

УДК 364

ОБЗОР МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ НАСЕЛЕНИЯ В ПЕРИОД РАСПРОСТРАНЕНИЯ COVID-19

Васильева Е. И.

к.с.н., доцент,

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации,
Екатеринбург, Россия*

Орфониций А. В.

*Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова,
Москва, Россия*

Аннотация

Несмотря на то, что практически во всех регионах России отменены ограничительные в период пандемии меры, опыт изучения мер государственной поддержки населения представляется своевременным и актуальным. В работе представлен краткий обзор основных групп федеральных мер государственной поддержки населения: административные меры поддержки, прямые монетарные меры поддержки и не прямые монетарные меры поддержки. С учетом статистических данных и мнения экспертного сообщества определены ключевые особенности государственной модели помощи населения во время пандемии: меры носили категориальный и кратковременный характер, что не позволило в полном объеме нивелировать ограничения, введенные в экономике в связи с распространением коронавирусной инфекции.

Ключевые слова: COVID-19, пандемия, социальная защита населения, доходы населения, уровень жизни, меры государственной поддержки.

OVERVIEW OF STATE SUPPORT MEASURES FOR THE POPULATION DURING THE SPREAD OF COVID-19

Vasilyeva E. I.

Ph.D., Associate Professor,

*Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President
of the Russian Federation,
Yekaterinburg, Russia*

Orfonidiy A. V.

*Moscow State University M. V. Lomonosov,
Moscow, Russia*

Abstract

Despite the fact that restrictive measures during the pandemic have been abolished in almost all regions of Russia, the experience of studying state support measures for the

population seems timely and relevant. The paper provides a brief overview of the main groups of federal state support measures for the population: administrative support measures, direct monetary support measures and indirect monetary support measures. Taking into account statistical data and the opinion of the expert community, the key features of the state model of assistance to the population during the pandemic were identified: the measures were categorical and short-term in nature, which did not allow the restrictions imposed in the economy due to the spread of coronavirus infection to be fully leveled.

Keywords: COVID-19, pandemic, social protection of the population, income of the population, standard of living, measures of state support.

В начале 2020 года Россия и весь мир столкнулись с беспрецедентным для новейшей истории вирусом COVID-19. Стремительное распространение вируса и увеличение числа летальных исходов во всем мире привели к необходимости введения правительством жестких ограничительных мер. В России череда тотальных локдаунов и ограничений для граждан и хозяйствующих субъектов стартовала в марте 2020 года. С целью усиления эпидемиологической безопасности органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов принимались срочные решения: было ограничено международное сообщение, приостановлена работа отдельных предприятий и организаций сферы услуг, введены ограничения на передвижение по городу и др.

Несмотря на временный характер указанных мер, общественная и деловая активность претерпела существенные изменения, что привело к целому перечню социально-экономических проблем: рост безработицы, банкротство предприятий, снижение реальных располагаемых доходов населения [14, с. 281], и как следствие, падение уровня жизни населения. Данные тенденции могли привести, во-первых, к увеличению нагрузки на систему социальной защиты, а-вторых, росту социального неравенства. Согласно результатам исследований НИУ ВШЭ, в России за период пандемии произошло сокращение среднего класса на 6,1 п.п. [14, с. 283] Также проблемы усугублялись возможными рисками ухудшения психологического самочувствия населения и роста преступности. Перед Правительством России стояла задача недопущения роста

бедности населения в условиях риска введения дальнейших ограничительных мероприятий, направленных на сдерживание распространения коронавирусной инфекции. Сложившаяся ситуация требовала от государства незамедлительной разработки и введения антикризисных мер государственной поддержки населения.

Под государственной поддержкой населения в условиях пандемии мы понимаем совокупность государственных решений и действий организационного, правового и финансового характера, направленных на стабилизацию социально-экономической ситуации в обществе и улучшение социального положения граждан. Меры государственной поддержки населения в период пандемии были направлены на реализацию одной из основных функций государства – социальной. Президент России В. В. Путин на одном из выступлений к гражданам страны обозначил помощь людям в решении их проблем, а также сохранение доходов семей как приоритетную задачу правительства, регионов и бизнеса. [8]

Пакет мер государственной поддержки включал как прямую, так и косвенную поддержку населения. Последняя осуществлялась через поддержку предприятий, наиболее пострадавших в период пандемии. В первую очередь меры были направлены на сохранение уровня занятости и начисления заработной платы сотрудникам. Малым и средним предприятиям была оказана прямая безвозмездная финансовая помощь в том числе на выплату заработных плат и сохранение их размера. Средства предоставлялись из расчета размера 1 МРОТ на одного сотрудника. Также в пакет мер поддержки были включены льготные кредиты на выплату заработной платы сотрудникам. Согласно результатам исследования Института ВЭБ. РФ, данные меры позволили обеспечить недопущения роста безработицы на 1 п. п. выше. [14] Антикризисный пакет мер прямой поддержки населения пролонгировался и дополнялся с учетом социально-экономической и эпидемиологической ситуации.

Согласно подходу Синявской О.В. и Пишняк А.И., федеральные меры государственной поддержки населения в зависимости от их содержания следует классифицировать по трем основным направлениям:

- административные меры поддержки;
- прямые монетарные меры поддержки;
- не прямые монетарные меры поддержки. [12]

Административные меры социальной поддержки населения в период пандемии, в первую очередь, были направлены на снижение административных барьеров и бюрократических издержек в получении государственных услуг, а также обеспечение проактивного характера предоставления социальных льгот и гарантий [12].

Продление документов и автоматическое предоставление государственных услуг было необходимо, обусловленной приостановлением работы государственных учреждений и многофункциональных центров. Отсутствие данных мер могло бы привести к росту случаев заболевания COVID-19 по причине массового скопления людей, а также конфликтным ситуациям между населением и представителями власти. Проактивный характер предоставления выплат на детей внедрялся в первую очередь для удобства заявителей и исключения фрагментарного подхода, вызванного кадровыми и техническими трудностями по причине большого количества обращений граждан за новыми выплатами. Согласно результатам экспресс-опроса, высокая и максимальная эффективность присвоена мерам по продлению срока действия паспортов и водительских прав. Об этом заявили более 63% респондентов [10].

Помимо перечисленных мер, Правительством Российской Федерации были предусмотрены и другие мероприятия, направленные на обеспечение реализации конституционных прав и свобод гражданина. Например, была запущена горячая линия для защиты трудовых прав. В случае нарушения работодателем трудовых прав на фоне пандемии и ограничительных мер, Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

например, незаконное увольнение, невыплата заработной платы и т.д. гражданин мог обратиться напрямую в трудовую инспекцию. Таким образом, государством также были предприняты меры, призванные не допустить нарушения трудового законодательства.

Прямые монетарные меры государственной поддержки населения в период пандемии составляли основной блок мероприятий и сводились к прямым денежным выплатам населению, а также увеличению размера социальных пособий. В этой части анализ зарубежного опыта антикризисного пакета мер государственной поддержки позволил определить три основных направления:

- поддержка доходов населения посредством субсидирования заработной платы (например, опыт Великобритании, Франции, Италии);
- предоставление одноразовых субсидий всем категориям граждан (например, опыт США, Испании, Сингапура, Австралии);
- поддержка наиболее уязвимых групп населения, в первую очередь, безработных граждан и семей с детьми.

По мнению А. И. Пишняк, И.И. Корчагиной и др., Россия выбрала третий сценарий предоставления мер государственной поддержки населения. Субсидирование заработной платы было реализовано по сценарию минимальной поддержки, в то время как фактически все прямые денежные выплаты предоставлялись семьям с детьми, в том числе:

- дополнительные ежемесячные денежные выплаты к пособию для безработицы граждан в размере 3 тысяч рублей на каждого несовершеннолетнего ребенка;
- ежемесячные выплаты в размере половины регионального прожиточного минимума на детей от 3-х до 7 лет;
- ежемесячные выплаты в размере 5 тысяч рублей на каждого ребенка до 3-х лет;
- единовременные выплаты в размере 10 тысяч рублей для детей от 3-х до 16 лет;

- единовременные выплаты в размере 10 тысяч рублей к началу учебного года для семей, имеющих детей. [5]

Исключение составили налоговой капитал для самозанятых граждан в размере одного МРОТ, выплаты работникам стационарных организаций социального обслуживания, а также единовременные выплаты волонтерам и другим членам НКО, осуществляющим добровольческую деятельность в период пандемии. Дополнительные выплаты предоставлялись врачам и медицинским работникам, однако, они связаны в первую очередь с переработками, а также носили стимулирующий характер.

Также в отдельных регионах вводились дополнительные меры. Например, в Пермском крае были предусмотрены единовременные выплаты для семей с детьми в возрасте от 1,5 до 3-х лет. В Республике Крым единовременные выплаты в размере 10 тысяч рублей предоставлялись несовершеннолетним в возрасте от 16 до 18 лет. Органы государственной власти субъектов предусмотрели данные меры с целью снижения изначальной дифференциации доступа семей к пособиям в зависимости от возраста детей. Представленные примеры региональных мер поддержки не являются исчерпывающими. Региональные меры определялись в первую очередь возможностями бюджета. Так, лидерами по числу мер монетарной поддержки населения стали наиболее бюджетообеспеченные субъекты Российской Федерации (Москва, Московская область, Ленинградская область и др.).

В целом приоритетный характер помощи семьям с детьми может быть связан со спецификой их материального положения. Согласно данным исследования В.В. Елизорова, А.Л. Сеницы, в 2018 году в России около трети семей с детьми имеют доходы ниже прожиточного минимума, в них проживают около 9 млн детей. Число детей стало одним из главных факторов бедности: чем больше в семье детей, тем ниже ее среднедушевые доходы. [3, с. 27] В связи с этим, дополнительная материальная помощь семьям с детьми в данном случае является оправданной необходимостью. По состоянию на 13 июля 2020 года за Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМН ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

время пандемии более 26,5 млн детей по разным основаниям в рамках антикризисных мер получили выплаты на общую сумму более 600 млрд рублей. [11]

Несмотря на первоначально ограниченный перечень категорий семей, обладающих правом получения предусмотренных государством выплат, согласно расчетам исследователей НИУ ВШЭ, помощь семьям с детьми и безработным смягчила удар по материальному положению граждан, компенсировав около седьмой части «выпавших» денежных доходов и более трети прироста уровня бедности. [13, с. 310] По мнению Л.Н. Овчаровой, несмотря на краткосрочный характер мер - к началу второй волны прямая монетарная помощь практически прекратилась и, несмотря на рост заболеваемости, новых мер государственной поддержки семьям с детьми не последовало, максимальный эффект государственная помощь дала именно для семей с детьми – благодаря ей уровень бедности по сравнению с «доковидным» периодом почти не изменился, без нее он мог вырасти на 8 п.п. до 24%. [12] Вероятно, решение Правительства Российской Федерации фактически отказаться от расширения мер монетарной поддержки населения было обусловлено расчётом на то, что стимулирование деловой активности и действующие меры государственной поддержки позволят обеспечить траекторию восстановительного роста национальной экономики и стабилизацию социальной ситуации без дополнительных расходов бюджета.

В целом можно сделать вывод, что меры в большей степени носили категориальный характер, а не адресный. Исключение составили россияне, оказавшиеся в период пандемии за рубежом, получавшие прямые денежные выплаты в размере 2,4 тысяч рублей в день на одного человека; на ребенка размер выплат составлял 1,6 тысяч рублей.

Часть социальных групп фактически не получила социальной поддержки от государства, например, не было предусмотрено в достаточном объеме выплат для семей с детьми старшего возраста и молодежи, детей-инвалидов, которые

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

также были подвержены высоким рискам снижения доходов. Это привело к тому, что располагаемые доходы домохозяйств, состоящих из одного человека или пар с одним ребенком снизились, в то время как в семьях с двумя и более детьми, а также не полных семьях – выросли.

Фактически без дополнительной финансовой поддержки остались пожилые граждане. «Натуральная» помощь наиболее нуждающимся гражданам предоставлялась в большей степени за счет внебюджетных средств. Перед выборами Президента Российской Федерации пенсионерам была предоставлена единовременная выплата в размере 10 тысяч рублей, однако данная мера носила в большей степени политический характер. Помимо этого, экспертами была отмечена проблема отсутствия эффективной системы учета нуждаемости населения в государственной поддержке. Данный тезис подтверждается и результатами опроса, проведенного исследователями РАНХиГС, согласно которому доля респондентов, считающих действия государства достаточными, снизилась с 38 до 26% с мая по декабрь 2020 года. [12]

Таким образом, государство отказалось от предоставления «вертолетных денег» как инструмента денежно-кредитной политики. По мнению Главы Центробанка России Э.С. Набиуллиной, массовая раздача денег всем группам населения за счет увеличения эмиссии со стороны Центробанка могла привести к росту инфляции и повторению ситуации 1990-х годов. [6] В то время как предоставление прямых денежных выплат наиболее нуждающимся группам населения является стандартной мерой смягчения монетарной политики и поддержки национальной экономики.

Помимо предоставления прямых денежных выплат отдельным категориям населения, были увеличены размеры ранее действующих социальных выплат. В частности, выросли размеры пособия по временной нетрудоспособности и безработице до 1 МРОТ вне зависимости от уровня дохода на последнем месте работы. Также был увеличен размер минимального пособия по уходу за первым ребенком до 1,5 лет и за вторым и последующими детьми до 3 лет. Данные меры

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМН ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

были направлены на обеспечение роста реальных доходов населения и стимулирование потребительского спроса.

Непрямые монетарные меры государственной поддержки населения сводились к предоставлению кредитных каникул и отсрочек по оплате жилищно-коммунальных услуг, а также налоговых преференций для отдельных групп населения. В частности, законом была предусмотрена возможность не взимать до конца 2020 года пени и штрафы в случае просрочки оплаты коммунальных платежей. Также граждане могли получить отсрочку сроком до 6 месяцев по кредитам и займам, в том числе по потребительским кредитам и ипотеке. Данной мерой поддержки могли воспользоваться граждане, чьи доходы за последний месяц сократились на 30 и более процентов. Эти меры были необходимыми поскольку к 2020 году средний уровень закредитованности россиян составляет 47,1%. [9] Показатель означает, какую долю от годовых доходов средняя российская семья отдает на погашение банковских кредитов, включая ипотеки. Таким образом, проблема выплаты кредитов и долгов для многих семей является крайне острой.

Указанные меры получили неоднозначную оценку среди экспертов и самих граждан, что связано с их отлагательным характером, а также частыми случаями нежелания банковских структур предоставлять данный вид отсрочки.

Так, согласно официальным данным Центробанка России, с 20 марта 2020 года по 29 сентября 2021 года за предоставлением отсрочек в банки обратились более 4 млн россиян, из которых было одобрено только 59 % заявок, что является достаточно низким показателем. [2] Руководитель проекта ОНФ «За права заемщиков» Лазарева Е. С. отметила, что на пике пандемии многие заемщики столкнулись с такими проблемами как «потеря» банками заявок на предоставление кредитных каникул и заменой отсрочки на программы реструктуризации. [1] К тому же изначально круг граждан, которые могли претендовать на кредитные каникулы, был ограниченным, например, под них не попало почти две трети ипотечных займов. Как следствие, меры носили

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМН ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

фрагментарный характер и зависели исключительно от действий банковских структур. Таким образом, непрямые монетарные меры поддержки населения в том виде, в котором они были предоставлены банковскими структурами, оказались одними из наименее эффективных инструментов поддержки населения в условиях пандемии.

Подводя итог, отметим, что общая оценка эффективности мер государственной поддержки населения в период пандемии носит дискуссионный характер. Несмотря на наличие положительных эффектов на динамику отдельных показателей социально-экономического развития страны, пакет антикризисных мер поддержки населения был подвергнут критике за фрагментарность и отсутствие действенной адресной помощи. Помимо представленных ранее данных о влиянии мер поддержки на динамику социально-экономических показателей в период пандемии, для более объективной оценки целесообразно изучить мнение ведущих экспертов в данной области и уровень удовлетворенности самого населения разработанным пакетом мер как их ключевого адресата.

Согласно, одному из опросов проводимых исследователями РАНХиГС, 59% граждан не получили от государства в период пандемии никакой помощи. При этом каждый третий респондент пожаловался на ухудшение своего материального положения. [7] Такие результаты подтверждают мнения экспертов о недостаточном объеме мер государственной поддержки, в том числе и для семей с детьми. Например, по мнению Н.В. Зубаревич, однократных выплат семьям с детьми было недостаточно, более того, отсутствовали эффективные системные меры – помощь сводилась исключительно к поддержке бедных слоев населения. Подобной точки зрения придерживался Глава Счетной палаты Российской Федерации. А.Л. Кудрин не раз подчеркивал необходимость расширения мер поддержки населения и бизнеса в кризис. А.И. Пишняк отметила, что у граждан создалось ощущение о непоследовательных действиях властей в период пандемии, а также недостаточном объеме мер помощи на фоне Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМН ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

стран Европы и США. [12] Например, в то время как во многих странах было принято решение о покрытии расходов населения за коммунальные платежи, в России ввели мораторий на начисление пеней. Более того, несмотря на пандемию, тарифы ЖКХ выросли. Такая оценка подтверждается результатами опроса экспертов Online Market Intelligence, из которых следует, что уровень доверия населения к институтам государства и вера в то, что оно готово прийти на помощь гражданам за время пандемии, снизилась у 61% россиян, и только каждый десятый респондент придерживался противоположной точки зрения [4].

Суммируя вышеизложенное, были определены следующие особенности федеральных мер государственной поддержки населения в России:

- поддержка носила в большей степени категориальный, а не адресный характер (фактически не учитывался реальный запрос населения на предоставляемую помощь);
- поддержка носила кратковременный характер – основной пик пришелся на первую волну ограничительных мер;
- предпринимаемые меры поддержки не смогли в полном объеме нивелировать ограничения, введенные в экономике в связи с распространением коронавирусной инфекции.

Вместе с тем, данные меры позволили смягчить удар по наиболее уязвимым группам населения. Помимо федеральных мер, органами государственной власти субъектов Российской Федерации разрабатывались дополнительные меры поддержки на региональном уровне с учетом бюджетных возможностей и актуальной социально-экономической ситуации. Также стоит отметить, что пандемия ускорила процесс перехода на проактивный характер предоставления мер социальной поддержки. Вероятно, помощь была бы наиболее эффективной при базировании на принципах адресности и социальной ориентированности.

Библиографический список

1. В ОНФ заявили, что запускать службу банковского финомбудсмана нужно уже сейчас [Электронный ресурс]. - Режим доступа - URL: <https://tass.ru/ekonomika/8224029?> (дата обращения: 14.10.2022)
2. Власти определили условия кредитных каникул для россиян [Электронный ресурс]. - Режим доступа - URL: <https://www.rbc.ru/finances/14/03/2022/622efed29a7947560f2dda8c> (дата обращения: 14.10.2022)
3. Елизаров В.В., Синица А.Л. Бедность семей с детьми: проблемы определения и измерения, региональные особенности // Уровень жизни населения регионов России. - 2018. - №2 (208). - С. 24–33.
4. За время пандемии уровень доверия к государству упал у 61% россиян [Электронный ресурс]. - Режим доступа - URL: <https://www.rbc.ru/society/26/05/2020/5eccff7b9a794728f8f0f327> (дата обращения: 14.10.2022)
5. Меры государственной поддержки бизнеса и граждан в период пандемии COVID-19 в 2020–2022 гг. (подготовлено экспертами компании «Гарант») [Электронный ресурс]. - Режим доступа - URL: <https://base.garant.ru/77398919/?> (дата обращения: 16.10.2022)
6. Набиуллина рассказала о рисках «вертолетных» денег [Электронный ресурс]. - Режим доступа - URL: <https://www.rbc.ru/finances/24/04/2020/5ea2e0979a7947b434a3283c> (дата обращения: 16.10.2022)
7. Опрос: 59% россиян не получили от государства никакой помощи во время пандемии [Электронный ресурс]. - Режим доступа - URL: <https://takiedela.ru/news/2020/12/18/hse-podderzhka-gosudarstva/> (дата обращения: 17.10.2022)

8. Путин назвал безусловным приоритетом сохранение доходов граждан в условиях пандемии [Электронный ресурс]. - Режим доступа - URL: <https://tass.ru/ekonomika/8145993> (дата обращения: 17.10.2022)
9. Рейтинг регионов по уровню закредитованности населения — 2020 [Электронный ресурс]. - Режим доступа - URL: https://ria.ru/20201019/zakreditovannost-1580402205.html?utm_medi%3C/i%3Eum=mobile (дата обращения: 17.10.2022)
10. Российское общество и государство в условиях пандемии: социально-политическое положение и демографическое развитие Российской Федерации в 2020 году:/ под ред. Г.В. Осипова и др. – М.: ИТД «Перспективка». - 2020.
11. Россияне за время пандемии получили выплаты на 26,5 млн детей [Электронный ресурс]. - Режим доступа - URL: <https://tass.ru/ekonomika/8948455?> (дата обращения: 19.10.2022)
12. Соцподдержка во время пандемии: гражданам не хватает защиты [Электронный ресурс]. - Режим доступа - URL: <https://www.hse.ru/news/expertise/426735668.html> (дата обращения: 19.10.2022)
13. Черный лебедь» в белой маске. Аналитический доклад НИУ ВШЭ к годовщине пандемии COVID-19 / под ред. С. М. Плаксина и др. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, - 2021.- 336 с.
14. Russian Economy During the COVID-19 Pandemic and Energy Market Turbulence. October 2020 [Электронный ресурс]. - Режим доступа - URL: <http://www.inveb.ru/attachments/article/445/Economic%20Growth%20and%20~.pdf> (дата обращения: 19.10.2022)

Оригинальность 97%