



Зубровская Влада Любомировна

Тюменский государственный университет

Институт государства и права

Россия, Тюмень

[stud0000195864@study.utmn.ru](mailto:stud0000195864@study.utmn.ru)

Zubrovskaya Vlada

Tyumen State University

Institute of State and Law

Russia, Tyumen

## **ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ВО ВРЕМЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ COVID-19**

**Аннотация:** данная статья посвящена дополнительным мерам социальной защиты граждан РФ в период распространения COVID-19. Целью работы является исследование мер социальной защиты, являющихся качественно новыми для российского общества в связи с распространением коронавирусной инфекции. В результате исследования делается вывод о том, что государственная политика была направлена на социальную поддержку граждан, однако, не всегда носила ясный и исчерпывающий характер. Практическая значимость работы состоит в исследовании института социальной защиты, обеспечивающего достойный уровень жизни и благосостояния граждан, в период наступления социального риска – пандемии COVID-19.

**Ключевые слова:** система социальной защиты населения, дополнительные меры, пандемия, социальная поддержка, социальные выплаты, пособия.

## **ADDITIONAL SOCIAL PROTECTION MEASURES DURING THE SPREAD OF COVID-19**



**Annotation:** this article is devoted to additional measures of social protection of citizens of the Russian Federation during the spread of COVID-19. The purpose of the research is to study social protection measures that are qualitatively new to Russian society in connection with the spread of coronavirus infection. As a result of the study, it is concluded that the state policy was aimed at social support of citizens, however, it was not always clear and exhaustive. The practical significance of the work consists studying of the institute of social protection, which ensures a decent standard of living and well-being citizens, during the onset of social risk - the COVID-19 pandemic.

**Key words:** social protection system, additional measures, pandemic, social support, social benefits, allowances.

Политика государственной власти Российской Федерации является социально-направленной, ориентированной на обеспечение достойного уровня качества жизни граждан и создание равных условий жизни для каждого человека. В целях исполнения данной функции государство осуществляет поддержку особо нуждающихся слоев населения через систему социальной защиты посредством нормативно-правовых, социально-экономических, финансовых и других средств.

Повышение уровня качества жизни населения и его благосостояния в современных условиях выступает приоритетным направлением реализации социальной политики Российской Федерации. Социальная защита имеет важное значение в вопросах поддержания достойного уровня жизни населения, способствует сокращению бедности, пытается сгладить разрывы в уровне жизни и доходах среди разных категорий населения.

В Российской Федерации немало социально-уязвимых категорий граждан, которым требуется социальная помощь и поддержка, особенно в кризисных условиях (например, инвалиды, пенсионеры, семьи с детьми и др.). На этом основании государство ставит перед собой задачи разработать систему



мер социальной защиты, совершенствовать организацию систему соцзащиты для предотвращения социальных рисков.

Необходимость поддержки особо уязвимых категорий граждан со стороны государства обострилась в период распространения коронавируса. Пандемия COVID-19 отразила проблемы системы социальной защиты в Российской Федерации, а именно: проблемы нормативно-правового регулирования мер социальной поддержки, единообразия их реализации, ясности, точности, всеобщности, наличия правовых коллизий.

В начале 2020 года весь мир столкнулся с неизведанным вирусом, скорость распространения которого пугала всех, также, как и количество летальных исходов нового заболевания. Пандемия стала сильнее, чем кризис 2008-2009 годов, что потребовало более сильного влияния государства в социальной политике. Страшные и не прогнозируемые последствия COVID-19 пугали правительства всех стран, многих они застали врасплох, ведь на тот момент среди имеющихся механизмов и инструментов, при помощи которых были преодолены предыдущие экономические кризисы, невозможно было выбрать те, которые смогут устранить риски и угрозы в ситуации с COVID-19, и служить универсальным средством для уверенного экономического ответа на пандемию [1, с. 79].

Пандемия нанесла масштабный урон на экономическое и социальное развитие всего мира, однако, меры социальной поддержки населению зависели от конкретного государства. Динамику распространения мер социальной поддержки представил ведущий специалист Всемирного банка Уго Джентилини на научном семинаре Института социальной политики НИУ ВШЭ [10]. Так, материальную поддержку в 2020 году получили 1,3 млрд. человек в мире. Начиная с марта 2020 года по декабрь 2020 года наблюдался стабильный рост реализации мер социальной поддержки, показатели которых составили 103 меры в марте и 1414 мер в декабре. Больше половины от показателя 1414 мер



социальной поддержки составила нестраховая поддержка в денежной и натуральной формах.

Однако, масштабные меры социальной поддержки не означают, что они достаточны для общества. Так, по данным МОТ, более 4 млрд человек во всем мире оказались незатронутыми мерами национальной системы социальной поддержки и не получили никаких денежных дотаций или иных мер в период карантина и самоизоляции [3]. То есть меры социальной поддержки населению были предоставлены неравномерно в зависимости от уровня развития государства, целей и задач государственной политики и конкретной категории граждан-получателей, что было характерно и для Российской Федерации.

Рассмотрим, какие основные меры дополнительной поддержки граждан были введены в РФ во время пандемии [5]. Помощь от государства населению можно разделить на несколько направлений в зависимости от категории граждан, на которых она была ориентирована. Соответственно, на: граждан с детьми; безработных лиц; лиц, имеющих инвалидность; граждан, получающих пенсию по старости.

К мерам поддержки семей с детьми относились: увеличение вдвое размера пособия по уходу за первым ребенком до 1,5 лет; дополнительная выплата семьям с детьми до 3 лет; автоматическое продление ежемесячных выплат с апреля по октябрь 2020 г.; ежемесячная выплата малообеспеченным семьям на детей от 3 до 7 лет; единовременная выплата на детей от 3 до 16 лет.

Как мы видим, меры дополнительной поддержки граждан с детьми были обширны. Однако, часть мер социальной поддержки в Российской Федерации предусматривала разовые выплаты и не охватывала все категории граждан, имеющих детей. Например, выплата в размере 5 000 рублей семьям с детьми до 3 лет начислялась только 3 месяца [13]. Установленная в июне 2020 года единовременная выплата в размере 10 000 рублей семьям с детьми в возрасте от 3 до 16 лет [13], не распространялась на детей в возрасте от 16 до 18 лет (в



случае, если 18-летний еще учится в школе или только окончил среднее общее образование).

В сентябре-октябре 2020 года Институтом социальной политики НИУ ВШЭ был проведен опрос среди населения, целью которого стало выяснить мнение граждан РФ по поводу предоставления мер социальной поддержки семьям с детьми. Результаты опроса показали, что «россияне считают правильным увеличить возраст детей для получения пособий до 18 лет» [10].

Далее рассмотрим меры социальной поддержки, направленные на граждан без официального трудоустройства. К таким мерам относились: обновленные правила расчета пособий по безработице; увеличение максимального пособия по безработице (до 12 130 рублей); возможность дистанционного оформления на биржу труда и автоматического продления начисления пособий на 3 месяца; выплата максимального пособия гражданам, ставшим безработными после 1 марта 2020 года. Кроме того, на пособие по безработице получили право претендовать физические лица, которые прекратили предпринимательскую деятельность в качестве ИП после 1 марта 2020 года. Также производились дополнительные выплаты безработным гражданам, имеющим детей несовершеннолетнего возраста.

Меры социальной поддержки, направленные на лиц без официального трудоустройства достаточно обширны. Однако, по мнению граждан, «пособие по безработице оказалось сложно оформить, выплаты приходили нерегулярно, а их размер (от 4500 до 12 000 рублей) позволял лишь погасить коммунальные платежи и компенсировать часть расходов на еду» [10].

Социальная защита инвалидов во время пандемии предусматривала автоматическое продление на полгода инвалидности гражданам, переосвидетельствование которым необходимо было пройти в период с марта по октябрь 2020 года. Если же в этот период возникала необходимость прохождения комиссии для установления инвалидности, то все это происходило дистанционно без участия пациента.



Еще одной уязвимой категорией населения в период пандемии оказались лица пожилого возраста. Правительство РФ предусмотрело для работающих пенсионеров возможность уйти на самоизоляцию по листку временной нетрудоспособности, к тому же оформление листков нетрудоспособности для пожилых проводилось в дистанционной форме. Также в сентябре 2021 года была предоставлена разовая выплата в размере 10 000 рублей всем гражданам, получающим пенсию [14].

Помимо рассмотренных мер, вводились и другие: доплаты к зарплате медработникам и освобождение от НДФЛ, выплаты медикам, заболевшим коронавирусом; бесплатные звонки на единый номер 122 и поддержка региональных оперативных штабов; льготная ипотека, кредитные каникулы для граждан; мораторий на начисление и взыскание неустойки по долгам за ЖКУ; дистанционный режим, переход на онлайн-сервис (например, распоряжение материнским капиталом онлайн); углубленная диспансеризация для переболевших граждан.

Как видим, государство в период опасности распространения коронавирусной инфекции старалось охватить дополнительными мерами поддержки самые уязвимые слои населения. Однако, при детальном анализе были выявлены проблемы правового регулирования и проблемы предоставления мер социальной поддержки граждан в период пандемии COVID-19.

Так, не каждый ребенок в семье имел доступ к какой-либо форме денежного пособия; занятые в неформальном секторе экономики, граждане, не имеющих детей практически не могли рассчитывать на поддержку государства; предоставление бесплатного пакета лекарств заболевшим вирусными инфекциями реализовывалось не во всех регионах РФ; материальная поддержка пенсионеров, безработных и инвалидов была ограниченной (выплат хватало только на часть расходов).



Проблемы реализации мер социальной защиты семей с детьми, а также их правового регулирования, показали «отсутствие в стране качественной системы учета нуждаемости, обеспечивающей равенство доступа к социальной помощи» [6, с. 124]. При реализации мер, направленных на поддержку граждан, имеющих детей, важно соблюдать такие требования как: отсутствие очередности и зависимости от уровня бюджета при предоставлении мер, запрет избирательного порядка — распространение материальной поддержки на детей всех возрастов. Также, необходимо устанавливать размеры выплат в соответствии с действующим прожиточным минимумом или выше него.

Выплаты стимулирующего характера (по ст. 172 ТК РФ) работникам медицинских учреждений осуществлялись в каждом субъекте РФ неравномерно, в связи с недостаточно четким правовым регулированием. Неверно толковались положения о правилах расчета таких выплат — за место фактически отработанного времени, учитывались минуты, часы или смены. Данный пробел был восполнен введением специальной социальной выплаты медработникам, помогающим в борьбе с COVID-19 [7], которая предоставлялась ежемесячно напрямую из Фонда социального страхования РФ. Однако, не все работники медицинских организаций получили эти выплаты — не вошли в перечень профессий, напрямую не контактировали с инфицированными и др. [19, с. 139].

Во время пандемии за место установления карантина, вводились нерабочие дни с сохранением заработной платы, которые действовали несколько раз в течение 2020 года [11,12]. Однако, на практике, работодатели платили заработную плату в нерабочие дни из расчета 2/3 тарифной ставки (должностного оклада). То есть, «обязанность по поддержанию материального благополучия граждан была переложена с государства на работодателей» [6, 124-125]. Система обязательного социального страхования работающих граждан, как надежный механизм социальной защиты, не была использована в полном объеме в соответствии со своим предназначением.



Кроме того, в понятие «нерабочие дни» не входили выходные и нерабочие праздничные дни, поэтому, продолжавшим работать в этот период работникам, оплата производилась в обычном размере, а не в повышенном, как предусмотрено трудовым законодательством (ст. 107, 111, 112 ТК РФ). Следовательно, наблюдалось противоречие между законами и подзаконными актами, последние устанавливали новый порядок правового регулирования общественных отношений, противоречащий федеральному законодательству.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 29.12.2006 № 255 – ФЗ [17], застрахованные лица, обеспечиваются пособием по временной нетрудоспособности в случае карантина застрахованного лица, а также карантина ребенка в возрасте до 7 лет, посещающего дошкольную образовательную организацию, или другого члена семьи, признанного недееспособным. Однако, во время пандемии практиковались самоизоляция и перевод на дистанционный режим работы без оформления для работника (застрахованного лица) карантина. Соответственно, дополнительные «карантинные выплаты» - пособия по временной нетрудоспособности, заболевшим коронавирусной инфекцией работникам, не выплачивались. В нормативных актах термин «карантин» не использовался [2, с. 76].

Согласно действующему законодательству, карантин, как ограничительное мероприятие, «вводится в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, на территории Российской Федерации, территории соответствующего субъекта Российской Федерации, муниципального образования, в организациях и на объектах хозяйственной и иной деятельности в случае угрозы возникновения и распространения инфекционных заболеваний» [18]. Такое основание получения пособия по временной нетрудоспособности по статье 5 ФЗ от 29.12.2006 № 255, использовалось только для лиц, прибывших в РФ из-за рубежа, где были зафиксированы случаи заболевания COVID-10 и проживающих с ними лиц, а также распространялось на работающих пенсионеров старше 65-ти лет.



Следовательно, можно сделать вывод, что при предоставлении пособия по временной нетрудоспособности в связи с карантином имелись противоречия в определении категорий лиц-получателей пособия, а также в использовании самого термина «карантин».

Стоит отметить, что термин «самоизоляция» федеральным законодательством также не был определен. Он был смоделирован с помощью термина «режим изоляции», закрепленном в законодательстве, регулирующим отношения в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, как режим, в котором каждое лицо несет ответственность за все свои риски, что существенно снижает расходы государства на социальную политику [4, с. 11].

Следующей проблемой реализации дополнительных мер социальной поддержки граждан является то, что отдельные меры были предоставлены не во всех регионах. Например, снабжение населения лекарственными препаратами при первых признаках ОРВИ. Так, к примеру, в Ямало-Ненецком автономном округе в период 2020-2021 годов по решению губернатора было введено полное бесплатное обеспечение лекарствами всех больных острыми респираторными вирусными заболеваниями, обратившихся за медицинской помощью в отделение поликлиники [9]. В пакет лекарств входили как витамины, так и сильнодействующие антибиотики.

Также, в Указом мэра Москвы была введена выплата, связанная с соблюдением режима самоизоляции [16]. Распоряжением Правительства ХМАО - Югры от 08.05.2020 года № 242-рп [8] была установлена единовременная денежная выплата для неработающих пенсионеров, беременных женщин, находящихся на медицинском учете, имеющих доход на каждого члена семьи не выше величины прожиточного минимума.

Подводя итоги, стоит отметить, что пандемия COVID-19 с одной стороны, негативно повлияла на социально-уязвимые категории граждан (семьи с детьми, пожилые люди, безработные, инвалиды, люди с хроническими



заболеваниями, и др). А с другой стороны, показала имеющиеся проблемы реализации мер социальной поддержки, а также недостатки правового регулирования; дала толчок для совершенствования системы социального обеспечения Российской Федерации.

Система социальной защиты граждан РФ подверглась проверке на эффективность и готовность к столкновению с чрезвычайными обстоятельствами, происходящими в стране и мире, то есть с «экстраординарными социальными рисками» [2, с. 75]. На сегодняшний день одной из актуальных проблем является поиск наиболее эффективных инструментов осуществления государственной политики в условиях кризиса, правового регулирования системы социальной защиты, разработка и поиск сценариев дальнейшего развития ситуации, в том числе в посткризисный период.

Во время пандемии российским правительством было принято несколько пакетов поддерживающих мер для различных категорий населения. В связи с деятельностью государственных органов по предотвращению распространения инфекции COVID-19 и поддержке населения, осенью 2020 года было проведено «Сравнительное социологическое исследование: новые угрозы и практики их преодоления в условиях пандемии жителей четырех стран (Россия, Великобритания, Италия и США)». Для Российской Федерации были характерны такие высокие показатели как: низки доходы (66%), трудности с медициной и дороговизна лекарств (39%), а также отсутствие перспектив в жизни (37%) и невозможность улучшить жилищные условия (32%). Также респонденты оценили степень защищенности от возможных экономических потрясений и кризисов: высокая степень защищенности по мнению граждан РФ составила всего 6%, средняя 45,7%, низкая 44,3%.

Поэтому важно, чтобы меры социальной поддержки населения выступали не просто временным решением, а положили начало долгосрочному процессу построения устойчивой системы социальной защиты. Охрана здоровья



населения, включающая равный доступ к услугам здравоохранения для всех граждан РФ, и действенная система социальной защиты – это две первоочередных, взаимосвязанных меры, которые необходимы для достижения достойной жизни каждого гражданина.

### Список литературы:

1. Великая, Н.М., Белова, Н.И. Социально-экономические риски периода пандемии и практики их преодоления: политика государств и стратегии граждан // Logos et Praxis. 2021. Т. 20, № 1. С. 79-86.

2. Григорьев И.В. Влияние распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 на изменение законодательства о социальном обеспечении // Право и политика. 2020. №7. С. 74-84.

3. Доклад МОТ: «Реакции социальной защиты на кризис COVID-19: ответы стран и политические соображения» // Social protection responses to the COVID-19 crisis: Country responses and policy considerations: [электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/32hcCN> (дата обращения: 29.01.2023).

4. Костров А.В., Свентская Н.В. Коронавирус и единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, систематизация мер и нормативно правовых актов, принятых федеральными органами власти для защиты населения от коронавирусной инфекции (пандемии) // Технологии гражданской безопасности. 2020. №4 (66). С. 9-17.

5. Меры поддержки граждан в период COVID-19. Минтруд России: [электронный ресурс]. URL: <https://mintrud.gov.ru/social/social/1217> (дата обращения: 29.01.2023).

6. Петрова Е.А., Игнашина Д.Д. Проблемы правового регулирования социальной защиты населения в РФ в период сложной эпидемиологической ситуации // Вестник ВУиТ. 2021. Т.1. №3 (99). С. 122-130.

7. Постановление Правительства РФ от 30.10.2020 № 1762 «О государственной социальной поддержке в 2020 - 2021 годах медицинских и иных работников медицинских и иных организаций (их структурных



подразделений), оказывающих медицинскую помощь (участвующих в оказании, обеспечивающих оказание медицинской помощи) по диагностике и лечению новой коронавирусной инфекции (COVID-19), медицинских работников, контактирующих с пациентами с установленным диагнозом новой коронавирусной инфекции (COVID-19), внесении изменений во Временные правила учета информации в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и признании утратившими силу отдельных актов Правительства Российской Федерации» // Российская газета. 31.10.2020.

8. Распоряжение правительства ХМАО-Югры от 8 мая 2020 года № 242-рп «О предоставлении единовременной денежной выплаты отдельным категориям нуждающихся граждан в связи с действием в ХМАО-Югре режима повышенной готовности, связанного с распространением новой коронавирусной инфекции, вызванной COVID-19» // Российская газета. 08.05.2020.

9. Российская газета: [электронный ресурс]. URL: <https://clck.ru/PERXk> (дата обращения 29.01.2023).

10. Соцподдержка во время пандемии: гражданам не хватает защиты. НИУ ВШЭ: [электронный ресурс]. URL: <https://www.hse.ru/news/expertise/426735668.html> (дата обращения 29.01.2023).

11. Указ Президента РФ от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней» // Официальный интернет-портал правовой информации. №0001202003250021. 25.03.2020.

12. Указ Президента РФ от 28 апреля 2020 г. № 294 «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // Официальный интернет-портал правовой информации. №0001202004290001. 29.04.2020.



13. Указ Президента Российской Федерации от 11.05.2020 № 317 "О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 7 апреля 2020 г. № 249 "О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей" // Официальный интернет-портал правовой информации. № 0001202005110001. 11.05.2020.

14. Указ Президента Российской Федерации от 24.08.2021 № 486 «О единовременной денежной выплате гражданам, получающим пенсию» // Официальный интернет-портал правовой информации. № 0001202108240001. 24.08.2021.

15. Указ Президента Российской Федерации от 24.08.2021 № 487 "О единовременной денежной выплате отдельным категориям граждан, получающим пенсию" // Официальный интернет-портал правовой информации. № 0001202108240002. 24.08.2021.

16. Указ мэра Москвы от 23 марта 2020 года № 26-УМ «О внесении изменений в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ» // Российская газета. 23.03.2020.

17. Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ (ред. от 07.10.2022) «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» // Российская газета. 31.12.2006.

18. Федеральный закон от 30.03.1999 г № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Ст.31 // Российская газета. 06.04.1999.

19. Шалберкина М.Н. О проблемах реализации мер социальной поддержки медицинских работников в период пандемии COVID-19 // Вестник МГЮА им. О.Е. Кутафина. 2021. № 8. С. 136-145.