів у дитинстві має бути помітною, оскільки це є основним предиктором поганого здоров'я у дорослих, що робить його цінною областю для політичного втручання.

Представники пацієнтів беруть участь у всіх рішеннях, що їх стосуються: До 2030 року пацієнти з легенями повинні бути в центрі прийняття важливих рішень. Від етичних та консультативних рад, починаючи від дослідницьких рамок і закінчуючи стратегіями ЄС, до презентацій з науки про пацієнтів, пацієнти з легенями повинні розробляти порядок денний, заснований на потребах, щоб сприяти змінам. Зміцнена, об'єднана респіраторна спільнота повинна досягти високого політичного рівня, усуваючи прогалини в політиці та проблеми, пов'язані з конкретними захворюваннями, щоб привернути увагу, на яку заслуговує здоров'я легенів. Депутати Європарламенту повинні мати сильний і прямий внесок пацієнтів і професіоналів у прийняття рішень, що впливають на пацієнтів. Формування політики на національному рівні має зазнавати однакового впливу з пацієнтами, які беруть участь у прийнятті політичних рішень. Поширеність астми в деяких європейських країнах є однією з найвищих у світі, а в Нідерландах, Швеції та Великій Британії рівень поширеності становить 15% або вище³⁵⁹. Правила гармонізовані по всій Європі: різні правила призводять до лазівок і нерівності в респіраторному здоров'ї по всій Європі³⁶⁰. До 2030 року ЄС має стати лідером у відстоюванні гармонізації нормативно-правових актів, які мають великий вплив на здоров'я легенів. Це включає оподаткування тютюнових виробів та забезпечення універсальних прав на лікування. Лише 3% бюджету охорони здоров'я в Європі витрачається на профілактику³⁶¹. Ці

³⁵⁹ Ibid, ELF, 2013

³⁶⁰ European Lung White Book, ERS, 2013: <https://www.erswhitebook.org/>

³⁶¹ Health Promotion and Primary Prevention in 14 European countries: a comparative overview of key policies, approaches, gaps and needs", JA-CHRODIS, 2015: <http://www.chrodis.eu/our-work/05-health-promotion/wp05-activities/country-reports/>

явно обмежені витрати, здається, ігнорують дуже велике співвідношення витрат і вигод, яке профілактичні заходи та зменшення шкоди можуть мати на тягар або витрати на респіраторні захворювання. Цей відсоток включає лише прямі інвестиції, такі як вакцинація, але профілактика респіраторних захворювань має бути включена в усі політики, що впливають на здоров'я. Підвищення грамотності щодо здоров'я легенів у всіх вікових групах має важливе значення. Це включає розуміння того, наскільки важливим є здоров'я легенів для дітей, а також надання людям можливості краще справлятися з впливом брудного повітря, тютюну та робити усвідомлений вибір способу життя. Прийнято концепцію якості повітря ЄС: до 2030 року кожен у Європі повинен мати можливість насолоджуватися чистим повітрям. Необхідно запровадити рамки для вирішення проблем забруднення приміщень і зовнішнього середовища та пилку, які б проникали в національну політику. Це станеться після прийняття керівних принципів ВООЗ щодо якості повітря, яких дотримуються понад 50 пацієнтських та професійних організацій. Забруднення повітря коштує понад 1 000 євро на людину на рік³⁶². Повітряні стандарти більше не будуть фрагментовані та знехтувані на національному рівні. Вони повинні бути узгоджені в одній цілісній структурі, яка чітко окреслює очікування, підзвітність і дає можливість пацієнтам з легенями та фахівцям діяти за допомогою інформації. Контроль якості повітря має бути ефективним, включаючи боротьбу з індивідуальним вибором, таким як спалювання дров. Необхідно спостерігати відчутне зниження впливу респіраторних ризиків навколишнього середовища, адже 8,6 місяця – середня втрата тривалості життя в Європі через погану якість повітря.

Регулювання тютюну стає більш жорстким: подальше скорочення вживання тютюну має призвести до загального покращення стану здоров'я при всіх респіраторних захворюваннях і сприяти зниженню захворюваності на рак легенів і ХОЗЛ. Рамкова конвенція із боротьби проти тютюну повинна бути впроваджена в усіх державах-членах ЄС, включаючи краще регулювання для захисту від впливу пасивного куріння. Інші курильні вироби повинні бути переглянуті на предмет регулювання, при цьому ЄС встановлює узгоджену політику щодо комерціалізації, оподаткування та норм, що регулюють тютюн і нові курильні вироби. Зрештою, продаж тютюну та його вживання мають бути заборонені в Європі. У Європі споживання тютюну є найпоширенішою

³⁶² Rising cost of ambient air pollution thus far: Results from the BRICS and OECD countries, OECD, 2017: https://read.oecd-ilibrary.org/environment/the-rising-cost-of-ambient-air-pollution-thus-far-in-the-21st-century_d1b2b844-en#page1

причиною смерті, відповідальною за близько 16% усіх смертей серед дорослих старше 30 років³⁶³.

Фактори ризику пом'якшуються за допомогою обґрунтованої політики: європейський підхід до охорони здоров'я має бути спрямований на запобігання захворюванням. Посилення скринінгу, особливо на рідкісні респіраторні захворювання та рак легенів, а також навчання людей тому, як жити зі своєю хворобою та керувати нею, має стати нормальною частиною циклу охорони здоров'я. Вплив забруднення навколишнього середовища повинен бути в центрі уваги, впливаючи на споживчі, робочі та політичні рішення. Перегляд політики повинен враховувати заходи профілактики в усіх конкретних сценаріях захворювання, щоб забезпечити найкращу відповідь. Крім того, дані Євробарометра повинні використовуватися для інформування про профілактичні підходи³⁶⁴.

Заходи вторинної профілактики стають рутинними: такі заходи, як скринінг, перевірка здоров'я легенів, самолікування та легенева реабілітація, які будуть ключовими для людей, які перенесли COVID-19 і мають довгострокове пошкодження легенів, повинні бути доступними для всіх, щоб зменшити та запобігти погіршенню, загостренню або подальшим захворюванням для людей, які живуть з респіраторними захворюваннями. Це підвищить якість життя і призведе до більш тривалого життя. По всій Європі має бути запроваджена програма раннього скринінгу, яка б визнавала, що респіраторні захворювання також призводять до інших хронічних захворювань. Крива хронічних обструктивних захворювань легень (далі – ХОЗЛ) згладжена: завдяки більшій обізнаності та ранній діагностиці погіршення, яке зазвичай спостерігається при ХОЗЛ, можна зменшити до того, як почнеться швидке погіршення, що значно покращить життя пацієнтів, які живуть з ХОЗЛ. Щороку в Європі від туберкульозу помирає понад 40 000 людей³⁶⁵.

Вакцини для боротьби з інфекційними захворюваннями легенів удосконалюються та відстоюються: значне покращення вакцин та їх доступності дозволить вирішити поточну ситуацію, коли 1 мільйон людей госпіталізуються з пневмонією на рік³⁶⁶, тоді як розробляються нові вакцини, які усувають існуючі фактори ризику туберкульозу. Вагання щодо вакцинації також слід зменшити, відстоюючи вакцинацію для захисту вразливих людей, спираючись на увагу громадськості, отриману під час пандемії COVID-19.

³⁶³ Chronic respiratory diseases data and statistics, WHO Europe: <https://www.euro.who.int/en/health-topics/disease-prevention/tobacco/data-and-statistics>

³⁶⁴ Ibid, ERS, 2013

³⁶⁵ Ibid, ELF, 2013

³⁶⁶ Ibid, ELF, 2013

Пацієнти з респіраторними захворюваннями повинні володіти інформацією про щеплення, щоб мати можливість дотримуватися планів вакцинації. Європейський порядок денний ВООЗ з імунізації до 2030 року спрямований на те, щоб нікого не залишити без уваги, і має бути повністю підтриманий усіма установами охорони здоров'я в Європі.

Рак легенів має стає менш смертоносним хронічним захворюванням: на сьогодні рак легенів є найбільшим вбивцею раку в Європі, з більш ніж 20% смертей від раку. Дуже велику користь можна отримати від кращого лікування та ранніх втручань, таких як скринінг, розгорнутий по всій Європі. При більш ефективному лікуванні і відмові від куріння рак легенів став би хронічним захворюванням. Право на якісну медичну допомогу має бути основою політики, пов'язаної з респіраторною допомогою, спрямованої на подолання нерівності у стані здоров'я по всій Європі та забезпечення продуктивного та корисного трудового та шкільного життя. Незважаючи на те, що протягом 10 років не очікується жодних ліків, і багато багатообіцяючих розробок можуть не перетворитися на рішення, це також досить тривалий час, щоб очікувати поступових змін у європейському підході до здоров'я легенів.

Своєчасна і точна діагностика захворювань легенів гарантована: до 2030 року діагностика захворювань легенів більше не повинна відбуватися пізно для тих, хто цього потребує. Валідовані самоперевірки можуть прискорити процес діагностики. Тестування та більш широке застосування скринінгу, такого як низькодозовий КТ-скринінг на рак легенів, відкриє розуміння спектру захворювань та супутніх захворювань, що призведе до вилучення силосів з охорони здоров'я 16 % пацієнтів з бронхіальною астмою та ХОЗЛ спочатку отримали неправильний діагноз, що зайняло в середньому від 4,5 до 5,2 року, щоб отримати правильний діагноз³⁶⁷.

Пацієнти з легенями отримують правильне лікування в потрібний час: до 2030 року має відбутися перехід до більш точних підходів з персоналізованим лікуванням і терапією, залишаючи позаду ідею єдиного лікування для всіх. Правильне лікування для потрібного пацієнта має бути надане шляхом аналізу даних про окремих пацієнтів для створення індивідуальних планів лікування по всій Європі, при цьому кожен отримує відшкодування, необхідне задля доступу до цього лікування. Мультидисциплінарна допомога повинна бути доступною щоразу, коли вона потрібна пацієнтам із захворюваннями легенів. Розрив між європейськими країнами в наданні медичної допомоги повинен бути усунутий, а принцип справедливості повинен визначати політичні рішення. Якість життя повинна

³⁶⁷ Roadmap to patient safety, access to healthcare and eradicating inequalities, EFA, 2019: <https://www.efanet.org/news/3827-a-roadmap-to-patient-safety-access-to-healthcare-and-eradicating-inequalities>

лежати в основі всіх результатів лікування, при цьому підхід до супутніх захворювань, прийнятий для лікування та догляду, враховує нефармакологічні підходи та перевіряється на відповідність рекомендаціям.

Рівний доступ до медичної допомоги, що контролюється ключовими показниками ефективності: Нерівний доступ до тестування, лікування та догляду серйозно впливає на здоров'я легень людини. Необхідно сприяти покращенню нерівності, відслідковувати її шляхом розробки узгоджених ключових показників ефективності європейського рівня, які аналізуються для постійних клієнтів протягом наступних 10 років. Кожен пацієнт має план самолікування: електронна медицина повинна була звернути увагу на той факт, що дві третини пацієнтів (астма та ХОЗЛ) повідомляють, що не мають плану самолікування, а третина заявляє, що вони не чули про плани самолікування³⁶⁸. Маршрути пацієнтів та плани самолікування також повинні бути формалізовані по всій Європі та просуватися медичними працівниками. Для підтримки цього підходу слід підвищувати медичну грамотність.

Понад 90% смертей, пов'язаних із грипом, припадає на пацієнтів старшої вікової групи³⁶⁹.

Цифровізація респіраторного здоров'я, медичної допомоги та пацієнтських спільнот: цифрове здоров'я сприятиме змінам у забезпеченні доступу до якісного медичного обслуговування, де пацієнти будуть у центрі технологічних розробок. Ініціатива ВООЗ у Європі щодо розширення прав і можливостей через цифровізацію має бути реалізована. Пацієнти з легеневиими хворобами повинні мати доступ до віртуального моніторингу прогресування захворювання, забезпечуючи гнучку, оперативну та своєчасну допомогу. Медична допомога повинна була розвиватися завдяки технологіям, які щодня надають пацієнтам необхідну інформацію. Дистанційні консультації також повинні зменшити витрати, а також усунути цифровий розрив у захворюваннях легень. Можливості та ризики повинні бути добре керовані під час більш глибокої інтеграції технологій у дослідження, догляд та повсякденне життя, підтримуючи основні відносини між пацієнтом та лікарем.

Активне життя можливе: економічний потенціал кращого лікування респіраторних захворювань величезний. Вплив хвороб на життя людей має бути доведений кращими даними з економіки респіраторного здоров'я, що показують економічну цінність хорошого трудового та шкільного життя. Це має допомогти стимулювати інвестиції в профілактичні заходи, а значущі

³⁶⁸ Active Patients Access Care report, 2019, EFA: https://www.efanet.org/images/Active_Patients_ACCESS_Care_EFA_Report_2019.pdf

³⁶⁹ Age-Related Differences in Hospitalization Rates, Clinical Presentation, and Outcomes Among Older Adults Hospitalized With Influenza—U.S. Influenza Hospitalization Surveillance Network, Open Forum Infectious Diseases, 2019: <https://doi.org/10.1093/ofid/ofz225>

показники рентабельності інвестицій (ROI) дозволять змінити політику. Також слід звернути увагу на юридичний захист пацієнтів з легеневиими хворобами, де інвалідність часто є єдиним законним способом захисту прав. Фактори, які впливають на робоче та шкільне життя, слід відстежувати, щоб впливати на зміни політики. Чим пряміший зв'язок між політикою та економічним впливом, тим більша ймовірність того, що він матиме вплив.

Ліки вдосконалюються для дітей із захворюваннями легень: наше розуміння того, як лікувати дітей, має бути вдосконаленим, захищаючи наступне покоління. Здоров'я легень у дітей є життєво важливим і ключовим предиктором поганого здоров'я у дорослих. Крім того, за даними ВООЗ у Європі, 12% дитячих смертей у Європі пов'язані з респіраторними захворюваннями. Додаткові дослідницькі зусилля повинні забезпечити нові ліки та індивідуальні підходи до лікування, а вторинні методи лікування, такі як реабілітація, стануть звичайним явищем. Законодавство про лікарські засоби для дітей має бути переглянуте з метою вдосконалення доступних методів лікування.

Слід удосконалити керований догляд за підлітками та молодими дорослими: перехід від догляду за дитячою астмою до догляду за дорослими може бути важким для управління. Пацієнти можуть опинитися між проміжками, що посилюється, коли ця група часто не повідомляє про симптоми свого захворювання. Має бути запроваджена чітка структура, яка визначає, як має відбуватися перехід, за підтримки центру передового досвіду, що охоплює перехід від послуг для дітей до послуг для дорослих.

Догляд за довгостроковими наслідками інфекційних захворювань: як і у випадку з COVID-19, довгострокові наслідки зниження функції легень внаслідок інфекційних захворювань, таких як туберкульоз, пневмонія та грип, повинні розглядатися як пріоритет. Це терміново, враховуючи, що очікувана кількість людей з проблемами зі здоров'ям легень внаслідок COVID-19 додасть і без того масштабного впливу на довгострокове лікування інших інфекційних захворювань.

Загальні щорічні витрати на респіраторні захворювання в ЄС становлять 380 мільярдів євро³⁷⁰. Незважаючи на те, що Європа знаходиться в авангарді досліджень в галузі охорони здоров'я, необхідно докласти більше зусиль і підтримки в дослідженні здоров'я легень, щоб підтримувати зростання розуміння і знайти основні нові методи лікування, яких не вистачало протягом останніх 50 років при ХОЗЛ і астмі. Використання цифрових можливостей у сфері охорони здоров'я та технологій, більш широкий обмін даними та

³⁷⁰ Ibid, ERS, 2013

аналізом, а також створення структур, які забезпечують швидші результати, може допомогти досягти реальних успіхів у лікуванні здоров'я легень.

ВИСНОВКИ

Публічне управління в сучасному соціогуманітарному просторі країн Європейського Союзу відіграє ключову роль у забезпеченні стабільності, розвитку та забезпеченні соціального благополуччя громадян. Європейський Союз, як унікальне об'єднання країн з різноманітною історією, культурою та соціальними системами, стикається з численними викликами і потребує ефективного та прозорого управління для успішного подолання цих викликів.

Одним із головних аспектів публічного управління є забезпечення соціальної справедливості та рівних можливостей для всіх громадян. Країни Європейського Союзу розвивають соціальні програми та політики, спрямовані на зменшення соціальних нерівностей, боротьбу з бідністю та викорінення дискримінації. Це включає в себе надання доступу до освіти, охорони здоров'я, житла та інших соціальних послуг усім шаром населення, незалежно від їхнього соціального статусу чи походження.

Ще одним важливим аспектом є публічна демократія та участь громадян у процесі управління. Країни ЄС активно розвивають механізми громадянської участі, такі як консультації з громадськістю, публічні обговорення та механізми звітування перед суспільством. Це сприяє збільшенню прозорості та відповідальності владних структур перед громадянами і зміцнює демократичні цінності в суспільстві.

Крім того, публічне управління в Європейському Союзі включає в себе інтеграцію та координацію діяльності між різними рівнями уряду та міжнародними організаціями. Це необхідно для ефективного вирішення транскордонних проблем, таких як міграція, боротьба з кліматичними змінами чи боротьба зі злочинністю.

У сучасному світі, особливо в контексті глобальних викликів, таких як пандемія COVID-19 або зміни клімату, публічне управління в країнах Європейського Союзу відіграє важливу роль у мобілізації ресурсів та координації дій для вирішення цих проблем. Забезпечення ефективного публічного управління є ключовим для забезпечення стійкого розвитку, збереження демократичних цінностей та підтримки соціального прогресу в країнах Європейського Союзу.

Відомості про авторів

БАБІЙ Олексій	аспірант кафедри державного управління Київського національного університету ім. Тараса Шевченка
ГАВВА Олена	аспірантка кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
ГОРБУЛЬОВ Дмитро	аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
ГОРДІЄНКО Людмила	завідувач кафедри медицини катастроф та військової медицини Полтавського державного медичного університету
ДМИТРЕНКО Олександр	аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
КАРАМИШЕВ Дмитро	д.держ.упр., професор, професор кафедри публічної політики Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна
КВІТКА Сергій	д.держ.упр., професор, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
КОВАЛЕНКО Олександр	аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
КОНДРАТЬЄВА Інна	аспірантка кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
ЛИПОВСЬКА Наталія	д.держ.упр., професор, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
ЛЯШЕНКО Дмитро	аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
МАКУРІНА Олександра	аспірантка кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

МАРТИНОВ Олександр	аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
МАТВЄЄВА Лариса	аспірантка кафедри регіональної політики Київського національного університету ім. Тараса Шевченка
МИХАЙЛЮТА Вадим	аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
МОІСЕЄВА Любов	аспірантка кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
ОСТРЕНКО Сергій	аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
ПРИЙМАЧОВ Андрій	аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
САХАРОВА Катерина	доктор філософії, доцент кафедри філософії і педагогіки Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
СЕРГЄЄВ Сергій	аспірант кафедри теорії і методики фізичного виховання Придніпровської державної академії фізичної культури і спорту
СОЛОВ'ЙОВ Євген	аспірант кафедри державного управління Київського національного університету ім. Тараса Шевченка
СУВОРОВ Валентин	асистент кафедри громадського здоров'я та управління охороною здоров'я Харківського національного медичного університету
ТРЕТЯК Ян	аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
ТОВМАШЕНКО Роман	аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
ХАНДЮК Кирило	аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

ХОЖИЛО Ірина	д.держ.упр., професор, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
ХОЖИЛО Максим	к.т.н., докторант кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
ШЕРМЕЙСТЕР Мирон	аспірант кафедри державного управління Київського національного університету ім. Тараса Шевченка

Сучасний соціогуманітарний простір країн Європейського Союзу:
публічноуправлінські аспекти : кол. монограф. / за заг. ред. Н.А.
Липовської.

В редакції авторів

Підготовлено до виходу в світ
у Національному технічному університеті
«Дніпровська політехніка».

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру ДК № 1842
49005, м. Дніпро, просп. Д. Яворницького, 19