



Центр междисциплинарных  
исследований человеческого  
потенциала



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ



**РАНХиГС**

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



**МГИМО**  
УНИВЕРСИТЕТ



ИЭА РАН  
РОССИЙСКАЯ  
АКАДЕМИЯ  
НАУК

«Социальная защита как часть антикризисных пакетов в условиях пандемии коронавируса в мире и в России»

# Социальная поддержка в России в период пандемии: действия правительства и реакция населения



Оксана Синявская, Алина Пишняк  
Институт социальной политики ВШЭ

Москва, 2020



# Оценка действий правительства

---



## Оксана Синявская

В подготовке эмпирических материалов по мерам поддержки участвовали:

Е.А. Горина, Н.Б. Грищенко, Е.В. Селезнева А.А. Червякова

# Как пандемия COVID-19 влияет на благополучие и качество жизни населения?



## В зоне внимания – ограниченное число рисков

Защита здоровья и жизни – здравоохранение, самоизоляция, ограничительные меры

+ поддержка доходов работников социально-значимых профессий, сопряженных с высокими рисками заражения

Потеря работы и доходов как следствие ограничительных мер

## Вследствие ограничительных мер и самоизоляции – новые риски и новые уязвимые группы для «старых» рисков

1. Потеря работы, доходов
2. Возрастание расходов семей в связи с дистанционным обучением – компьютеры, доступ в Интернет, питание дома
3. Сложности с организацией доступа школьников к дистанционному обучению
4. Нарушение баланса личного и профессионального: повышенная нагрузка на родителей, вынужденных работать и присматривать за детьми дома
5. Снижение доступности социального обслуживания на дому
6. Повышенные риски для здоровья в домах престарелых

1. Рост рисков насилия
2. Ухудшение психологического самочувствия
3. Усиление возрастных стереотипов

**Неравенство усиливает вероятности реализации различных рисков в определенных социальных группах**

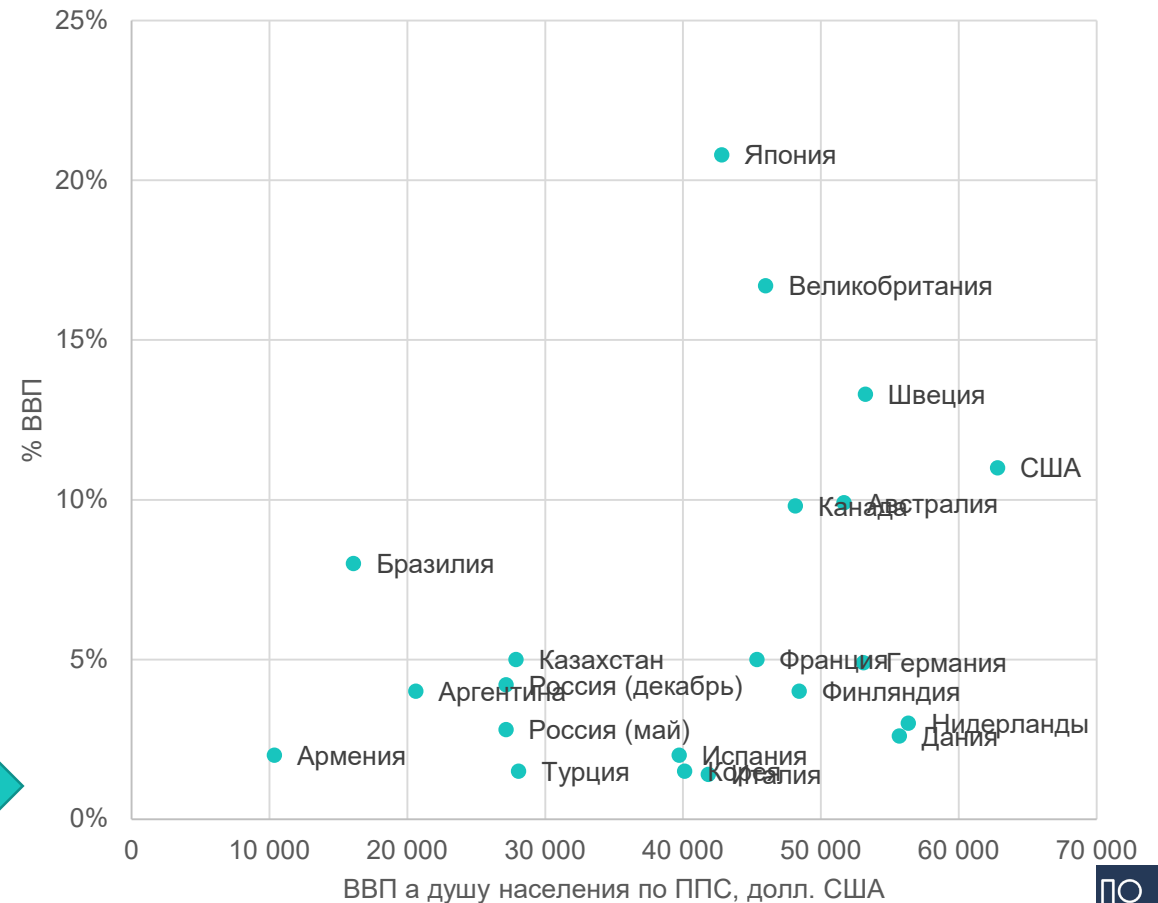
# Специфика российского антикризисного пакета



## Абсолютное большинство мер – в рамках первой волны

- Денежно-кредитная политика
- Административная и монетарная поддержка бизнеса
  - Фокус – поддержка системообразующих предприятий и предприятий из отраслей, наиболее сильно пострадавших от пандемии;
  - внутри пострадавших отраслей дополнительные меры предлагались МСП и ИП
  - Ограниченное (в пределах 1 МРОТ) – и не сразу – субсидирование заработной платы
- Административная и монетарная поддержка населения
  - Фокус – семьи с детьми (с детьми определенного возраста без учета нуждаемости + с учетом нуждаемости) и зарегистрированные безработные

Уровень расходов – средний в группе стран с сопоставимым уровнем экономического развития





# Классификация федеральных мер социальной поддержки населения первой волны

Множество мер различного характера, разные целевые группы

## Административные

- Дистанционное оформление больничного листа
- Дистанционная постановка на биржу труда
- Упрощение порядка получения / подтверждения инвалидности
- Дистанционная торговля безрецептурными препаратами
- Автоматическое продление ранее назначенных пособий
- Автоматическое продление субсидий на оплату ЖКУ
- Мораторий на выплату пеней за услуги ЖКУ
- Распоряжение средствами материнского капитала онлайн
- Автоматическое назначение ежемесячных выплат на детей при достижении ими возраста 1 и 2 лет
- Приостановление истечения сроков временного пребывания на территории Российской Федерации
- Дистанционное открытие счета физическим лицам
- Продление сроков действия паспортов и водительских удостоверений

## Прямые монетарные

- Выплаты гражданам РФ, не имеющим возможности вернуться в Россию
- Больничный лист на 14 дней для вернувшихся из-за границы
- Возможность оформления больничного листа для лиц 65+
- Увеличение минимального размера пособия по временной нетрудоспособности до 1 МРОТ
- Увеличение максимального размера пособия по безработице до 1 МРОТ
- Дополнительные ежемесячные выплаты к пособию по безработице по 3000 руб. на каждого несовершеннолетнего ребенка
- Ежемесячные выплаты в размере 50% регионального ПМ на детей от 3 до 7 лет
- Ежемесячные выплаты в размере 5000 руб. на каждого ребенка до 3 лет
- Единовременные выплаты в размере 10000 руб. детей от 3 до 16 лет / на детей до 16 лет
- Увеличение с 01.06.2020 минимального пособия по уходу за первым ребенком до 1,5 лет и за вторым и последующими детьми до 3 лет
- Возврат уплаченного за 2019 г. налога на профессиональный доход для самозанятых
- Налоговый капитал для самозанятых в размере 1 МРОТ
- Пособия по безработице в максимальном размере для ИП, прекративших деятельность
- Стимулирующие выплаты за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам
- Дополнительные выплаты по страхованию жизни и здоровья медицинским работникам
- Выплаты работникам стационарных организаций социального обслуживания
- Ежемесячные выплаты в размере 1 МРОТ волонтерам, сотрудникам социально ориентированных НКО, социальным работникам, гражданам за временную заботу некоторыми категориями населения
- Возврат сумм по оплаченным, но не реализованным путевкам до 01.06.2020

## Непрямые монетарные

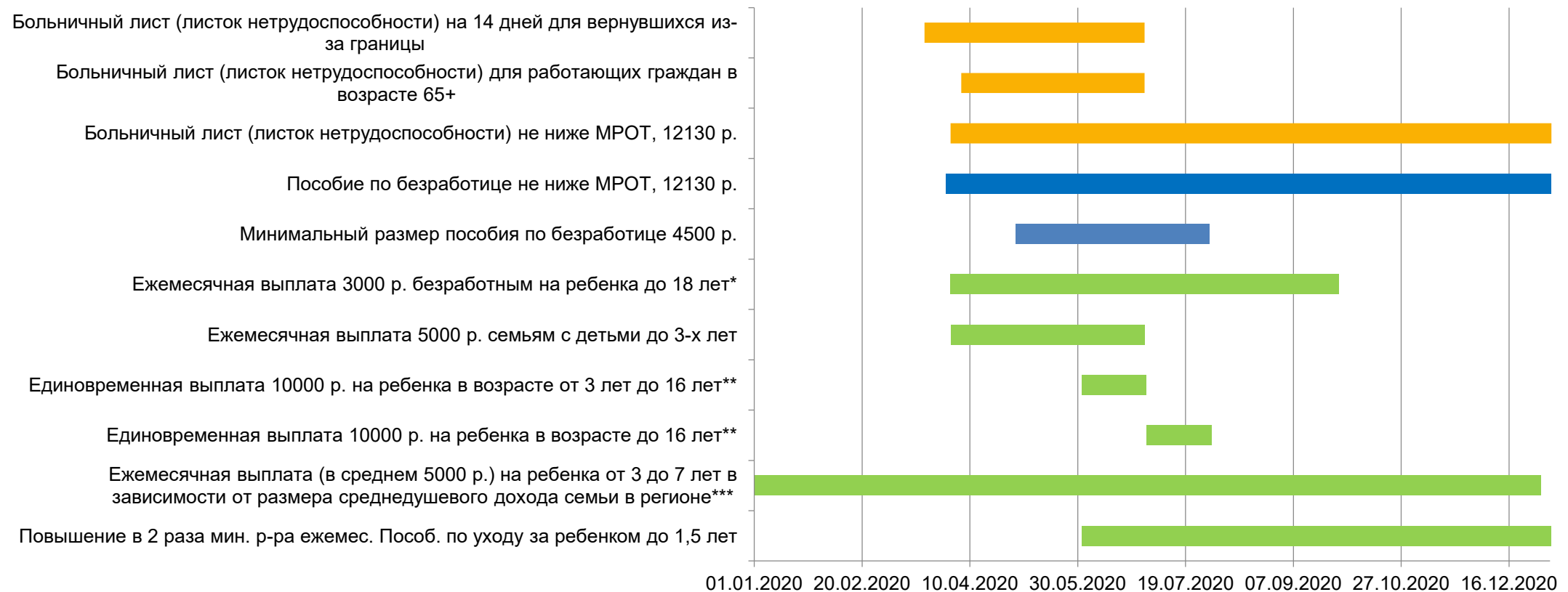
- Кредитные каникулы по ипотечным и потребительским кредитам
- Льготная ипотека 6,5% для приобретения жилья на первичном рынке
- Освобождение от уплаты НДФЛ выплат медицинским работникам

**оранжевый** – упрощение порядка получения пособий, продление сроков действия документов;  
**фиолетовый** – автоматическое продление пособий и субсидий;  
**бордовый** – банковское обслуживание, кредитные платежи;  
**голубой** – увеличение размеров существующих выплат;  
**мятный** – расширение охвата действующими пособиями / **новые виды пособий**.

# Хронология введения федеральных мер монетарной социальной поддержки



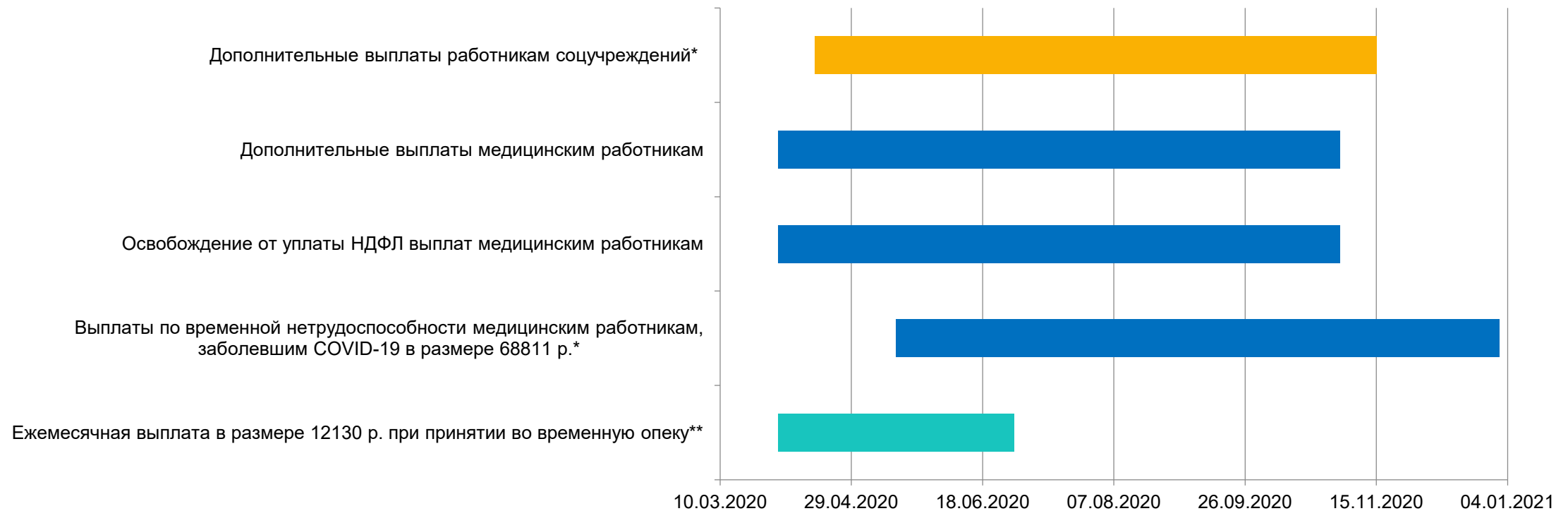
## Больничные, выплаты безработным, выплаты семьям с детьми



# Хронология введения федеральных мер монетарной социальной поддержки



## Выплаты медицинским и социальным работникам, и по уходу



# Оценка федеральных мер социальной поддержки



## На какие вызовы отвечают?



- Поддержка уровня, но не качества жизни
- Невысокие размеры поддержки (MPoT и ниже)
- Временной лаг во введении монетарных мер поддержки
- Фокус мер соц поддержки – на традиционных группах с повышенными рисками бедности (семьи с детьми), поддержка уязвимых к этому экономическому кризису категорий занятых – косвенно, в основном инструментами поддержки бизнеса
- Поддержка легально занятых, за бортом – большой сегмент самозанятых и неформально занятых наемных работников
- Короткий период действия большинства монетарных мер поддержки
- Отсутствие новых мер социальной поддержки во вторую волну



# Региональные меры социальной поддержки – 1 волна



## Поддержка работников здравоохранения

- Региональные доплаты мед работникам
- Страхование профессиональных рисков
- Временное размещение в гостиницах, предоставление транспорта и тп

## Поддержка лиц, потерявших трудовой доход

- доплаты к федеральному пособию по безработице
- выплаты для граждан, которые не были уволены, но из-за простоя полностью или частично потеряли свой доход
- Финансовая поддержка граждан, выполняющих общественно значимые работы
- Общественные и временные работы

## Поддержка семей с детьми

- Расширение охвата / увеличение размера выплат по федеральным пособиям
- Дополнительные выплаты малоимущим, неполным, многодетным семьям, семьям с детьми-инвалидами, неработающим беременным
- Выплаты наличными части регионального МК
- Натуральная помощь
- Продуктовые наборы учащимся, денежные выплаты на питание учащихся – на период дистанционного обучения
- Освобождение от платы за детский сад на период самоизоляции

## Поддержка дистанционного обучения

- Техническая поддержка (обеспечение связи, закупка ПО, оборудования), трансляция видеоуроков
- Монетарная компенсация затрат

## Поддержка пожилых

- Денежные выплаты лицам 60+/65+
- Продуктовые наборы
- Льготный доступ к мобильной телефонии и Интернету; обеспечение СИЗ
- Поддержка домашнего социального обслуживания и ухода.; регулирование посещений родственниками, привлечение волонтеров – доставка продуктов питания, лекарств, товаров первой необходимости, вынос мусора
- Поддержка стационарного ухода - реализация федеральных доплат соц работникам, закрытие учреждений на карантин
- Телефоны доверия, горячая линия

# Региональные меры социальной поддержки – 1 волна



- Продолжение федеральных мер, новые меры – на риски, оставшиеся без внимания на федеральном уровне: дистанционное образование, обеспечение потребления, качество жизни
- В поддержке бизнеса – приоритет монетарным мерам, в поддержке населения – по сравнению с поддержкой бизнеса – выше роль немонетарных мер
- Большинство денежных выплат – единовременные или краткосрочные
- Так же, как и на федеральном уровне – основная целевая группа – семьи с детьми; намного реже – пожилые
- Лидеры по числу мер поддержки населения – бюджетно-обеспеченные (Москва, Московская обл и Ленинградская обл), а также - Ульяновская, Псковская области и Республика Крым
  - Лидеры по поддержке пожилых: жители регионов с небольшой долей населения старшего возраста либо с неблагоприятной эпидемической обстановкой
- Явной связи активности регионов по количеству принятых мер поддержки бизнеса и населения с уровнем бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития нет; но, бюджетные ограничения, скорее всего, важны – например, более активную поддержку пожилых в период пандемии проводили регионы с молодой структурой населения – там, где затраты на эту группу ниже

# Оценка федеральных и региональных мер социальной поддержки



## На какие вызовы отвечают?



- Невысокие размеры поддержки (МРОТ и ниже)
- Временной лаг во введении монетарных мер поддержки
- Фокус мер соц поддержки – на традиционных группах с повышенными рисками бедности (семьи с детьми), поддержка уязвимых к этому экономическому кризису категорий занятых – косвенно, в основном инструментами поддержки бизнеса
- Поддержка легально занятых, за бортом – большой сегмент самозанятых и неформально занятых наемных работников
- Абсолютно за рамками государственного внимания – обеспечение возможности для родителей совмещать занятость с дистанционным образованием детей
- **Короткий период действия большинства монетарных мер поддержки**
- **Отсутствие новых мер социальной поддержки во вторую волну**

Эффект мер исчерпывается ко второй волне

# При каких условиях пандемия может стать катализатором появления новых подходов в социальной защите?

## Первая волна пандемии – временный форс-мажор

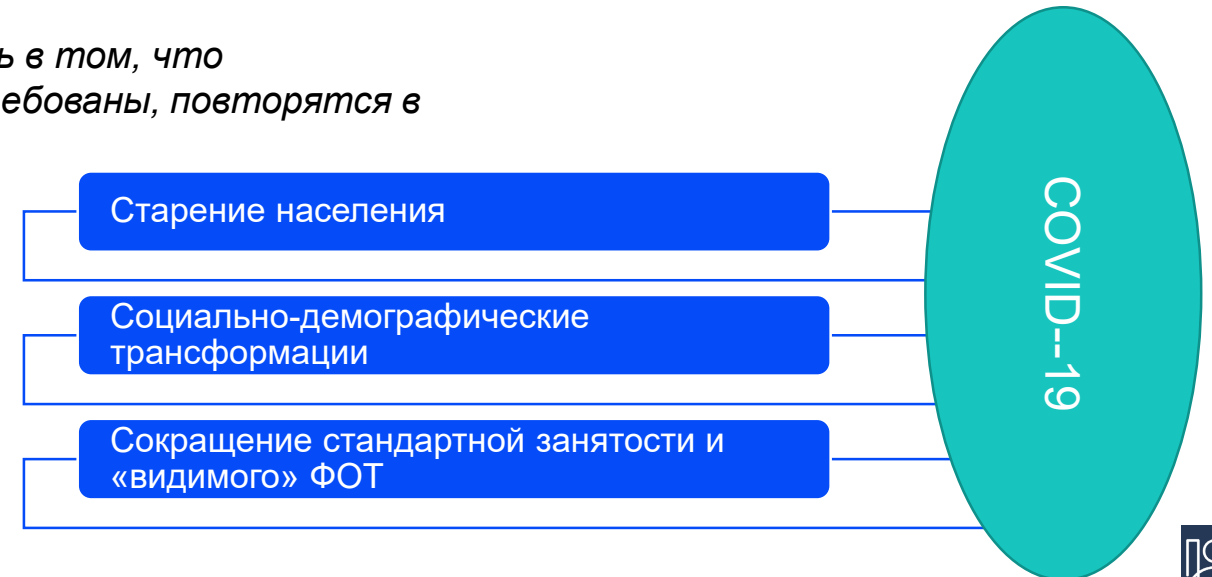
Опора на действующие социальные программы. Подходы, доказавшие свою эффективность. То, что легче масштабировать. → облегчение доступа, расширение охвата, повышение уровня

Новое – только там, где ничего нет

### Когда старые подходы могут перестать работать?

*новые институты создаются тогда, когда есть уверенность в том, что обстоятельства, при которых эти институты будут востребованы, повторятся в будущем (Castles, 2010)*

- (1) изменит ли даже краткосрочный форс-мажор те вызовы, которые действовали на социальную политику ДО пандемии? в каком мире мы окажемся после пандемии?
- (2) насколько длительной окажется пандемия – сколько волн нам еще предстоит? И какова вероятность повторения аналогичных пандемий в среднесрочной перспективе?



# ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ



Ответ России на первую волну пандемии – в целом, отвечает характеру вызовов, масштабу кризиса и задачам социальной политики

- Задача – поддержка потребительского спроса
- Уровень бюджетных расходов на антикризисные меры – средний для стран с сопоставимым уровнем экономического развития
- Фокус соц поддержки на группы традиционно бедных (семьи с детьми), а не пострадавших от кризиса может быть оправдан: (а) тем, что в кризис их доходы упадут еще сильнее, (б) поддержка пострадавших в кризис осуществлялась посредством мер поддержки бизнеса, (в) административно более простой реализацией
- Региональные меры соц поддержки – с учетом бюджетных ограничений – расширяли целевые группы и охватывали большее число рисков, фокусируясь не только на уровне, но и качестве жизни
- За рамками предложенных мер: поддержка неформально занятых, и создание условий для совмещения родительских и трудовых функций в условиях самоизоляции и дистанционной занятости

Главная проблема нынешнего этапа – отказ от продолжения активной политики по поддержке населения.

Главный вызов будущему соц поддержки – пандемия не отменила прежние вызовы, но еще больше ускорила трансформацию занятости и усилила неопределенность, а также привела к появлению новых уязвимых групп населения

- В этих условиях (а) универсальные программы поддержки доходов могут быть эффективнее, (б) нужна разработка решений для новых форм занятости – дистанционная, платформенная, (в) инструменты политики социального инвестирования



Центр междисциплинарных  
исследований человеческого  
потенциала