

**Пандемия как вызов государству,
обществу, личности:
ответственность, контроль, доверие**

**Санкт-Петербургский общественный фонд
«Музей Галины Васильевны Старовойтовой»**

при участии

Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики – Санкт-Петербург»,
Санкт-Петербургского союза ученых, Санкт-Петербургской ассоциации социологов,
Института региональной прессы, Центра независимых социальных исследований,
Европейского университета в Санкт-Петербурге,
при поддержке Правительства Санкт-Петербурга

**Пандемия как вызов государству,
обществу, личности:
ответственность, контроль, доверие**

*Сборник статей участников
Двадцать второго международного конкурса
научных работ студентов и молодых ученых «Галатей»*

Под редакцией О.В. Старовойтовой и В.В. Костюшева

НОРМА

**Санкт-Петербург
2021**

УДК 32
ББК 66
П50

П50 **Пандемия как вызов государству, обществу, личности: ответственность, контроль, доверие** / Под ред. О.В. Старовойтовой и В.В. Костюшева – СПб.: Норма, 2021. – 192 с., илл.

ISBN 978-5-87857-307-8

УДК 32
ББК 66

© СПб общественный фонд
«Музей Галины Васильевны Старовойтовой», 2021
© Норма, 2021

Оглавление

XXII конкурс научных работ им. Г.В. Старовойтовой5

ВИННИЦКИЙ Артем

Милитаризация, мобилизация, национализм:
публичные речи российских элит в условиях начала
пандемии коронавируса10

ВАСИЛЬЕВА Александра

COVID-19 в контексте электорального цикла России:
сравнительная региональная перспектива29

НАДПОРОЖСКИЙ Илья

Влияние внешних шоков на протестную мобилизацию
в авторитарных странах: случай COVID-19 в Беларуси44

БРЕЙТЕРМАН Анастасия, ВОЛКОВА Амалия

Влияние онлайн-формата преподавания на психологическое
благополучие и удовлетворение работой преподавателей58

ЧИКИНА Валентина

Исторические экономические последствия пандемий72

АРЕФЬЕВ-ТОРВИНЕН Максим

Эффективность государственных мер по борьбе
с пандемией COVID-19. Сравнение опыта Вьетнама и Японии85

ХИМЧУК Светлана

Иммиграционная политика в условиях пандемии
COVID-19: опыт Японии99

ГАЛАШЕВА Ольга

Переход подростков на дистанционное обучение:
отношение к будущему и адаптация108

ГОМОНОВА Надежда

Недостатки организационно-правовых мер
поддержки самозанятых граждан: уроки пандемии121

НУРБАГОМЕДОВА Зухра

Влияние COVID-19 на организацию процессов
обучения в образовательных учреждениях
России в 2019–2021 гг.132

ПОПОВ Дмитрий

Роль пандемии COVID-19 в переизбрании
Анджея Дуды на президентских выборах в Польше 2020 г.146

САЛИХОВА Ирина

Демографические характеристики пандемии.
Распределение гендерных ролей в семье в обществе риска:
социологический анализ157

БОГДАНОВА Марина

Приближение конца демократии во Франции167

**Библиография изданий международного конкурса
научных работ молодых ученых и студентов**

памяти Г.В. Старовойтовой, 2000–2021 гг.188

Недостатки организационно-правовых мер поддержки самозанятых граждан: уроки пандемии

Аннотация

Работа посвящена изучению эффективности в период пандемии COVID-19 государственных институтов, призванных обеспечивать поддержание социально-экономического благополучия самозанятых граждан. На основе социологических исследований, анализа нормативно-правовых актов и зарубежного опыта выявлены недостатки правового регулирования самостоятельной занятости населения в Российской Федерации и изъяны проводимой антикризисной политики. Автором сформулирован механизм адаптации самозанятых граждан к кризисным условиям: разграничены подходы к определению правового статуса этой категории граждан, предложены направления развития гражданского общества в данной сфере и обоснована необходимость проверки эффективности мер государственной поддержки самозанятости с учетом бюджетных возможностей общественно-территориальных образований.

Ключевые слова: антикризисная политика, налог на профессиональный доход, пандемия COVID-19, самозанятость граждан, теневая экономика.

Abstract

The scientific work is devoted to the study of the effectiveness during the COVID-19 pandemic of state institutions designed to ensure the maintenance of the socio-economic well-being of self-employed citizens. On the basis of sociological research, analysis of normative legal acts and foreign experience, the shortcomings of the legal regulation of self-employment of the population in the Russian Federation and the shortcomings of the anti-crisis policy in relation to the self-employed are revealed. The author

¹ Гомонова Надежда – студентка 3-го курса СПб института Всероссийского государственного университета юстиции.

formulated the mechanism of adaptation of self-employed citizens to crisis conditions: differentiated approaches to determining the legal status of this category of citizens, proposed directions for the development of civil society in this area, and justified the need to verify the effectiveness of state support measures for self-employment, taking into account the budget capabilities of public-territorial entities.

Keywords: anti-crisis policy; professional income tax; COVID-19 pandemic; self-employment of citizens; shadow economy.

Пандемию COVID-19 справедливо называют «социальной трагедией» [Касьянов, Власова, Гафиатулина 2021], так как она стала неожиданным вызовом для государства, общества, индивидов, приостановив нормальное функционирование экономики и социальной инфраструктуры и изменив долгосрочные планы развития, чем был спровоцирован упадок уровня благосостояния различных слоев населения. Установленный режим самоизоляции и иные ограничительные меры не обошли стороной ни одну сферу жизнедеятельности, оказав в том числе колоссальное влияние на трудовые процессы.

Одной из главных опасностей во время пандемии явилась недостаточная правовая регламентация и продуманность социально-экономической политики государства в отношении самозанятых граждан, с одной стороны стремившихся скрыться от государственного контроля, а с другой — больше всего пострадавших от кризиса, вызванного COVID-19.

Так, наибольшее влияние пандемия оказала на хозяйствующие субъекты, функционирующие в теневом секторе экономики, их деятельность полностью или частично находится вне государственного учета. Без выхода из «тени» данные представители предпринимательства не могли рассчитывать на меры государственной поддержки, поэтому государство получило шанс создать такой механизм, который бы стимулировал экономических агентов легализовать свою деятельность в целях получения государственной помощи для уменьшения потерь.

Актуальность обеспечения защиты российского бизнеса в непростых социально-экономических обстоятельствах неоспорима, но «обеление» теневого сектора первично в силу беззащитности индивидов, вовлеченных в него иногда не по собственной воле, а по принуждению «серого» работодателя, так как в настоящее время теневая экономика получила распространение во всех сферах — в 2018 г. ее доля составляла около 20% от общего валового внутреннего продукта страны. Многочисленные негативные последствия теневой

экономики (недостаточность финансирования бюджетной сферы, ухудшение условий труда, рост коррупции, увеличение инфляции и прочие), ее привлекательность в условиях пандемии (уменьшение расходов за счет ухода от уплаты налогов, неформальная занятость, легализация скрытого капитала) и незащищенность вовлеченных в нее трудовых ресурсов требуют от государства стабилизировать существующую ситуацию, создать условия для масштабного вывода из «тени» предпринимательской деятельности [Капитонова, Капитонова 2020].

При этом, согласно социологическим исследованиям, население Российской Федерации положительно относится к проявлениям теневой экономики. В основном их одобряют самозанятые граждане, 63% которых (10–11 млн граждан) уклоняются от уплаты налогов, из-за чего многими органами власти самозанятость воспринимается как деятельность, существующая вне правового поля.

Стоит отметить, что в данном контексте в самостоятельную занятость включается и фриланс. Несмотря на некоторые различия, проводимые исследователями между названными категориями [Михайлов, Федулов 2021], в условиях пандемии и самозанятые лица, и фрилансеры оказались в одинаковых условиях социально-экономической незащищенности, поэтому для удобства в рамках настоящего исследования будет использована единая категория «самозанятые лица», то есть граждане, осуществляющие трудовую (предпринимательскую) деятельность самостоятельно (свободная занятость).

Самозанятость как основное доходное занятие только расширяется за последние годы. В ней заложен основной резерв предпринимательства, однако бизнес-активность и легализацию деятельности сдерживают недостаток финансов, высокий уровень налогообложения и недоверие к власти. Поэтому для выведения самозанятых из «тени» государство должно: обеспечивать защиту их прав и интересов; способствовать развитию частного дела; использовать как экономические стимулы, так и социальные гарантии; быть последовательным в своих решениях².

Важным шагом в указанном вопросе до пандемии стало введение специального налогового режима (налог на профессиональный доход), который позволяет легально вести деятельность и получать доход без рисков привлечения к юридической ответственности за незаконное

² Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Особенности деятельности самозанятых граждан на современном рынке труда. URL: <https://social.ranepa.ru/tsentry-i-instituty/tsentr-sotsialno-politicheskogo-monitoringa/issledovaniya/98-osobennosti-deyatelnosti-samozanyatykh-grazhdan-na-sovremennom-rynke-truda> (дата обращения: 07.04.2021).

предпринимательство. По данным Федеральной налоговой службы России, за время действия режима до ноября 2020 г. самозанятые вывели из «тени» доходов на сумму более 130 млрд руб. [Бжезинский 2020].

Однако пандемия новой коронавирусной инфекции в 2020 г. продемонстрировала множество проблем правового регулирования контролируемой самозанятости граждан. Так, представители названного блока налогоплательщиков, регулярно вносящие средства в бюджетную систему, не смогли в полной мере претендовать на помощь государства, как другие категории граждан и предпринимателей. Ввиду этого привлекательность выхода из «тени» для самозанятых уменьшается, но увеличивается социально-экономическое неравенство. Параллельно наблюдается рост свободной занятости населения в период пандемии. А значит, реализуемые меры социальной поддержки не стали стимулом сокращения «серой» занятости, при этом отдельные действия вообще спровоцировали рост скрытого сектора экономики.

В общем понимании самозанятые – это граждане, работающие в сфере услуг, то есть работники отраслей, наиболее пострадавших от пандемии из-за потери доходов с 30 марта 2020 г., когда в России был введен режим самоизоляции. Около 650 тыс. россиян, выплачивающих налог на профессиональный доход к началу пандемии, в большинстве своем не имели другой работы, но не получили от государства помощи, кроме возврата налога за предыдущий год и налогового капитала в размере одного МРОТ на 2020 г.

Исследования демонстрируют, что 57,3% самостоятельно занятых граждан жаловались на ухудшение материального положения в результате пандемии (40,5% респондентов также указали на снижение занятости). Гарантии при потере работы, а соответственно, сохранения полного или частичного дохода, у таких лиц отсутствуют, несмотря на перечисленные выше послабления. Для сравнения стоит указать, что о снижении уровня материального благополучия заявили 30,9% работников государственных (муниципальных) организаций и 47,7% работников частных компаний. Кроме того, нынешняя ситуация продемонстрировала, что многие граждане, занятые в теневой экономике, были лишены не только какой-либо социальной поддержки, но и возможности получать доход: 58,3% представителей данной группы отмечали существенное падение доходов [Покида, Зыбуновская 2021]. Таким образом, хотя пандемия негативно отразилась на благосостоянии всех категорий граждан, самозанятые лица, официально и неофициально осуществляющие доходную деятельность, оказались в наиболее ущемленном положении.

Самозанятые граждане не смогли рассчитывать на некоторые меры поддержки населения из-за своего неопределенного правового статуса, о чем свидетельствуют приведенные ниже факторы.

Во-первых, самозанятые не относятся к сектору малого и среднего бизнеса, поэтому им были недоступны некоторые «привилегии» — например, безвозмездные субсидии, право отсрочки арендных платежей (многие самозанятые лица арендуют помещения для осуществления своей предпринимательской деятельности: помещения для оказания маникюрных услуг, студии фото- и видеосъемки, кухонные цеха и пр.).

Во-вторых, в соответствии с нормами Трудового кодекса Российской Федерации самозанятые не были лишены работы в прямом значении. В связи с этим дети самозанятых остались без повышенных социальных пособий (на детей от 3 до 7 лет), несмотря на то что родители на фоне пандемии потеряли доход. Также статус самозанятого не позволял рассчитывать на меры поддержки безработных (гражданам, уволенным и признанным безработными с 1 марта, пособие по безработице в апреле-июне 2020 г. устанавливалось в максимальном размере вне зависимости от рабочего стажа и уровня зарплаты на последнем месте работы). Пособие для самозанятых, в свою очередь, вычислялось по общим правилам, то есть в основном по минимальным тарифам [Гладыш 2020].

Кроме того, исследователи отмечают, что в период пандемии число налоговых льгот было недостаточно для обеспечения должного функционирования самозанятых, государству надо было применить более активную стабилизационную политику путем введения новых льгот, отмены или корректировки уже внедренных [Стручкова 2020].

Итак, пандемия показала, что российскими институтами государственного управления не предпринимаются достаточные меры для обеспечения безопасности самозанятости граждан и, как следствие, стимулирования легализации их деятельности. Непринятие же эффективных мер поддержки способствует отказу граждан от налога на профессиональный доход и массовой постановке на учет в службах занятости.

Совершенно иные меры поддержки самозанятых граждан были приняты государствами-членами Европейского союза. В Италии временно приостановились выплаты по ипотеке на жилье, в том числе для самозанятых граждан, которые лишились больше одной трети своего дохода в течение первого квартала 2020 г.; также был создан Фонд поддержки доходов для наемных и самозанятых работников; для самозанятых граждан выделено единовременное пособие

в размере 600 евро. В Испании для самозанятых введен шестимесячный мораторий на налоги, а в случае прекращения деятельности из-за пандемии назначается выплата пособий. В Германии самозанятые получили право на экстренную финансовую помощь как от властей федеральной земли, так и от федерального правительства. Во Франции в фонд солидарности для самозанятых перечислено 2 млрд евро. В Великобритании гарантировано бесплатное лечение самозанятым гражданам, которые понесли убытки из-за пандемии, и введен налогооблагаемый грант в размере 80% от их среднемесячной прибыли за последние три года [Малихин 2021].

Таким образом, западноевропейские страны вложили существенные объемы финансовых средств в поддержку предпринимательства, в том числе сектора самозанятости, вследствие чего экономика Европы понесла не столь серьезные убытки, как могла бы в условиях отсутствия государственной поддержки и ухода самозанятых в «тень».

В Российской Федерации небезопасность статуса самозанятых граждан прежде всего связана с недостаточным регулированием их правового положения. Несмотря на то что термин «самозанятое лицо» стал общеупотребительным, законодательство не дает его единого определения (*рис. 1*) [Долинская, Долинская 2018; Шуваев 2019].

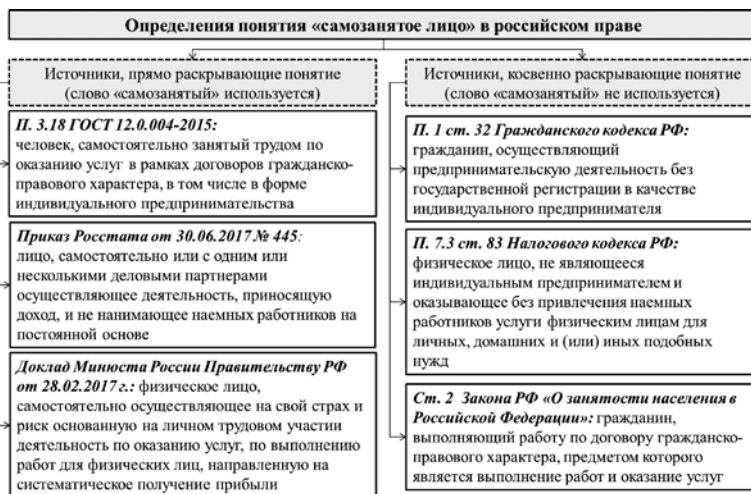


Рис. 1. Подходы к определению понятия «самозанятое лицо» в российском праве

Правовые неопределенность и коллизийность в данной предметной области приводят к противоречивой правоприменительной практике и недостаткам антикризисной государственной политики, что ставит самозанятых граждан в уязвимое социально-экономическое положение.

В связи с терминологической несогласованностью некоторые исследователи говорят о высокой эффективности антикризисной политики в России и увеличении доходов самозанятых граждан в период пандемии [Выжutowич 2021], что противоречит данным социологических исследований, приведенных выше. Эти выводы делаются в связи с ошибочным приравниванием самозанятых граждан к плательщикам налога на профессиональный доход, который могут платить и индивидуальные предприниматели. Кроме того, указывая на рост численности названной категории налогоплательщиков, исследователи не учитывают недобросовестное поведение работодателей, переводящих работников с трудовых договоров на гражданско-правовые.

Тем не менее негативные последствия пандемии доказали не только государственному аппарату, но и самим самозанятым гражданам пользу официального оформления своей деятельности для получения эффективных мер поддержки (ранее законопроекты о регламентации правового статуса самозанятых отвергались по причине отсутствия стимулов таких лиц самостоятельно становиться на учет [Николаева, Вислогузов 2017]).

Полагаем, что первым шагом к эффективной защите самозанятых граждан должно стать определение этой категории путем внесения изменений в статью 2 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» и устранения противоречий с иными нормативно-правовыми актами. Таким образом, четкая формулировка правового статуса должна являться основой эффективной политики поддержки граждан во время пандемии.

Стоит отметить, что деятельность самозанятых граждан соответствует всем признакам предпринимательской деятельности, поэтому данную группу субъектов с учетом предложений Министерства юстиции России стоит определять как самозанятых предпринимателей, являющихся физическими лицами, занимающихся индивидуальной деятельностью по оказанию услуг, выполнению работ, основанную исключительно на личном трудовом участии, и представивших уведомление об осуществлении такой деятельности в налоговый орган в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Идентификация самозанятого лица как субъекта предпринимательской деятельности позволит ему вступать в гражданско-правовые отношения с предпринимателями и юридическими лицами, защищать свои интересы в арбитражных судах, а главное — быть отнесенным к субъектам малого и среднего предпринимательства и, следовательно, получать соответствующие меры поддержки от государства, которых такие люди были лишены во время пандемии.

При этом упомянем, что в июне 2020 г. были внесены поправки в Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», в соответствии с которыми меры государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства все же будут распространены и на самозанятых (лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями и применяющих специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход»), однако статья 4 упомянутого закона (определяет категории субъектов малого и среднего предпринимательства) не была скорректирована, что создает правовую коллизию, которую важно устранить.

При этом, учитывая специфику самостоятельной занятости и для устранения дублирования ею индивидуального предпринимательства, необходимо учесть, что для самозанятых характерны трудовые отношения по своему существу [Сиваков 2018]. Поэтому для еще большего увеличения государственных гарантий таким лицам стоит установить, что трудовое законодательство в части, не препятствующей предпринимательской деятельности лица, распространяется на самозанятых граждан.

Указанные предложения по корректировке отечественного законодательства позволят самостоятельно занятым в связи с их уникальным статусом получать весь спектр мер государственной поддержки как для бизнеса, так и для работников, потерявших доход.

Следующим направлением развития должно стать вовлечение самозанятых граждан в определение социальной и экономической политики. Неэффективность принятых во время пандемии мер свидетельствует о том, что государство недостаточно прислушивается к мнению рассматриваемых субъектов. Поэтому для включения самозанятых в решение важнейших вопросов представляется возможным:

— проведение среди самозанятых граждан опросов о пользе применяемых мер поддержки, в том числе налоговых льгот, и предложениях по корректировке государственного регулирования;

– создание федеральной и региональных саморегулируемых некоммерческих организаций, которые бы представляли и защищали права и интересы самозанятых граждан.

Таким образом, в этой предметной области будут внедрены элементы гражданского общества, что позволит государству построить диалог с самозанятыми гражданами и повысить их доверие к органам власти.

Очередным препятствием при выстраивании эффективной политики поддержки самозанятого населения в условиях пандемии была нехватка бюджетных средств. В связи с этим органам публичной власти следует провести проверку эффективности существующих мер поддержки для самозанятых граждан и модифицировать их. Недостаток денежных средств для поддержки этих субъектов свидетельствует также о важности пересмотра расходов федерального бюджета с целью выявления фактов нецелесообразности выделения бюджетных ассигнований.

Суммируя вышесказанное, мы предлагаем авторский механизм адаптации самозанятых граждан к кризисным условиям, комбинирующий технико-правовые, гражданско-правовые, административные и финансовые инструменты (рис. 2).



Рис. 2. Механизм адаптации самозанятых граждан к кризисным условиям

Подводя итог, отметим, что обострение экономического неравенства в отношении самозанятых граждан за период пандемии связано с недостатками правового регулирования и непродуманностью государственной антикризисной политики в части минимизации социальных рисков (рост безработицы, падение доходов). Для решения выявленных проблем, повышения благосостояния населения и недопущения социально-экономического шока от пандемии необходимо: сформулировать непротиворечивую легальную трактовку термина «самозанятые граждане», поскольку сегодня существует проблема расширительного толкования; определить статус самозанятых граждан в рамках предпринимательских и трудовых отношений; включить самозанятых как независимую социальную группу в гражданское общество; пересмотреть бюджетную политику в целях выделения больших средств на помощь самозанятым лицам. Предложенные шаги по принятию и расширению целевых мер поддержки будут способствовать снижению масштабов теневой экономики, а также нивелированию негативного влияния на национальную экономику не только последствий пандемии коронавирусной инфекции, но и будущих потенциальных кризисов.

Источники

Бжезинский Д. (2020). Кому из самозанятых помогла пандемия и как способствовала росту сегмента // РБК+. 24 сентября. URL: <https://plus.rbc.ru/news/5f6b67497a8aa98add1103a6> (дата обращения: 07.04.2021).

Выжutowич В. (2021). Самозанятые приумножили доходы // Российская газета – Столичный выпуск. № 36 (8387). 18 февраля. URL: <https://rg.ru/2021/02/18/vyzhutovich-v-period-pandemii-samozaniatyev-velichili-dohody-pochti-v-11-raz.html> (дата обращения: 12.04.2021).

Гладыш Д. (2020). Обратно в тень: как решения правительства вытаскивают самозанятых в «серую» зону // Forbes. 21 мая. URL: <https://www.forbes.ru/biznes/400937-obratno-v-ten-kak-resheniya-pravitelstva-vytalkivayut-samozanyatyh-v-seruyu-zonu> (дата обращения: 07.04.2021).

Долинская В.В., Долинская Л.М. (2018). Проблемы правового статуса самозанятых // Вестник МГОУ. Серия: Юриспруденция. № 1. С. 113–129.

Капитонова Н.В., Капитонова А.А. (2020). Теневая экономика в условиях пандемии COVID-19 в России // Теневая экономика. Т. 4. № 4. С. 193–204.

Касьянов В.В., Власова В.Н., Гафиатулина Н.Х. (2021). Пандемия как социальная трагедия для российского населения: обострение системы неравенств // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. № 1. С. 504–507.

Малихин А.Б. (2021). Экономическая политика ЕС в период пандемии COVID-19 // Инновации и инвестиции. № 2. С. 27–32.

Михайлов А.А., Федулов В.И. (2021). Состояние и перспективы развития российского рынка фриланса в условиях пандемии COVID-19 // Управленческий учет. № 3. С. 77–82.

Николаева Д., Вислогузов В. (2017). Самозанятых подвели под статью // Коммерсант. № 39. 7 марта. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3235906> (дата обращения: 12.04.2021).

Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. (2021). Влияние экономических кризисов 2008–2009 гг. и 2020 г. на рынок труда // Экономическое развитие России. № 1. С. 55–60.

Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Особенности деятельности самозанятых граждан на современном рынке труда. URL: <https://social.ranepa.ru/tseentry-i-instituty/tseentr-sotsialno-politicheskogo-monitoringa/issledovaniya/98-osobennosti-deyatelnosti-samozanyatykh-grazhdan-na-sovremennom-gynke-truda> (дата обращения: 07.04.2021).

Сиваков О.В. (2018). Проблемы правового регулирования статуса самозанятых граждан // Актуальные проблемы современного законодательства Российской Федерации. 2018. № 8. С. 156–161.

Стручкова С.С. (2020). Эффективность налоговых льгот, предоставляемых в связи с пандемией // ГосРег. № 4. С. 349–355.

Шуваев Е.А. (2019). Статус гражданина, зарегистрированного в качестве самозанятого, и проблемы налогообложения доходов самозанятых лиц // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. № 2. С. 66–72.