

П. А. Гуцко, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры гражданского процесса и трудового права юридического факультета Белорусского государственного университета

УДК 349.3

## МЕРЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАН В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19

### Аннотация

В статье исследуются меры социальной поддержки граждан в условиях пандемии COVID-19 в Республике Беларусь. Проведен краткий обзор мер социальной поддержки граждан в странах Восточного партнерства и Российской Федерации. Определены наиболее уязвимые слои населения в период распространения коронавирусной инфекции. Разработаны предложения, направленные на предоставление дополнительных социальных гарантий пожилым гражданам, инвалидам, безработным, медицинским работникам. Сделан вывод о том, что в Республике Беларусь должны активнее внедряться меры, направленные на социальную поддержку уязвимых слоев населения.

**Ключевые слова:** пандемия COVID-19, коронавирусная инфекция, социальная поддержка, социальные гарантии, инвалиды, пожилые граждане, безработные, медицинские работники.

### Введение

Внезапно возникшая пандемия COVID-19 охватила все мировое сообщество, поставила под угрозу экономику всех стран. Не стала исключением в этой ситуации и Республика Беларусь, которая также была вынуждена включиться в работу по сдерживанию и упреждению негативных последствий в сложной эпидемиологической обстановке. Так, государственные органы совместно с бизнес сообществом и общественными организациями стали оперативно разрабатывать нормативные правовые акты, направленные как на поддержку экономики в целом, так и обеспечивающие в условиях пандемии социально-трудовые гарантии нанимателям и их работникам, а также социальную поддержку уязвимым категориям граждан. Стоит отметить, что с момента начала распространения коронавирусной инфекции многие ученые обратили внимание на актуальные проблемы трудового права, вызванные как неблагоприятной санитарно-эпидемиологической обстановкой, так и законодательными изменениями. Это обусловлено тем, что отдельные нормы отрасли трудового права показали свою уязвимость и недостаточную эффективность в резко изменяющихся санитарно-эпидемиологических условиях. Особый интерес к данной теме был проявлен белорусским ученым К. Л. Томашевским [1], российскими уче-

ными О. В. Романовской, А. В. Рыжковой [2], Н. В. Черных [3], украинским ученым Е. А. Коваленко [4] и другими. Между тем стоит подчеркнуть, что в настоящее время приобретают актуальность вопросы, связанные с развитием социального обеспечения в условиях пандемии COVID-19 и разработкой новых мер социальной поддержки граждан. Уязвимые слои населения в таких условиях нуждаются в особой социальной защите, которую обязано обеспечить любое государство, провозгласившее себя социальным. Учитывая это новое явление, следует отметить, что анализ социального законодательства и тенденций развития социального обеспечения в условиях COVID-19 в Республике Беларусь до настоящего исследования не проводился, что подтверждает его новизну и актуальность.

В настоящей статье дается оценка состояния и возможностей дальнейшего совершенствования мер социальной поддержки граждан в условиях распространения коронавирусной инфекции.

### Основная часть

Кризис, связанный с пандемией COVID-19, затронул в той или иной степени все страны. Многие государства стали незамедлительно принимать различные меры реагирования. Среди социально-экономических мер особое значение уделено со-

циальной поддержке граждан, так как она направлена на защиту социально уязвимых слоев населения. В странах Восточного партнерства (Азербайджан, Армения, Грузия, Молдова, Украина) основными мерами социальной поддержки стали: помощь безработным в виде единовременной выплаты (Армения, Азербайджан) или увеличения размера пособия по безработице (Молдова, Украина); помощь малообеспеченным семьям в виде единовременного пособия; оплата коммунальных услуг; помощь студентам (Армения, Азербайджан, Грузия) в виде частичной и полной компенсации расходов на обучение; выплата пособий гражданам, находящимся в неоплачиваемом отпуске по причине коронавируса (Грузия); выплата пособий отдельным лицам, заразившимся инфекцией (Молдова); индексация пенсий (Грузия, Молдова); увеличение минимального размера пенсии (Украина) [5]. В сравнении со странами Восточного партнерства комплекс мер социальной поддержки, разработанный Российской Федерацией, охватывает более широкий круг уязвимых слоев населения, среди них не только безработные и малообеспеченные, но и инвалиды, семьи с детьми, нетрудоспособные и пожилые граждане. Государство поддерживает россиян во время пандемии, используя следующие меры: увеличение выплат по больничным; покупка лекарств через интернет; увеличение пособий по уходу за ребенком; упрощение порядка назначения инвалидности; дополнительные выплаты семьям с детьми; выплаты на детей для безработных родителей и т. д. [6].

Меры, направленные на поддержку населения в период пандемии, в различных странах свидетельствуют об особой заботе о гражданах и способствуют реализации гражданами своих конституционных прав.

Анализ принятых в Беларуси нормативных правовых актов показал, что основные меры направлены на минимизацию влияния эпидемиологической ситуации на экономику и обеспечение социальной стабильности. При этом в сфере модернизации социального обеспечения в условиях пандемии законодателем разработаны только отдельные его нормы.

Во-первых, установлена дополнительная гарантия для лиц, осуществляющих уход за детьми. Пунктом 15 Указа Президента Республики Беларусь от 24 апреля 2020 г. № 143 «О поддержке экономики» предусмотрено право лиц, осуществляющих уход за ребенком в возрасте до 10 лет, посещающим учреждение дошкольного или обще-

го среднего образования, на *выплату пособия по временной нетрудоспособности при условии, что этот ребенок относится к контактам первого или второго уровня* [7].

Во-вторых, продлен период предоставления государственной адресной социальной помощи. В соответствии с частью второй пункта 2 Указа Президента Республики Беларусь от 28 мая 2020 г. № 178 «О временных мерах государственной поддержки нанимателей и отдельных категорий граждан» (далее – Указ № 178) *период получения ежемесячного социального пособия продлевается каждому члену семьи, у которого период ранее предоставленного такого пособия истек в мае – июле 2020 года* [8].

В-третьих, организациям (за исключением бюджетных организаций и организаций, приравненных к ним по оплате труда) предоставлено право на получение субсидии из средств государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь (далее – бюджет фонда) для осуществления уплаты обязательных страховых взносов в бюджет фонда, исчисленных из размера доплат работникам (пункт 1 Указа № 178).

Полагаем, что социальная политика в условиях пандемии должна развиваться по трем направлениям: временные меры поддержки населения, связанные с распространением коронавирусной инфекции; временные меры, направленные на преодоление последствий заболевания COVID-19; постоянные меры поддержки населения с учетом современных вызовов.

К группе высокого риска заражения коронавирусной инфекцией относятся лица пожилого возраста (старше 65 лет). Стоит отметить, что каких-либо дополнительных мер поддержки для данной категории граждан в Беларуси не предусмотрено, кроме рекомендаций Министерства здравоохранения «вообще не выходить из дома, насколько это возможно», не принимать гостей, обращаться за помощью к родным и т. д. Положительным, на наш взгляд, является опыт Российской Федерации. Так, для лиц старше 65 лет предусмотрена единовременная выплата, размеры которой варьируются от 2000 до 4000 руб. в зависимости от региона; назначение и выплата пособий по временной нетрудоспособности осуществляется на основании электронного листка нетрудоспособности для 65-летних; адресная поддержка в виде набора продуктов питания с доставкой на дом, организованная совместно государством и волонтерским движением [9, с. 149–151]. Учитывая опыт России, считаем оправданным внедрить в республике но-

## НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ

вый вид государственной адресной социальной помощи. В связи с этим предлагаем разработать проект Указа Президента Республики Беларусь «О дополнительных мерах социальной поддержки различных слоев населения» (далее – проект Указа), предусматривающий, в частности, следующее положение: «Одиноким гражданам старше 65 лет обеспечиваются продуктами питания в период пандемии, при условии если их среднедушевой доход ниже наибольшей величины бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения». Стоит отметить, что доставка наборов продуктов питания возможна также с участием волонтеров. Неслучайно Н. А. Ковтун сделан акцент на том, что в настоящее время «волонтерство выступает новой формой социального обслуживания населения» [10, с. 44]. Помимо этого дополнительно для пожилых граждан предлагаем предусмотреть бесплатную доставку лекарственных средств из аптечной сети посредством их заказа по горячей линии. Предложенная мера направлена на охрану здоровья лиц старше 65 лет и минимизацию рисков инфицирования коронавирусом.

Одной из социально уязвимых категорий граждан являются инвалиды. По статистическим данным Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь, на 1 июля 2020 г. численность инвалидов составила 575 710 человек [11]. Республика Беларусь всегда оказывала особую социальную поддержку данной категории граждан в виде трудовых пенсий по инвалидности, льгот на лекарства, санаторно-курортного лечения и иных видов социального обеспечения. Вместе с тем на этапе распространения пандемии инвалиды также нуждаются в оказании дополнительной помощи. Порядок проведения медико-социальной экспертизы (экспертизы нарушения жизнедеятельности пациентов) определяется постановлением Советом Министров Республики Беларусь от 17 декабря 2014 г. № 1185 (далее – Положение). В соответствии с пунктами 5 и 7 Положения медико-социальная экспертиза пациента по общему правилу проводится в очной форме. Заочная форма возможна только в случаях, установленных законодательством и международными договорами Республики Беларусь, на основании медицинских и иных документов пациента, представленных в МРЭК компетентными организациями [12]. Так, граждане по-прежнему для прохождения медико-социальной экспертизы должны явиться лично в специальное учреждение. Это вызывает определенный риск заражения таких граждан коронавирусной инфекцией. В целях противодействия ее

распространению в российском законодательстве принят временный порядок признания лица инвалидом, предусматривающий в период пандемии проведение медико-социальной экспертизы заочно, а продление инвалидности без заявления лица [13, п. 2, 4]. Опыт Российской Федерации предлагается внедрить в белорусское законодательство, закрепив схожее положение: «Медико-социальная экспертиза граждан на период пандемии проводится МРЭК без личного присутствия (заочно). Инвалидность продлевается на срок до 6 месяцев без истребования от гражданина заявления».

В условиях пандемии во многих государствах увеличился уровень безработицы. По данным Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь, в апреле – мае 2020 года начались проблемы с занятостью, количество занятых уменьшилось на 0,2 %. По итогам мониторинга 288 организаций по соглашению сторон прекратили трудовые отношения с 70 % уволенных. В условиях снижения экономической активности реального сектора экономики из-за пандемии, как правило, основанием увольнения работников является сокращение численности или штата работников. Кроме того, зафиксированы случаи «склонения нанимателем работников к увольнению по соглашению сторон» по различным причинам [1, с. 40]. В связи с вышеуказанным необходимо уделить особое внимание социальной поддержке безработных в сложившейся ситуации. Для этого требуется пересмотреть размеры пособий по безработице. Следует отметить, что на сегодня это единственный вид пособия, размер которого зависит от базовой величины (27 рублей) [14, ст. 24]. Соответственно, его реальный размер не позволяет обеспечить минимальные социальные стандарты. Предлагаем установить пособие по безработице в размере бюджета прожиточного минимума и внести соответствующие изменения в ст. 24 Закона Республики Беларусь от 15 июня 2006 г. № 125-3 «О занятости населения». Это, на наш взгляд, будет не только гарантировать минимальные социальные выплаты, но и соответствовать международным стандартам, определенными статьями 22, 65, 66 Конвенции МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» [15]. При этом по-прежнему являются актуальными предложения о страховании от безработицы, высказанные ранее учеными.

В период пандемии в особой социальной поддержке нуждаются медицинские работники. В целях дополнительного материального стимулиро-

вания Указом Президента Республики Беларусь от 16 апреля 2020 г. № 131 «О материальном стимулировании работников здравоохранения» [16] медицинским работникам установлены надбавки за работу в условиях, связанных с инфекцией COVID-19. Учитывая масштабы заболеваемости, Европейская конфедерация профсоюзов призывает Еврокомиссию признать COVID-19 профессиональным заболеванием [17, с. 79]. Медицинские работники каждый день сталкиваются с риском заболеваемости различными инфекциями. Кроме того, оказывая медицинскую помощь лицам, заболевшим коронавирусом, они находятся в повышенной группе риска. В связи с этим предлагается пособие по временной нетрудоспособности медицинским работникам, заболевшим вследствие выполнения своих трудовых обязанностей, выплачивать в размере 100 % среднедневного заработка и внести соответствующее дополнение в пункт 18 Положения о порядке обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности и по беременности и родам, утвержденного постановлением Совета Министров от 28 июня 2013 г. № 569 (далее – Положение о пособиях). В соответствии с пунктом 3 Положения о пособиях основанием для назначения пособия по временной нетрудоспособности является листок нетрудоспособности. Поддерживаем актуальное предложение, высказанное Федерацией профсоюзов Беларуси, об оплате пособия по временной нетрудоспособности за первые 5 дней без наличия листка нетрудоспособности [18]. Это позволит гражданам минимизировать возможность получения дополнительных инфекций в момент пребывания в поликлиниках.

В Беларуси отсутствует официальная статистика о смертности медицинских работников. По неофициальным данным, «каждый десятый умерший от COVID-19 в Беларуси – медик» [19]. Несмотря на эти данные, полагаем, что должны быть предоставлены минимальные компенсации в случае смерти родственника – медицинского работника вследствие заболевания при выполнении трудовых обязанностей, независимо от того, являлось ли заболевание коронавирусной инфекцией. В связи с этим семье умершего медицинского работника предлагается выплачивать сумму в размере 10-кратной среднемесячной заработной платы

работника, а также внедрить в республике обязательное страхование медицинских работников.

## Заключение

В условиях распространения коронавирусной инфекции различные слои населения нуждаются в дополнительной социальной поддержке. К наиболее уязвимым категориям относятся, на наш взгляд, пожилые граждане, инвалиды, медицинские работники, так как находятся в повышенной группе риска заболеваемости, а также безработные, поскольку в период пандемии происходит сокращение занятого населения. Полагаем, что в Республике Беларусь должны активнее внедряться меры, направленные на социальную поддержку уязвимых слоев населения. В целях предоставления дополнительных социальных гарантий гражданам в период пандемии COVID-19 целесообразно, на наш взгляд, предусмотреть следующее:

1) временные меры социальной поддержки населения:

- в целях минимизации контактов и профилактики заболеваемости одиноких граждан старше 65 лет обеспечивать продуктами питания в период пандемии при условии, если их среднедушевой доход ниже наибольшей величины бюджета прожиточного минимума;

- обеспечить бесплатную доставку лекарственных средств из аптечной сети для пожилых граждан и инвалидов;

- проводить медико-социальную экспертизу граждан на период пандемии заочно, инвалидность продлевать без истребования от гражданина заявления;

2) постоянные меры социальной поддержки населения:

- минимальный уровень пособия по безработице установить на уровне размера наибольшей величины бюджета прожиточного минимума;

- пособие по временной нетрудоспособности для медицинских работников установить в размере 100 % среднедневного заработка работника;

- разработать проект нормативного правового акта «Об обязательном страховании медицинских работников»;

- предусмотреть выплату семье погибшего медицинского работника в размере 10-кратного среднемесячного заработка работника.

## Список цитированных источников

1. Томашевский, К. Л. Трудовые отношения в условиях пандемии COVID-19: проблемы правоприменения в Беларуси / К. Л. Томашевский // Трудовое и социальное право. – 2020. – № 3. – С. 39–43.

## НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ

2. Романовская, О. В. Проблемные аспекты реализации конституционных гарантий в сфере труда в современных условиях / О. В. Романовская, А. В. Рыжкова // Наука. Общество. Государство. – 2020. – № 3. – С. 46–53.
3. Черных, Н. В. Трудовое законодательство России vs коронавирус: кто победит? / Н. В. Черных // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 5. – С. 151–159.
4. Коваленко, Е. А. Гарантии прав сторон трудовых отношений в условиях борьбы с распространением инфекции COVID-19 в Украине и угроза цивилистической экспансии в трудовом праве / Е. А. Коваленко // Трудовое и социальное право. – 2020. – № 2. – С. 30–34.
5. Реагирование на кризис, связанный с пандемией COVID-19, в странах Восточного партнерства [Электронный ресурс] // Борьба с коронавирусом (COVID-19) – Обзор вклада ОЭСР. Организация экономического сотрудничества и развития. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/Covid-19-crisis-response-in-eu-eastern-partner-countries-RUS.pdf>. – Дата доступа: 15.11.2020.
6. Как в России поддерживают граждан в период COVID-19 [Электронный ресурс] // Государственная дума Федерального собрания Российской Федерации. – Режим доступа: <https://duma.gov.ru/news/48314/>. – Дата доступа: 15.11.2020.
7. О поддержке экономики [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 24 апр. 2020 г., № 143 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
8. О временных мерах государственной поддержки нанимателей и отдельных категорий граждан [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 28 мая 2020 г., № 178 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
9. Кислов, В. А. Беспрецедентные меры социальной поддержки лиц старше 65 лет, осуществляемые Российской Федерацией в условиях распространения коронавирусной инфекции COVID-19 / В. А. Кислов // Наука и современное общество: актуальные вопросы, достижения и инновации : сб. ст. III Междунар. науч.-практ. конф., Пенза, 23 мая 2020 г. / ФГАОУ ВО «Нац. исслед. Нижегородский гос. ун-т им. Н. И. Лобачевского». – Пенза : Наука и просвещение, 2020. – С. 149–151.
10. Ковтун, Н. А. Эволюция законодательного регулирования социального обслуживания в России / Н. А. Ковтун // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2020. – № 7. – С. 40–44.
11. Численность инвалидов, получающих пенсию в органах по труду, занятости и социальной защите, по состоянию на 01.07.2020 [Электронный ресурс] // Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://mintrud.gov.by/ru/chislinv>. – Дата доступа: 15.11.2020.
12. Положение о порядке проведения медико-социальной экспертизы (экспертизы нарушения жизнедеятельности пациентов) [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 17 дек. 2014 г., № 1185 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
13. Временный порядок признания лица инвалидом [Электронный ресурс] : утв. постановлением Правительства Росс. Федерации, 9 апр. 2020 г., № 467 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2020.
14. О занятости населения [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 15 июня 2006 г., № 125-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 30.12.2015 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
15. О минимальных нормах социального обеспечения [Электронный ресурс] : Конвенция № 102 Междунар. орг. труда : [принята в г. Женеве 28.06.1952] // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2020.
16. О материальном стимулировании работников здравоохранения [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 16 апр. 2020 г., № 131 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
17. Говорова, Н. COVID-19: помощь уязвимым группам населения / Н. Говорова // Европейский союз: факты и комментарии. – 2020. – № 100. – С. 76–80.
18. Положение о порядке обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности и по беременности и родам [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 28 июня 2013 г., № 569 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
19. Трафимович, А. Смертность от COVID-19 среди врачей в Беларуси в 15-30 раз выше, чем в других европейских странах? Как так получилось [Электронный ресурс] / А. Трафимович // Настоящее время. – Режим доступа: <https://currenttime.tv/a/belarus-covid-medic-death/30605620.html>. – Дата доступа: 15.11.2020.

### Summary

The article examines measures of social support for citizens in the context of the COVID-19 pandemic in the Republic of Belarus. A brief overview of measures of social support of citizens in the countries of the Eastern Partnership and the Russian Federation is carried out. The most vulnerable segments of the population during the spread of coronavirus infection have been identified. Proposals have been developed aimed at providing additional social guarantees to senior citizens, the disabled, the unemployed, and medical workers. It is concluded that measures aimed at social support of vulnerable groups of the population should be more actively introduced in the Republic of Belarus.

**Keywords:** COVID-19 pandemic, coronavirus infection, social support, social guarantees, disabled people, senior citizens, unemployed, medical workers.

Статья поступила в редакцию: 25.11.2020

Ежеквартальный научно-практический журнал