

**Зміна завдань соціальної політики
на тлі викликів глобальної пандемії COVID-19**

Нині усі держави, незалежно від рівня їх розвитку, поставили перед низкою питань соціально-економічного розвитку, спричинених глобальною пандемією COVID-19. Як в умовах новітніх пандемічних викликів реалізовуватимуться чинні моделі соціальної політики? Наскільки ці моделі виявляться ефективними або ж неспроможними в конкретній ситуації сплеску коронавірусної інфекції? Які зміни мають відбутися у найближчій перспективі в національних моделях соціальної політики з огляду на появу нових додаткових викликів для соціальної сфери та економіки? Ці та низка інших нагальних питань зумовлені, найперше, теперішнім високим рівнем соціальної та економічної нерівності як у глобальному, так і в локальному масштабах, який нинішня пандемія лише посилила. Нині робляться перші кроки у вивченні цих процесів. Розгортання кризи, а відтак – і накопичення емпіричного матеріалу – дає підстави прогнозувати висхідний науковий інтерес політичної, соціологічної та інших наук до вивчення окремих питань.

Глобальна пандемія коронавірусної інфекції – це не лише показники захворюваності та смертності, а й уповільнення глобальної економіки, і як наслідок – зростання безробіття, проблеми продовольчої забезпеченості, а також багатьох інших негараздів. Економіки більшості країн уже увійшли в глибоку рецесію, зростають показники державного боргу. Відсутні перспективи очікуваного зростання на найближчі роки, яке вже намітилося після глобальної фінансової кризи 2008 р., але нині прогрес останнього

¹ PhD Tetiana Khlivniuk, Associate Professor, Head of the Department of Social Theories Faculty of Psychology and Social Work Odessa I.I. Mechnikov National University (Ukraine) / Тетяна Хлівнюк, кандидат політичних наук, доцент, завідувач кафедри соціальних теорій факультету психології та соціальної роботи Одеського національного університету імені І.І. Мечникова, e-mail: khlivniuktania@gmail.com

десятиліття для виходу з фінансової кризи є знівельований. Натомість прогнозується поглиблення глобальної бідності, що матиме наслідками негативні зміни у якості харчуванні, зниження якості освіти, неспроможність проводити профілактичні заходи з охорони здоров'я, оздоровлюватися, якісно проводити дозвілля тощо. Країни та регіони розробляють нові стратегії соціальної політики, адаптивні до вимог часу, наприклад, на рівні ЄС було озвучено потребу нового „Плану Маршалла”².

Вже 20 березня 2020 р. кілька десятків країн зобов'язалися запровадити, адаптувати або розширити національні соціальні програми захисту в відповідь на COVID-19³. Йдеться про прямі грошові виплати, одноразові грошові допомоги, нові форми страхування на випадок безробіття, видачу талонів на харчування, допомоги по частковому безробіттю під час карантину, додаткові виплати медикам, спрощений порядок надання субсидій тощо. Багато країн надали грошові виплати самозайнятим працівникам, які постраждали від кризи (наприклад, Ірландія, Португалія, Нова Зеландія та ін.).

Окремі уряди в перші ж тижні пандемії COVID-19 з позиції популізму вдалися до обіцянок надати фінансову, податкову та іншу підтримку тим, хто зазнав втрат від карантинних обмежень. Однак у багатьох випадках доволі швидко окреслилася неспроможність практично впровадити обіцяні пакети соціально-економічного порятунку. Прикладом можуть слугувати дії лідери США (президент Д. Трамп), Бразилії (президента Ж. Болсонару), Мексики (президента А.М.Л. Обранора) та інших політиків-популістів.

Плани відновлення, динамічно змінювані дорожні карти поетапного зняття карантинних обмежень тощо розробляються та впроваджуються упродовж 2020 р. в усіх державах, однак їх змістове наповнення та результативність відрізняються. При цьому уряди, зазвичай, зацентровують, що про швидке повернення до

² P. Legrain, *A COVID-19 Marshall Plan for Europe*, <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-union-covid-marshall-plan-by-philippe-legrain-2020-04?barrier=accesspaylog> [10.04.2020].

³ U. Gentilini, M. Almenfi, I. Orton, *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*. World Bank Social Protection and Jobs Global Practice 2020.

„нормальності” не йдеться, однак наявне стратегічне бачення того, як в умовах нового пандемічного виклику уможливити збереження життя і здоров’я громадян, а також засоби для існування⁴. Тобто, усебічний захист населення та врятування життя визначено пріоритетами 2020 р. в більшості держав. При цьому універсальні відмінні підходи влади різних держав щодо масштабності тестування на інфікування COVID-19, впровадження систем відстеження та моніторингу розповсюдження хвороби, захисту окремих категорій громадян, порядку перетину державних кордонів, рівень обмежень права на мирні збори та інші зібрання людей, розгортання інформаційної кампанії щодо запобігання поширенню чуток та міфів про коронавірусну інфекцію тощо.

Нині соціальна політика розвинених держав уже конструюється з розумінням того, що нинішня коронавірусно-карантинна криза не є короткочасною та, ймовірно, матиме хвилеподібний характер. Відтак без продовження, удосконалення системи протиепідемічних засобів не виключеними є масштабні епідеміологічні спалахи. Розуміння цього уможлиблює дії урядів „на випередження”, які через кілька місяців від початку пандемії COVID-19 уже передбачають значно ширший комплекс заходів, аніж впровадження вимог соціального дистанціювання та контактного відстеження. Завданням нинішніх урядових програм, найперше, є уможливлення якнайшвидшого повернення до життя, наближеного до нормального, якнайбільшої кількості людей. Наприклад, заактуалізувалося завдання запобігати довгостроковим наслідкам для здоров’я населення через зростання депривації, що стало наслідком економічних проблем та погіршення стану здоров’я. Важливим напрямком діяльності влади є забезпечення якнайбільшої стійкості державних фінансів, щоб уряди могли якісно надавати державні послуги та адекватно реагувати на проблеми в національних системах охорони здоров’я.

Аналіз урядових програм провідних держав світу показує посилення уваги державних інституцій до питання наслідків соці-

⁴ *Guidance. Our plan to rebuild: The UK Government’s COVID-19 recovery strategy*, <https://www.gov.uk/government/publications/our-plan-to-rebuild-the-uk-governments-covid-19-recovery-strategy/our-plan-to-rebuild-the-uk-governments-covid-19-recovery-strategy> [19.08.2020].

ального ізолювання, дистанціювання, зокрема в частині деструктивного впливу на психічне здоров'я населення через вимушену ізоляцію, зростання ризиків домашнього насилля, наростання випадків онлайн-шахрайств тощо. Одним із найбільших викликів є потреба врахування усеможливих втрат в частині якості знань через віртуалізацію освітніх послуг та неможливість отримання їх з огляду на відсутність матеріально-технічної бази. Проблемою є максимальна відповідність чинних урядових соціальних програм принципу справедливості з метою підтримки тих соціальних груп, які опинилися чи потенційно можуть опинитися в стані соціальної дезадаптації, потребують соціальної реабілітації та под. Очевидно, що в умовах пандемії, національним урядам доведеться інвестувати в різноманітні експериментальні технології, які можуть і не принести очікуваного результату.

Нині уряди динамічно змінюють стратегії від значних соціальних обмежень до більш помірних обмежувальних заходів, які мають відповідати інтересам держав та суспільств з урахуванням епідеміологічної ситуації. Це передбачає конструювання заходів, які б мали якнайсильніший вплив на боротьбу з пандемією, але з мінімальними витратами на охорону здоров'я, економіку та соціальну сферу, а також з якнайменшими людськими втратами. Нині соціальна політика більшості розвинених держав базується на припущенні, що уповні ліквідувати інфікування COVID-19 є малоймовірним, однак важливими є заходи, за яких вплив вірусу можна зменшити до рівня керованості. Особливу проблему для урядів становить забезпечення епідеміологічної безпеки у місцях, де постійно перебуває значна кількість осіб. Мова про місця позбавлення волі, інтернати для дітей-сиріт, геріатричні пансіонати, гуртожитки, військові частини і т. д. А у країнах із низькими показниками соціально-економічного розвитку додатково заактуалізованими залишаються питання культури особистої гігієни, безперешкодного доступу до знезараженої води та засобів індивідуального захисту, достатньої кількості медичного персоналу та медичного обладнання тощо.

Забезпечення соціального дистанціювання стало одним із найскладніших завдань, особливо в мегаполісах. Пандемія стала випробуванням для країн, у яких значний відсоток населення

є неформально зайнятими, не охоплені соціальним страхуванням тощо. Криза є викликом і для політичних лідерів, урядів, одні з яких зміцнюють свій авторитет завдяки результативним соціально-економічним ініціативам, а інші – ще більше поглиблюють недовіру до себе.

В країнах Європи після того, як ВООЗ оголосила цю частину планети епіцентром нової інфекції, більшість країн оперативно вдалися до запровадження карантину та почали переглядати свою соціальну політику. Навіть Велика Британія та Нідерланди, які спершу перебували на позиції, що стримати коронавірус неможливо, а карантинні заходи тільки спричинять сильні економічні втрати, згодом ввели жорсткі карантинні обмеження. Однак, не всі держави солідаризувалися у ставленні до пандемії та запровадження жорстких карантинних обмежень. Відтак і їх соціальна політика має дещо відмінні пріоритети від більшості держав. Для ілюстрації звернемося до кейсів Білорусі та Швеції.

У Білорусі запобігання росту захворюваності на коронавірусну інфекцію стримується (за ініціативою президента О. Лукашенка) роботою в полі, відвідуванням бані, заняттями спортом, вживанням спиртного тощо. Відтак, загрозу COVID-19 владою позиційовано як перебільшену („масовий психоз”⁵), що не потребує запровадження карантинних обмежень та істотних коректив соціальної політики держави. Втім, певні обмеження в Білорусі все ж були впроваджені: двотижнева самоізоляція для осіб, які повернулися з країн з високим рівнем інфікування населення на коронавірусну інфекцію; самоізоляція для осіб, які контактували з особами, у яких було підтверджене інфікування та ін. Водночас у країні проводяться масштабні масові акції з недотриманням вимог, продиктованих епідеміологічною ситуацією (соціальна дистанція, засоби індивідуального захисту тощо), на зразок параду 9 травня⁶ або ж масштабних протестів після чергових виборів глави держави 9 серпня 2020 р.⁷

⁵ R. Dixon, No lockdown here: Belarus's strongman rejects coronavirus risks. He suggests saunas and vodka, „*The Washington Post*” 2020, 27 Mar.

⁶ A. Roth, Belarus to hold annual military parade despite coronavirus crisis, „*The Guardian*” 2020, 04 May.

⁷ S. Walker, ‘We will win’: vast Belarus rally adamant Lukashenko must go, „*The Guardian*” 2020, 16 Aug.

Швеція знаходиться в групі держав, які не запровадила жорстких карантинних обмежень, сподіваючись на принцип групового імунітету. Шведська модель карантину не була однозначно сприйнята: критика країн-сусідів та окремих шведських дослідників, підтримка широких прошарків населення і т. д. Наразі немає остаточних оцінок, якими є переваги та шкода від рішення влади Швеції не впроваджувати жорсткий карантин, однак можна звернутися до кількох цифр, які проілюструють рівень захворюваності/смертності⁸ у двох державах ЄС, близьких за чисельністю населення – Швеції (10,2 млн осіб) та Чехії (10,6 млн осіб). Швеції від початку пандемії захворіли 86,1 тис. осіб, померли – 5810 осіб. Натомість у Чехії, яка доволі оперативно запровадила карантинні обмеження, 21,8 тис. були інфіковані та 411 особи померли від COVID-19 та ускладнень, зумовлених цією вірусною інфекцією. Відзначимо, що певні заходи, пов'язані з карантинними обмеженнями, у Швеції були проведені: обмеження навчального процесу (дистанційне навчання в вишах та старшокласників), переведення на дистанційну роботу багатьох працівників, заборона об'єднуватися в групи понад 50 осіб тощо.

Уряди розвинених держав уможливили безоплатне проведення добровільних тестувань населення на предмет можливого інфікування COVID-19. У багатьох країнах вимогою до проходження безкоштовного тестування на коронавірусну інфекцію є лише попередня реєстрація осіб, які бажають пройти перевірку. Для цього завдання зусиллями урядів створюються тестувальні майданчики. Приклади можемо побачити на спеціальних сайтах на прикладах американських Філадельфії⁹, Мічигану¹⁰, Вісконсина¹¹ та ін. Водночас уряди більшості держав не вийшли наразі на етап охоплення громадян безкоштовним добровільним тестуванням. Натомість в Україні безоплатно ПЛР-тести на COVID-19 роблять лише кільком категоріям громадян (особам з ознаками за-

⁸ За даними Johns Hopkins University, станом на 23.08.2020 р.

⁹ COVID-19 testing sites, https://www.phila.gov/covid-testing-sites/#/?services=year18,referral_no,symptom_no [17.08.2020].

¹⁰ Don't Bring COVID-19 Home. Get Tested Today At No Cost, https://www.michigan.gov/coronavirus/0,9753,7-406-99891_99912---,00.html [16.08.2020].

¹¹ COVID-19: How to Get Tested, <https://www.dhs.wisconsin.gov/covid-19/testing.htm> [17.08.2020].

хворювання, контактним особам, особам, які потребують госпіталізації, медикам та под.), то у багатьох країнах уряди розширили можливості безоплатного тестування. Для порівняння, уряд ФРН перебуває на позиціях, що стратегія розбивати ланцюги зараження завдяки тестуванню буде дієва лише, якщо тести будуть добровільними та безкоштовними. Хоч витрати держави на безоплатне тестування, до прикладу, мандрівників є значними, вони розглядаються як виправдані на тлі розрахунків про можливі руйнівні наслідки, зокрема й фінансові, другої хвилі пандемії. Відтак пасажирів, що повертаються до Німеччини з країн із підвищеним ризиком зараження коронавірусом, від 25 липня 2020 р. можуть зробити безкоштовний тест в основних аеропортах країни. Тих, хто повертаються наземним транспортом, тестують на кордоні, морським транспортом – у портах. Ще одним прикладом політики держави в напрямку добровільного безкоштовного тестування на COVID-19 є Гонконг. Там від 1 вересня 2020 р. реалізовуватиметься двотижнева програма тестування, хоча охочих може виявитися чимало, враховуючи чисельність населення (7,5 млн осіб).

Якщо проблеми, породжені пандемією COVID-19, не вирішувати належно через соціальну, економічну та ін. політику, то висхідна соціальна криза збільшить нерівність, виключення, дискримінацію та глобальне безробіття у середньо- та довгостроковій перспективі. Очевидно, що нині потрібні додаткові інструменти політики щодо подолання очікуваних негативних наслідків від кризи. Найперше, ці інструменти мають мінімізувати негативний вплив карантинних обмежень на зайнятість та бідність, а також модернізувати систему охорони здоров'я відповідного до нових викликів. Очевидно, що ця криза стане вагомим чинником подальшого поглиблення кризи та зміни моделі інституту соціальної держави.

Нині держави, сконцентрувавшись на боротьбі з коронавірусною інфекцією, ігнорують багато інших гострих питань, зокрема й в площині охорони здоров'я. Світова спільнота так зосереджена на протидії COVID-19, що недооцінює інші загрози здоров'ю людини. Мова про недуги, лікування яких відійшло на другий план чи відкладені в умовах загрози інфікування пацієнтів, та на-

віть інфекційні захворювання, спалахи яких фіксуються в окремих державах: малярія, ВІЛ/СНІД, туберкульоз та ін. Наприклад, у державах Африки однією з найбільших тривог є те, що через ситуацію з COVID-19 може повернутися епідемія малярії¹². Також у багатьох державах відкладаються програми вакцинації проти кору та поліомієліту. Нинішня соціальна політика має враховувати, що основний негативний вплив від коронавірусної інфекції несуть найуразливіші та маргіналізовані верстви суспільства.

Важливим завданням держав є відновлення повноцінного навчання в закладах освіти, оцінка втрат, заподіяних дистанційною освітою, пошук шляхів мінімізації деструктивних наслідків зміни форм освітнього процесу тощо. Великою проблемою залишається охорона здоров'я не лише учнів та студентства, а й педагогічного персоналу, значна частина якого за віком та станом здоров'я є у зоні особливого ризику. Також перехід на дистанційну освіту загострив проблему відсутності у значної кількості учнів та учителів доступу до персонального комп'ютера, високошвидкісного Інтернету, окремого приміщення для відносно комфортного прослуховування чи ведення занять. Помилково думати, що лише країни „четвертого світу” стикнулися з фінансово-технологічними проблемами організації дистанційного навчання. Наприклад, у таких штатах США, як Міссісіпі, Оклахома та Арканзас 18-20 % викладачів не мають доступу до високошвидкісного Інтернету; це змусило їх облаштовуватися для проведення уроків в порожніх шкільних будівлях, громадських місцях або ж використовувати стільниковий зв'язок¹³. Загалом більше чверті приватних помешкань у США не мають послуги ширококутового Інтернету¹⁴ (станом на 2019 р.). Відтак, уможливлення доступу до цифрових технологій є одним із головних викликів для держави, яка реалізує освітню функцію в цифровому форматі.

¹² H. Kretchmer, *Malaria could make a comeback thanks to COVID-19*, <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/malaria-treatment-rise-africa-coronavirus> [1.05.2020].

¹³ G. Luetmer, M. Gallagher, *Teaching Through the COVID-19 Crisis*, <https://www.urban.org/urban-wire/teaching-through-covid-19-crisis> [30.07.2020]; M. Will, *Teachers Without Internet Work in Parking Lots, Empty School Buildings During COVID-19*, „Education Week” 2020, 29 Apr.

¹⁴ *Internet/Broadband Fact Sheet*. Pew Research Center, <https://www.pewresearch.org/internet/fact-sheet/internet-broadband/> [12.06.2019].

Висновки

З початком розповсюдження коронавірусної інфекції держави розпочали розробку та реалізацію програм, які мали б стати ефективною відповіддю на пандемію COVID-19. Однак у багатьох випадках пропоновані заходи були популістськими – відповідь на поточні очікування громадян. На практиці навіть у високорозвинених державах виникли складності впровадити ініційовані пакети соціально-економічного порятунку. Окрім цього, динамічно змінювана ситуація з показниками інфікованості постійно актуалізує нові проблеми, які потребують оперативного реагування найперше інститутів держави. Безумовно, пандемія COVID-19 стала викликом для держав, зокрема й високорозвинених, та показала низку проблем у соціальній сфері, освіті, охороні здоров'я та інших сферах життєдіяльності. Криза, зумовлена коронавірусною інфекцією, заактуалізувала проблему нерівності та несправедливості, які загрожують добробуту, безпеці та життю людей.

Наш аналіз засвідчив відмінності між країнами як у змістовому наповненні, так і у результативності антипандемічних програм, планів відновлення, дорожніх карт тощо. Об'єднавчою для більшості країн характеристикою є підпорядкування усіх завдань цілі збереження життя і здоров'я громадян, недопущення втрати громадянами засобів для існування через кризу, спричинену коронавірусною інфекцією. Відтак, пріоритетом соціальної політики більшості держав нині (принаймні формально) виступає усебічний захист населення та врятування життя за розуміння довготривалості пандемії та відсутності визначеності щодо термінів її завершення, фінальних наслідків тощо. Водночас за перше півріччя пандемії держави продемонстрували численні відмінності щодо впровадження систем відстеження та моніторингу розповсюдження хвороби, захисту окремих категорій громадян, порядку перетину державних кордонів, рівень обмежень права на мирні збори та інші зібрання людей, розгортання інформаційної кампанії щодо запобігання поширенню невірогідної інформації про коронавірусну інфекцію, нагнітання паніки тощо. Упродовж карантину уряди змінюють стратегії від значних соціальних обмежень до більш помірних обмежувальних заходів, які мають відповідати інтересам держав та суспільств з урахуванням епідеміоло-

гічної ситуації. Соціальна політика конструюється з розумінням того, що нинішня коронавірусно-карантинна криза не є короткочасною та, ймовірно, матиме хвилеподібний характер. Відтак важливим завданням поточних урядових програм є зменшення впливу COVID-19 до рівня керованості, уможливлення якнайшвидшого повернення до життя, наближеного до нормального, якнайбільшої кількості людей з урахуванням комплексу можливих загроз поширення коронавірусної інфекції.

Очевидно, що пандемія COVID-19 прискорить уже наявні тенденції висхідного націоналістичного популізму, неоавторитаризму, дефектів ліберальної демократії тощо. Ймовірним є ще більше посилення розбіжностей між державами. Не виключеним є деякий відступ від глобалізації (найперше – економічної) через появу нових бар'єрів для міжнародної торгівлі, інвестування, туризму. Уряди, особливо держав недемократичних або ж тих, у яких стрімко погіршується якість демократії, набувають щораз більше повноважень для відстеження та моніторингу життя населення. Можна спрогнозувати, що світ на „постковідному” етапі може стати менш вільним, менш конкурентоспроможним, аніж та його перспективна модель, яка прогнозувалася нещодавно. Соціальна ж політика стане однією з тих, які мають найперше адаптуватися до потенційних новітніх ризиків різного кшталту.

Бібліографія

- COVID-19 testing sites*, https://www.phila.gov/covid-testing-sites/#/?services=year18,referral_no,symptom_no/.
- COVID-19: How to Get Tested*, <https://www.dhs.wisconsin.gov/covid-19/testing.htm/>.
- Dixon R., No lockdown here: Belarus's strongman rejects coronavirus risks. He suggests saunas and vodka, „*The Washington Post*” 2020, 27 Mar.
- Don't Bring COVID-19 Home. Get Tested Today At No Cost*, https://www.michigan.gov/coronavirus/0,9753,7-406-99891_99912---,00.html/.
- Gentilini U., Almenfi M., Orton I., *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*, „World Bank Social Protection and Jobs Global Practice” 2020.
- Guidance. Our plan to rebuild: The UK Government's COVID-19 recovery strategy*, <https://www.gov.uk/government/publications/our-plan-to-rebuild-the-uk-governments-covid-19-recovery-strategy/our-plan-to-rebuild-the-uk-governments-covid-19-recovery-strategy/>.
- Internet/Broadband Fact Sheet. Pew Research Center*, <https://www.pewresearch.org/internet/fact-sheet/internet-broadband/>.

- Kretchmer H., *Malaria could make a comeback thanks to COVID-19*, <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/malaria-treatment-rise-africa-coronavirus/>.
- Legrain P., *A COVID-19 Marshall Plan for Europe*, <https://www.project-syndicate.org/commentary/european-union-covid-marshall-plan-by-philippe-legrain-2020-04?barrier=accesspaylog/>.
- Luetmer G., Gallagher M., *Teaching Through the COVID-19 Crisis*, <https://www.urban.org/urban-wire/teaching-through-covid-19-crisis/>.
- Roth A., *Belarus to hold annual military parade despite coronavirus crisis*, „The Guardian” 2020, 04 May.
- Walker S., „We will win”: vast Belarus rally adamant Lukashenko must go, „The Guardian” 2020, 16 Aug.
- Will M., *Teachers Without Internet Work in Parking Lots, Empty School Buildings During COVID-19*, „Education Week” 2020, 29 Apr.