
ОБЗОРЫ, РЕЦЕНЗИИ

Александра Бурдяк

В ЭПИЦЕНТРЕ ПАНДЕМИИ, НА ПЕРИФЕРИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Pomati M., Jolly A., Rees J. (eds.) (2021) Analysis and Debate in Social Policy. Social Policy Review 33. Bristol: Bristol University Press. P. 276. ISBN 9781447359746

DOI: 10.17323/727-0634-2022-20-2-347-354

Пандемия стала проверкой на прочность социальных механизмов, продемонстрировав слабые стороны различных социальных систем. Сюжеты разных стран показывают зоны «новой» уязвимости, дополняя знания о мерах борьбы с эпидемией коронавируса в самый острый период тотального карантина (Малева и др. 2020). «Анализ и дискуссии по поводу социальной политики», сборник статей, объединенных темой *COVID-19*, сфокусирован на отклике социальной политики на пандемию. В нем рассмотрены мероприятия, которые внедрялись разными странами для борьбы с пандемией и их влияние на рынок труда, описаны вопросы гендерного равенства, изучены проблемы инклюзии/эксклюзии пожилых и освещено положение социальных групп, не имеющих доступа к социальным пособиям в условиях пандемии, среди которых неформально занятые, люди, занятые уходом за пожилыми родственниками или детьми. Авторы обращают внимание на то, что в ответ на пандемию правительствам пришлось вывести политику из «привычной колеи», медленно и болезненно продвигаясь к унифицированному подходу социальной политики.

Александра Ярославовна Бурдяк – ст. н. с., РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия. Электронная почта: burdyak-ay@ganepa.ru

Основным вызовом стали общественные предпочтения в отношении ограничения личных свобод и способность правительств вводить реальные ограничительные меры, минимизирующие рискованное поведение населения и посещение общественных мест. Межстрановой анализ отклика населения 32 стран на правительственные меры по борьбе с пандемией (гл. 1) интересен по трем причинам. Во-первых, в нем задействовано несколько больших баз данных, доступных в интернете для дальнейших исследований. Во-вторых, для практиков полезна методология сравнительного анализа, подробно изложенная авторами. В-третьих, присутствие России среди анализируемых стран дает возможность проинтерпретировать адекватность используемых индикаторов.

Правительства вводили пандемийные ограничения различной степени жесткости с разной скоростью, но реакция населения была неоднозначной. В начале пандемии ограничения воспринимались с пониманием, идея сохранения человеческих жизней сплотила людей. Однако со временем тенденция стала обратной – все больше граждан игнорировали ограничения, возросло недовольство политикой в целом. Аналогичный эффект фиксируют исследования российских социологов: если в первой половине апреля меры властей по введению самоизоляции и соблюдению социального дистанцирования чаще воспринимались как недостаточные, то во второй половине мая те же меры нередко трактовались населением как избыточные (Рогозин 2020). Правительства пересматривали, меняли ограничительные меры, пытаясь хотя бы отчасти вернуть политику в привычную колею. Авторы выдвигают и численно проверяют гипотезу, что недовольство населения и тактика сознательного игнорирования пандемийных ограничений ярче проявились в странах, где вмешательство государства вышло за институционально привычные рамки общественных ожиданий. Там, где реальная мера вмешательства государства в жизнь граждан не сильно отличалась от допустимой, реакция населения на пандемийные ограничения была более спокойной и восприимчивой.

Для численной проверки своей гипотезы авторы рассчитали (а) допандемийный гарантированный уровень индивидуальной свободы в каждой стране, как усредненное мнение населения о допустимости вмешательства государства в частную жизнь граждан (видеонаблюдение в общественных местах, отслеживание электронной почты и информации в сети интернет). Исходя из долгосрочного характера общественных предпочтений показатель был вычислен на основе опроса *International Social Survey Programme* (ISSP 2016) наиболее близких до пандемии и сопоставимых по странам статистических данных на эту тему.

Показатель (б) измерял реакцию населения на пандемию и ограничительные мероприятия. Он выстроен на основе данных онлайн-опроса о рискованном поведении *Global Behaviours and Perceptions from the COVID-19 Pandemic data set* (Fetzer et al. 2020) более 110 тыс. респондентов

из 175 стран, в том числе из России, который фиксировал насколько строго граждане соблюдали пандемийные ограничения – носили маски, воздерживались от посещения людных мест.

Третий показатель (в) – Оксфордский трекер реакции правительства (*the COVID Stringency Index*, или *the Oxford COVID-19 Government Response Tracker*), доступный на странице *GitHub* и на сайте *Our World in Data* (Hale et al. 2020) – показал, что большинство европейских стран в начале пандемии приняло интенсивные карантинные меры, при этом первоначальная реакция правительств на вспышку заболевания не зависела от толерантности граждан к вмешательству государства в их личную жизнь. Ко второй половине марта меры были подкорректированы, люди адаптировались. Анализ разрыва между фактической (показатель (в)) и «обычно приемлемой» (показатель (а)) степенью вмешательства государства, и поведением общественности в пандемию (показатель (б)), продемонстрировал обратную статистически слабую связь: чем сильнее степень вмешательства правительства отклонилась от приемлемого уровня, тем выше была вероятность игнорирования и не соблюдения населением введенных ограничений. В странах с минимальным отклонением фактических правительственных ограничений от принятых в обществе норм (Швеция, Чили, Испания, Южная Африка) население вело себя более осторожно. Там, где жесткость ограничений значительно превзошла приемлемый по общественным меркам уровень, население чаще не соблюдало эти ограничения (Корея, Япония, Филиппины, Франция). Отрицательная обратная связь показывает меньшую успешность вмешательства государства в рискованное поведение населения, когда отбирается больше индивидуальной свободы, чем в обществе институционально принято.

Рынок труда и система социальной защиты в пандемию *COVID-19* не справились с задачами предотвращения прекарности и снижения социального неравенства. Локдаун и экономический кризис привели к росту неравенства на рынке труда, в частности гендерного неравенства в сфере неоплачиваемого труда по уходу за детьми в Швеции и Германии (гл. 7). Крайне уязвимыми оказались неформально занятые работники, не получавшие до пандемии никаких социальных гарантий, как в Грузии (гл. 9), стране с переходной экономикой, так и в экономически развитой Швейцарии (гл. 5). В самом начале кризиса во многих странах были организованы продовольственные фонды и организации, помогающие пострадавшим от кризиса продуктами питания. Например, в Женеве весной 2020 г. специальный центр выдавал всем желающим, стоящим в многочасовых очередях, бесплатные продуктовые наборы или ваучеры на еду. Важно отметить, что продуктовые наборы в Швейцарии предоставлялись по заявительному принципу, без каких-либо формальных ограничений. В Российской Федерации аналогичные меры поддержки населения имели строго целевой характер, продуктовые наборы предоставлялись только уязвимым группам, в том числе и за счет благотворительных средств (Пишняк и др. 2020).

Авторы исследовали группу получателей продуктовой помощи, совместив два метода: онлайн опрос и 40 дополнительных глубинных интервью, попытавшись ответить на вопрос – почему так много людей оказались «невидимыми» для институтов социальной поддержки в богатой и благополучной стране. Основной причиной оказалось неформальное трудоустройство, работа на основе устной договоренности. До пандемии такие работники не платили страховые взносы, в правовом плане были не защищены; в пандемию они остались за пределами финансовой помощи, которую государство предоставляло через работодателей, не могли получать выплаты по социальному страхованию, основанные на взносах работника. Социальная защита поддерживала людей, потерявших доход или работу в форме социальной помощи нуждающимся, чей доход и имущество не превышают установленного порога нуждаемости. Однако многие респонденты не получали и ее. Социальные и экономические права в Швейцарии обусловлены наличием формального гражданства, швейцарское миграционное законодательство гласит, что получатели социальной помощи могут быть высланы из страны. По этой причине люди с низкими доходами не обращались за соцподдержкой не только к государству, но и к неправительственным благотворительным организациям, опасаясь потерять вид на жительство. Таким образом, формальные требования послужили барьером к получению социальной помощи и бесплатных услуг для людей с низкими доходами.

Интервью с получателями продуктовых наборов, во-первых, подтвердили, что многие из тех, кто в локдаун потерял работу, до пандемии были работающими бедными. Неформальными работниками в основном были нелегальные мигранты. Во-вторых, предоставляемая социальная помощь недостаточна по размеру – ее получатели должны стоять в очередях за бесплатной едой, чтобы свести концы с концами. В-третьих, столкнувшись с трудностями, люди вынуждены обращаться к продаже личного имущества, помощи родственников или социальных сетей, к кредитным организациям. Авторы обнаружили, что люди, не получающие формальную социальную поддержку от государства, с высокой вероятностью не способны мобилизовать индивидуальные стратегии преодоления трудностей, что приводит их к ситуации крайнего неблагополучия. Пандемия показала, что основные проблемы системы социальной поддержки населения состоят в необходимости обеспечения равного доступа к институтам и поддержке уязвимых групп. При этом авторы придерживаются мнения, что при сложившейся в обществе точке зрения о неурегулированных мигрантах и неформальных работниках как о незаслуживающих социальной поддержки из-за неуплаты ими налогов, задача ее доступности для них не имеет решения.

С точки зрения теории, во время экономического кризиса, с одной стороны, возрастает желание постоянного населения избавиться от тру-

довых мигрантов. С другой стороны, работодатели стремятся больше экономить, отдавая предпочтение неформальным трудовым договоренностям. Зачастую вторая тенденция перевешивает, тогда доля легально занятых среди иностранных работников снижается, как это произошло в России в 2016–2017 гг. (Флоринская 2020). В период локдауна трудовые мигранты в Российской Федерации оказались также одной из самых уязвимых групп. Здесь, как и в большинстве стран, в пандемию продлевались миграционные статусы и сроки действия виз, мигрантам предоставлялась гарантированная медицинская помощь. В статье о Швейцарии ничего о таких мерах не сказано, при том, что уязвимость данной социальной группы ярко показана – возможно, поддержки в данной сфере и не было.

Предметом особого внимания социальной политики стало воздействие пандемии на пожилых граждан и благополучие людей, ухаживающих за своими пожилыми родственниками (гл. 6). В марте 2020 г. правительство Великобритании ввело строгий карантин для граждан в возрасте 70 лет и старше, заперев их в четырех стенах вместе с ухаживающими за ними родственниками – похожие ограничения в первую волну пандемии имели место в Российской Федерации и в других странах. Из-за боязни заразиться *COVID-19* многие домохозяйства отказались от платных сиделок на дому, сервисов по уборке, надомных медицинских услуг, до минимума сократили контакты с другими членами семьи, оставшись без привычной физической помощи и моральной поддержки. Вдобавок закрылись группы дневного пребывания, и тем, кто до пандемии совмещал уход за недееспособным родственником с частичной занятостью, пришлось полностью отказаться от работы. Нагрузка на «неформальных» сиделок резко увеличилась.

При этом средства массовой информации в Уэльсе постоянно транслировали знаки общественного уважения к «платным сиделкам», официально занятым уходом за недееспособными людьми, им были выплачены разовые денежные компенсации на покупку средств индивидуальной защиты (500 фунтов), предоставлено право покупать товары без очереди. Люди, ухаживающие за родственниками («неформальные» сиделки), напротив, остались в тени общественного внимания. Отдача от социальных групп, общения и консультаций специалистов уменьшилась, общение либо перешло в онлайн формат, либо полностью прекратилось. Авторы зафиксировали, что субъективное, материальное и относительное благополучие людей, ухаживающих за пожилыми родственниками, резко ухудшилось. Исследование о «неформальных» сиделках имело практический эффект: они стали видимыми для социальной политики в Уэльсе и осенью 2020 г. им была выплачена разовая финансовая помощь по 300 фунтов на покупку средств индивидуальной защиты.

Аналогичные проблемы авторы отмечают в Италии и Испании – здесь внутрисемейный уход очень распространен, и проблема «неформальных сиделок» более масштабна по сравнению со странами северной Европы, где

домашний уход встречается реже. Сложившаяся в пандемию ситуация была обусловлена траекторией развития политики ухода в Великобритании: за последние пять лет, с целью экономии, сфера социального ухода резко сократилась, что привело к росту нагрузки на внутрисемейные связи. Противоположная тенденция сложилась в Германии, где в ответ на рост продолжительности жизни были внедрены новые институциональные программы по уходу за пожилыми. В Российской Федерации уход за пожилыми развит слабо, подавляющее число домохозяйств самостоятельно оказывает помощь недееспособным родственникам, и даже до пандемии родственник уход отрицательным образом сказывался на положении домохозяйства (Гришина, Цацура 2020).

Несмотря на страновую специфику социальных механизмов, во всех странах крайне уязвимыми в пандемию оказались неформально занятые, люди, ухаживающие за недееспособными родственниками, мигранты. Представленный в книге срез проблем, с которыми столкнулись различные страны в связи с пандемией в 2020 г. имеет универсальный характер, во многом они актуальны и для нашей страны. Книга будет полезна студентам, исследователям социальной сферы, а также читателям, заинтересованным в межстрановых сравнениях.

Выражение признательности

Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Список источников

Гришина Е. Е., Цацура Е. А. (2020) Влияние родственного ухода на занятость, здоровье и материальное положение ухаживающих. *Демографическое обозрение*, 7 (2): 152–171

Малева Т. М., Салмина А. А., Гришина Е. Е., Карцева М. А., Кузнецова П. О., Р. Р. Хасанова (2020) Оценка эффективности борьбы с эпидемией коронавируса в разных странах. *Демоскоп Weekly*. Доступно по ссылке: <http://www.demoscope.ru/weekly/2020/0853/coronavirus01.php> (дата обращения: 13 апреля 2022).

Пишняк А. И., Корчагина И. И., Горина Е. А., Тер-Акопов С. А. (2020) Поддержка семей с детьми в условиях пандемии COVID-19. Экономические и социальные последствия коронавируса в России и в мире. *Аналитический бюллетень НИУ ВШЭ*, (7): 41–49.

Рогозин Д. М. (2020) Хроника восприятия коронавирусной инфекции. В. А. Мау, Я. И. Кузьминов, А. Д. Радыгин, В. А. Садовничий, С. Г. Синельников-Мурылев (ред.) *Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России*. М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации: 189–198.

Флоринская Ю. Ф. (2020) Трудовая миграция в РФ на этапе закрытия границ. Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития, 7 (109): 14–19.

Fetzer T., Witte M. (2020) Perceptions of an Insufficient Government Response at the Onset of the COVID-19 Pandemic are Associated with Lower Mental Well-Being. Available at: <https://mbrg.bsg.ox.ac.uk/mind-and-behaviour-projects/perceptions-insufficient-government-response-onset-covid-19-pandemic> (accessed 13 April 2022).

Hale T., Angrist N., Cameron-Blake E., Hallas L., Kira B., Majumdar S., Petherick A., Phillips T., Tatlow H., Webster S. (2020) *Oxford COVID-19 Government Response Tracker*. Available at: <https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker> (accessed 13 April 2022).

ISSP (2016) *Role of Government V–ISSP 2016*. Available at: <http://w.issp.org/menu-top/home/> (accessed 13 April 2022).

Alexandra Burdyak

IN THE MIDST OF A PANDEMIC, ON THE MARGINS OF SOCIAL POLICY

Pomati M., Jolly A., Rees J. (eds.) (2021) Analysis and Debate in Social Policy. Social Policy Review 33. Bristol: Bristol University Press. P. 276. ISBN 9781447359746

DOI: 10.17323/727-0634-2022-20-2-347-354

Acknowledgements

The article was written on the basis of the RANEPА state assignment research programme.

References

Fetzer T., Witte M. (2020) Perceptions of an Insufficient Government Response at the Onset of the COVID-19 Pandemic are Associated with Lower Mental Well-Being. Available at: <https://mbrg.bsg.ox.ac.uk/mind-and-behaviour-projects/perceptions-insufficient-government-response-onset-covid-19-pandemic> (accessed 13 April 2022).

Florinskaya Yu. (2020) Trudovaya migratsiya v RF na etape zakrytiya granits [Labour Migration in the Russian Federation at the Stage of Border Closure]. *Monitoring ekonomicheskoy situatsii v Rossii: tendentsii i vyzovy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya* [Monitoring the Economic Situation in Russia: Trends and Challenges of Socio-economic Development], 7 (109): 14–19.

Alexandra Ya. Burdyak – Senior Researcher, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation. Email: burdyak-ay@ranepa.ru

Grishina E. E., Tsatsura E. A. (2020) Vliyanie rodstvennogo ukhoda na zanyatost', zdorov'e i material'noe polozhenie ukhazhivayushchikh [The Effect of Caring for Older and Disabled Relatives on the Employment, Health and Economic Status of Caregivers]. *Demograficheskoe obozrenie* [Demographic Review], 7 (2): 152–171.

Hale T., Angrist N., Cameron-Blake E., Hallas L., Kira B., Majumdar S., Petherick A., Phillips T., Tatlow H., Webster S. (2020) *Oxford COVID-19 Government Response Tracker*. Available at: <https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker> (accessed 29 April 2021).

ISSP (2016) *Role of Government V–ISSP 2016*. Available at: <http://w.issp.org/menu-top/home/> (accessed 29 April 2021).

Maleva T. M., Salmina A. A., Grishina E. E., Kartseva M. A., Kuznetsova P. O., Khasanova R. R. (2020) Otsenka effektivnosti bor'by s epidemiej koronavirusa v raznykh stranakh [Assessing the Effectiveness of Coronavirus Epidemic Control in Different Countries]. *Demoskop Weekly*. Available at: <http://www.demoscope.ru/weekly/2020/0853/coronavirus01.php> (accessed 13 April 2022).

Pishnyak A. I., Korchagina I. I., Gorina E. A., Ter-Akopov S. A. (2020) Podderzhka semey s det'mi v usloviyakh pandemii COVID-19 [Supporting Families with Children in the COVID-19 Pandemic]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye posledstviya koronavirusa v Rossii i v mire. Analiticheskiy byulleten' NIU VShE* [Economic and Social Consequences of Coronavirus in Russia and Worldwide. Analytical Bulletin of National Research University Higher School of Economics], (7): 41–49.

Rogozin D. M. (2020) Khronika vospriyatiya koronavirusnoy infektsii [Chronicle of Coronavirus Infection Perception]. In: V. A. Mau, Ya. I. Kuz'minov, A. D. Radygin, V. A. Sadovnichiy, S. G. Sinel'nikov-Murylev (eds.) *Obshchestvo i pandemiya: opyt i uroki bor'by s COVID-19 v Rossii* [Society and the Pandemic: Experience and Lessons from the Fight Against COVID-19 in Russia]. Moscow: Analytical Center under the Government of the Russian Federation: 189–198.