

Семейная политика в Беларуси – приоритет социальной и демографической политики

УДК 314.15



Анастасия БОБРОВА,
кандидат экономических
наук, доцент

Анастасия БОБРОВА, Алексей ЖИВИЦА. Семейная политика в Беларуси – приоритет социальной и демографической политики. В статье представлен подход к сфере семейной политики как самостоятельному направлению, призванному гармонизировать отношения между личностью, семьей и обществом. Проводится анализ наиболее результативных мер семейной политики, реализация которых отражалась на росте рождаемости в Беларуси. Среди них наиболее значимый эффект оказали жилищная поддержка, значительный рост пособий и семейный капитал. Показан основной стержень дальнейшего развития семейной политики.

Ключевые слова: рождаемость, семейная политика, семейный капитал.

Anastasia BOBROVA, Aleksei ZHIVITSA. Family policy is the priority of social and demographic policy in Belarus. The article outlines an approach to the family policy as an independent policy designed to harmonize the relations between the individual, family and society. It analyzes the most effective family policy measures to raise birth rates in Belarus. The most effective were housing support measures, a substantial increase in allowances and the family capital program. The article formulates the fundamentals of the family policy in the future.

Keywords: Birth rate, family policy, family capital program.



Алексей ЖИВИЦА, аспирант

Для реализации основополагающих принципов обеспечения демографической безопасности в Беларуси разрабатывается и осуществляется комплекс мер, призванный эффективно повлиять на воспроизводство населения страны. Демографическая политика в более широком понимании представляет собой предлагаемый и реализуемый государственными институтами и общественными организациями комплекс целей, мер и средств, которые направлены на изменение существующей демографической ситуации, и включает три основных направления: здравоохранительное, репродуктивное и миграционное.

В большинстве стран приоритетным направлением демографической политики является регулирование рождаемости и сохранение семьи как социального института. Последние десятилетия наблюдается тенденция повышения благосостояния семей, имеющих детей, содействия работающим родителям в гибких условиях совмещения работы и ухода за детьми, укрепления здоровья семьи и др. В данном аспекте следует говорить о выделении семейной политики в самостоятельное направление в социальной политике. В отличие от демографической семейная политика не направлена на достижение каких-то определенных демографических результатов. Можно сказать, что она, как часть социальной политики, призвана гармонизировать отношения между личностью, семьей и обществом.

[ОБ АВТОРАХ]

БОБРОВА Анастасия Григорьевна.

Родилась в г. Минске. В 2007 году окончила учетно-экономический факультет Белорусского государственного экономического университета.

Трудовую деятельность начала в 2007 году в должности научного сотрудника НИИ статистики Министерства статистики и анализа Республики Беларусь, после его ликвидации в ноябре 2008 года перерас-

пределена в Институт экономики НАН Беларуси, где работает и сейчас, пройдя путь от младшего научного сотрудника до заведующего отделом человеческого развития и демографии.

Кандидат экономических наук (2017), доцент (2019).

Автор более 70 научных работ.

Сфера научных интересов: демография, здоровье населения, социальная политика, качество жизни населения.



Многодетная семья Кирильчик из аг. Колодищи Минской области мечтает построить просторный собственный дом с помощью государственной поддержки, а пока им предоставлено социальное жилье.
Фото из семейного архива.

Семейная политика как конкретный набор мер, направленных на формирование желательного демографического поведения, например, в отношении репродуктивных установок или разделения труда между супругами, сформировалась относительно недавно. Тем не менее семьи, их ресурсы, гендерные роли, межпоколенческие связи в них были сформированы давно. Определение сущности семьи и брака, обязанностей членов семьи друг перед другом и перед обществом берет начало с тех времен, когда государство стало конкурировать с церковью, местными сообществами за степень влияния на эту сферу жизни и отношений. Условия вступления в брак и его расторжения, какая семья относится к законной и незаконной, права и обязанности родителей по воспитанию детей, использование контрацепции, домашнее насилие – все это стало предметом правового регулирования. Кроме того, установление школьного возраста, регламентирование детского и женского труда стали мощными инструментами регулирования семьи.

Направления государственной семейной политики менялись и меняются в разных странах так же, как и ее инструменты [1, р. 371–406]. Основной проблемой семейной политики является обеспокоенность уровнем низкой или высокой рождаемости и последствий, к которым это приводит. В зависимости от уровня рождаемости определяются и меры: поддержка матерей-сиделок или работающих матерей, запрет на аборты и контрацептивы или легализация первых и принуждение к применению вторых и т. д. Немаловажным мотивом формирования семейной политики стало продвижение гендерного равенства в отношении воспитания и ухода за детьми. В целом реализация мер семейной политики вне зависимости от демографической ситуации направлена на преодоление бедности среди семей.

— [ОБ АВТОРАХ] —

ЖИВИЦА Алексей Вячеславович.

Родился в 1973 году в г. Минске. Окончил Белорусский государственный университет информатики и радиоэлектроники (1995), магистратуру Академии управления при Президенте Республики Беларусь (2017), аспирант Института экономики Национальной академии наук Беларуси.

Трудовую деятельность начал в 1990 году слесарем-сборщиком радиоэлектронной аппаратуры и приборов на Минском приборо-

строительном заводе имени В.И. Ленина. С 1995 года проходит службу в органах внутренних дел, в данное время – заместитель начальника управления по регистру населения Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь.

Автор 15 научных работ.

Сфера научных интересов: информатизация, электронное правительство, цифровая экономика, информационное общество.

Семейная политика может быть как прямого, так и косвенного воздействия [2, р. 429–437]. Прямая семейная политика нацелена на достижение конкретных результатов в отношении отдельных лиц в семье и (или) всей семьи. Представляет собой ярко выраженную прямую финансовую поддержку семей. При этом денежные средства непосредственно поступают в распоряжение семьи в виде пособий или компенсаций. Часть ресурсов может предоставляться семьям бесплатно в виде натуральной помощи.

Косвенная семейная политика – это действия, предпринимаемые в различных областях социально-экономической политики, не связанные непосредственно с семьей, но которые имеют важные последствия для нее. Она выражается финансированием содержания и развития социальной инфраструктуры, функционирование которой обеспечивает необходимые условия для развития населения. Социальная инфраструктура предоставляет бесплатные или частично оплачиваемые услуги семьям с детьми.

К примеру, Франция и Бельгия относятся к странам с прямой семейной политикой, а большинство англоязычных стран предпочитают косвенную. Но четких границ нет: страны совмещают прямое и косвенное воздействие, меняя акцент то в одну, то в другую сторону. В зависимости от содержания иногда отдельные меры двигаются между блоками социально-экономической политики. Например, отпуск по беременности и родам и отпуск по уходу за ребенком перемещается из политики регулирования занятости к семейной политике и наоборот.

Существует классификация семейной политики в зависимости от степени ответственности за благополучие детей и (или) пожилых людей: значимая поддержка пожилым (Нидерланды, Норвегия и Великобритания); значимая поддержка детям (Франция, Бельгия, Италия и Беларусь); значимая поддержка и детям, и пожилым (Сингапур, Дания, Финляндия и Швеция); поддержка и детям, и пожилым незначительная (Португалия, Греция, Испания и Ирландия) [3, р. 87–100]. Данная классификация пересматривалась с точки зрения дополнительного учета помощи детям и пожилым в других блоках социально-экономической политики.

В Беларуси государством сделано немало для формирования и реализации гарантий достойного уровня жизни для каждой семьи, особенно для тех, в которых воспитываются маленькие дети. Семья с детьми может рассчитывать на различные виды как прямой, так и косвенной государственной поддержки.

К прямым видам господдержки относятся: акты законодательства, регламентирующие браки, разводы, положение детей в семьях, алиментные обязанности, охрану материнства и детства, условия занятости и режим труда работающих женщин-матерей и т. п.; пособия семьям, воспитывающим детей; семейный капитал; поддержка при строительстве (реконструкции) жилья для многодетных и молодых семей; льготы многодетным семьям, семьям с детьми-инвалидами и другим из отдельных категорий семей; государственная адресная социальная помощь.

К косвенным: поддержка в системах образования и здравоохранения; пенсионные гарантии; социальное обслуживание.

Результатом такой всесторонней поддержки является сохранение института семьи как основного общественного института, решающего социально-демографическую проблему. Термины «семья» и «домохозяйство», состоящее из двух человек и более, часто употребляются как взаимозаменяемые. Домохозяйство представляет собой объединение лиц, связанных между собой моральной и материальной общностью и поддержкой, ведением общего хозяйства, правами и обязанностями, вытекающими из брака, близкого родства, усыновления. К семье не относят неродственников, а также семья не может состоять из одного человека, тогда как одиночные домохозяйства становятся все более распространенными. С учетом результатов последней переписи 2019 года число одиноких увеличилось с 1 млн до 1,6 млн человек, что составляет 17 % от общей численности населения. Домохозяйство с двумя и более родственниками имеет ряд функций, необходимых для развития общества, что делает семью полноправным объектом социально-экономических исследований (рис. 1).

Всего по данным переписи населения в 2019 году в Беларуси насчитывалось 4 319,7 тыс. частных домохозяйств, к которым относятся как группы лиц, совместно проживающих и ведущих общее хозяйство, так и одинокие люди, живущие самостоятельно и обеспечивающие себя всем необходимым для жизни. Общее число домохозяйств увеличивается, но число семей сокращается. За межпереписной период (2009–2019) число семей уменьшилось на 78,8 тыс. и составило 2 612,4 тыс., из которых 32 % представлены супружескими парами, проживающими только с детьми, без других родственников.

Сократилось число семей с несовершеннолетними детьми с 679,9 тыс. до 605,1 тыс. Растет число семей с одним родителем с 475,8 тыс. в 2009 году до 608,3 тыс. в 2019 году. Причем если число семей с матерью и детьми выросло на 18,5 %, то число семей с отцом и детьми увеличилось более чем в 2 раза.

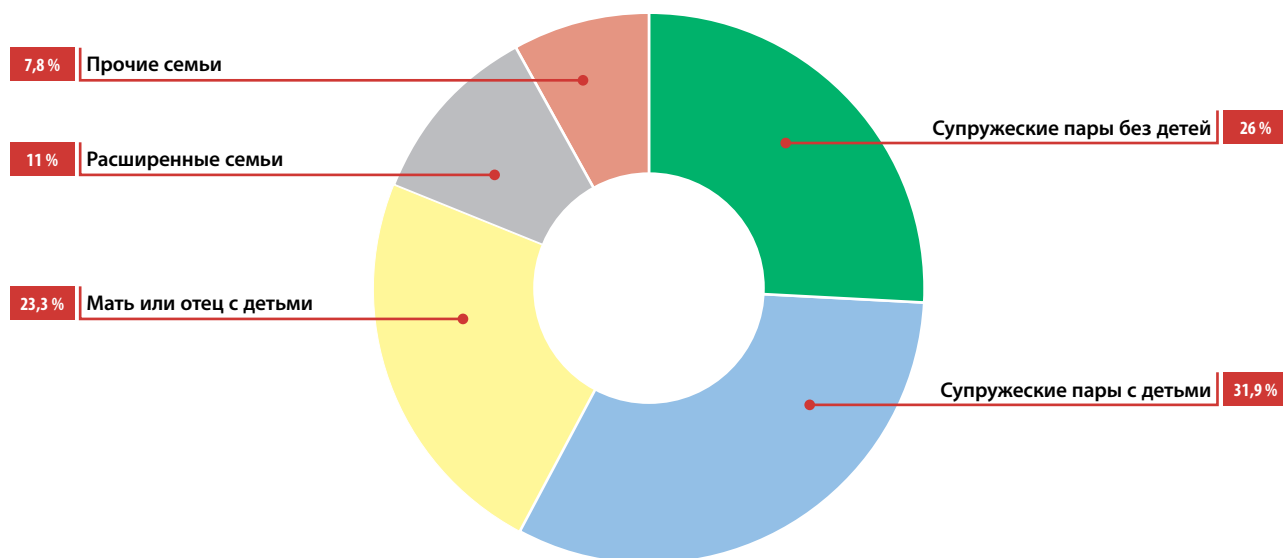


Рисунок 1. Структура семей по составу, % от общего числа семей в Республике Беларусь по данным переписи 2019 года

Источник: <https://www.belstat.gov.by>.

В результате изменений снизился и средний размер семьи, который по данным переписи 2019 года составил 2,9 человека (3,0 человека в 2009-м). В предыдущих переписях наблюдалась дифференциация по среднему размеру семьи по типу поселения: в сельской местности значение было чуть выше за счет пожилых родителей, дети которых уехали в города. По данным за 2019 год, такая дифференциация сохранилась только в отношении среднего размера домохозяйств: 3,4 в городе и 3,7 в сельской местности.

Анализ домохозяйств, имеющих в своем составе детей моложе 18 лет, показал, что их общее число сократилось, но детей стало на 112 тыс. больше. В 2009 году две трети домохозяйств имели в составе одного несовершеннолетнего ребенка и всего 5,2 % – трех и более детей. Доля семей с двумя и более детьми увеличилась, в том числе трех и более детей до 8,7 %. В домохозяйствах с одним ребенком проживало 734,1 тыс. детей, с двумя – 770,6 тыс., с тремя и более – 352,9 тыс.

Проблема сокращения числа и среднего размера семьи актуальна для большинства стран мира. Каждая страна выбирает свой путь в формировании семейной политики. Для Беларуси этот вопрос имеет статус государственного значения.

Рассмотрим те меры, которые, во-первых, являются ключевыми в решении задачи роста рождаемости, во-вторых, на их реализацию затрачиваются наиболее значимые ресурсы, в-третьих, они стали новаторскими для суверенной Беларуси.

Пособие по уходу за ребенком

Для реализации государственной демографической политики в Советском Союзе в 1974 году было принято постановление о предоставлении пособия на детей. Его размер составлял 12 рублей в месяц и на его получение имел право каждый ребенок из малообеспеченной семьи до достижения им 8 лет. В 1980-х годах государственная помощь семьям с детьми была усилена. Работающие матери с общим трудовым стажем не менее года стали получать частично оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком до исполнения ему одного года. За период такого отпуска стало выдаваться ежемесячное пособие в сумме 35 рублей. Матери могли брать дополнительный отпуск без сохранения заработной платы до достижения ребенком возраста полутора лет. Размер единовременного пособия при рождении зависел от занятости женщины: работающей или обучающейся с отрывом от производства матери – 50 рублей при рождении первого ребенка и 100 рублей при рождении второго и последующих; незанятой – 30 рублей.

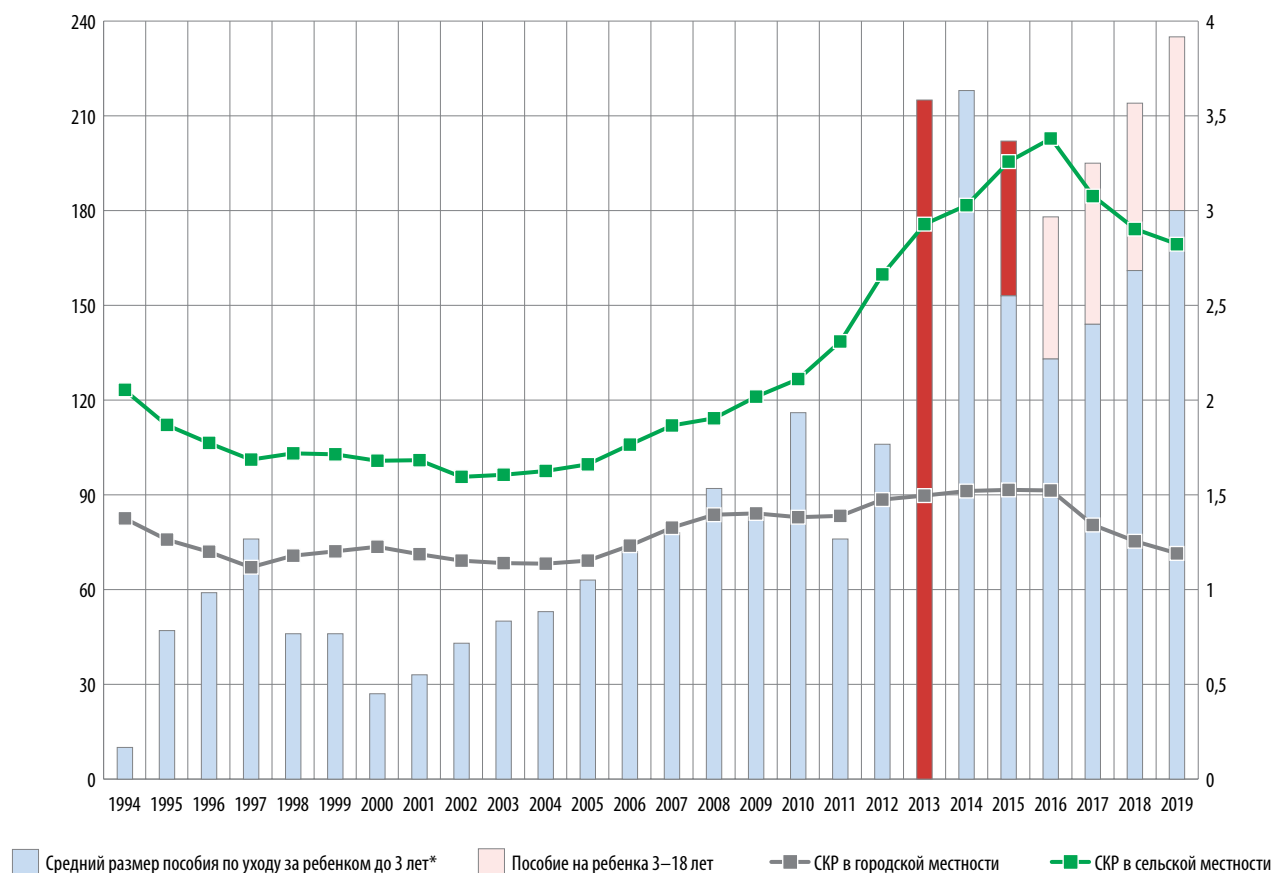


Рисунок 2. Размер пособия по уходу за ребенком до 3 лет в долларовом эквиваленте и суммарные коэффициенты рождаемости по типу поселения в Республике Беларусь за 1994–2019 годы

*с 2013 года размер пособия на второго и последующих детей
 Источник: <https://www.belstat.gov.by>.

В суверенной Беларуси в 1992 году был принят Закон «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей», который впоследствии пересматривался и редактировался. Пособие по уходу за ребенком в возрасте до 3 лет назначалось в размере 80 % бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения.

За годы независимости и особенно в XXI веке в рамках проводимой государством демографической политики, направленной на увеличение рождаемости и поддержку семьи, произошло значительное увеличение размера и видов пособий семьям, воспитывающим детей.

С 1 января 2010 года пособие по уходу за ребенком до 3 лет увеличено до 100 % величины бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения. В последующие годы произошел рост суммарных коэффициентов рождаемости в сельской местности. Эффективно на рост рождаемости повлиял существенный рост пособия по уходу за ребенком в возрасте до 3 лет с 2013 года, когда его увязали со средней заработной платой по стране (рис. 2).

С 1 января 2015 года введено новое ежемесячное пособие семьям на детей в возрасте от 3 до 18 лет в период воспитания ребенка в возрасте до 3 лет. В результате увеличения прямой материальной помощи семьям при рождении детей суммарный коэффициент рождаемости (СКР) в 2016 году достиг максимального значения и составил 1,53 в городе и 3,4 в селе [4].

Государственная поддержка семей с детьми продолжает осуществляться в соответствии с Законом 2012 года «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей». В Беларуси выплачиваются различные виды пособий всем семьям с детьми до 3 лет, отдельным категориям семей с детьми старше 3 лет. Системой государственных пособий охвачен каждый четвертый ребенок в стране.

Жилье

В советское время молодой семье предоставлялся денежный кредит на улучшение жилищно-бытовых условий. Беспроцентная ссуда выдавалась предприятиями и организациями, располагающими фондом на социально-культурные мероприятия и жилищное строительство, одному из супругов в возрасте до 30 лет, работающему на предприятии не менее двух лет и хорошо себя зарекомендовавшему. При этом в семье обязательно должен был быть ребенок. Максимальный размер ссуды – 1,5 тыс. рублей, со сроком погашения до 8 лет. Погашение должно было производиться ежемесячно равными долями. После рождения второго ребенка долг уменьшался на 200 рублей, а после рождения третьего – еще на 300 рублей.

С начала 2000 годов государство стало оказывать существенную поддержку в кредитовании жилья молодым и многодетным семьям, нуждающимся в улучшении жилищных условий. Льготный кредит выдавался на строительство или приобретение жилья сроком на 20 лет с процентной ставкой за пользование кредитом 5 % годовых (для многодетных семей – 3 % годовых на 40 лет); многодетным семьям предоставляется финансовая помощь в погашении задолженности по льготным кредитам (при наличии троих несовершеннолетних детей – 50 % от суммы задолженности по выданным кредитам; четверых детей – 70 %; пятерых и более несовершеннолетних детей – 100 %) [5]. В 2004 году механизм включения данной категории в списки строительства жилья и предоставления льготного кредитования был улучшен в отношении многодетных семей: гарантировалось предоставление жилья в течение года с даты обращения [6]. В 2005–2010 годах 225,1 тыс. граждан улучшили жилищные условия, из них 22,3 тыс. многодетных и 96,5 тыс. молодых семей получили жилье, воспользовавшись льготным кредитом и субсидией. В 2006–2007 годах наблюдались самые высокие за 25 лет показатели темпов роста рождаемости в городе (107 %). Меры жилищной политики оказали существенное влияние на увеличение многодетных семей в Беларуси в тот период. В структуре темпов роста рождаемости по очередности рождений в среднем по стране выделяются родившиеся вторыми (111,9 % в 2007 году) и особенно третьими (115,8 % в 2007 году).

Постепенно требования для предоставления льготных кредитов ужесточились и изменились условия кредитования для молодых семей [7]. Фокус поддержки семей с детьми в строительстве собственной квартиры или дома сместился на многодетные семьи.

Реализация Государственной программы «Строительство жилья» на 2016–2020 годы позволила ввести в эксплуатацию 3 743,5 тыс. м² жилья с государственной поддержкой, из которых 1 910,5 тыс. м², или 26 142 квартиры, для многодетных семей (рис. 3).

Сегодня для таких семей сохраняется направление на строительство жилья в течение одного года со дня их постановки на учет.

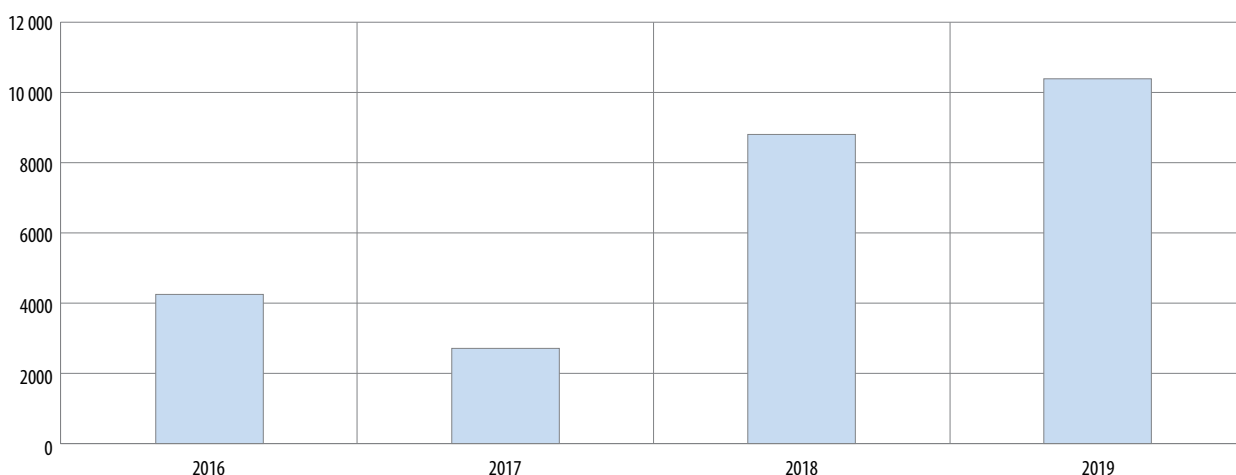


Рисунок 3. Количество квартир, построенных с государственной поддержкой для многодетных семей в 2016–2019 годах

Источник: <https://www.belstat.gov.by>.

Семейный капитал

Прорывом в семейной политике стало введение принципиально новой меры долгосрочной поддержки многодетных семей – семейный капитал в размере 10 тыс. долларов США при рождении, усыновлении (удочерении) третьего или последующих детей на период 2015–2019 годов. Действие меры продлено в 2020 году на пятилетний срок. Средства семейного капитала могут быть использованы на улучшение жилищных условий, получение образования, медицинской помощи, услуг в сфере социального обслуживания и формирование накопительной пенсии матери.

Сейчас действует расширенная программа семейного капитала, предоставляющая возможность воспользоваться средствами досрочно. С 1 января 2021 года размер семейного капитала составляет 2 3737,5 рубля. Количество открытых счетов составило 100 тыс. на общую сумму свыше миллиарда долларов. Досрочно распорядились этими средствами более 27 тыс. семей: 89,6 % – на улучшение жилищных условий; 5,6 % – на образование; 4,8 % – на медицинские услуги.

Для мониторинга за предоставлением полного объема гарантий и льгот многодетным семьям с 1 января 2020 года введена в действие единая общереспубликанская база данных учета многодетных семей, постоянно проживающих в Республике Беларусь. Для формирования информационного ресурса использовались данные регистра населения, позволяющего не только находить информацию, но и проводить ее верификацию.

В настоящее время в общереспубликанской базе данных содержится информация о 112,6 тыс. многодетных семьях. Большинство семей имеют троих детей – это более 90,7 тыс. семей, четверых – 16,1 тыс., пятерых – 4,1 тыс. Самый «многодетный регион» Беларуси – Брестская область. В Ивацевичском районе проживает самая многодетная семья в стране – 13 несовершеннолетних детей. По данным переписи 2019 года больше всего семей с пятью и более членами проживало в Минске, Брестской и Минской областях, меньше всего – в Витебской.

Таким образом, жилищная поддержка кредитовании жилья многодетным семьям, нуждающимся в улучшении жилищных условий, а также существенный рост пособий по уходу за ребенком до трех лет позволили преодолеть демографический кризис постсоветского периода. На восстановление уровня 1994 года понадобилось 15 лет.

Динамика числа родившихся в 1994–2019 годах четко иллюстрирует положительные эффекты с первого года после изменений в семейной политике (рис. 4). Меры жилищной политики были более привлекательны для городского населения, меры прямой материальной помощи – для сельского.

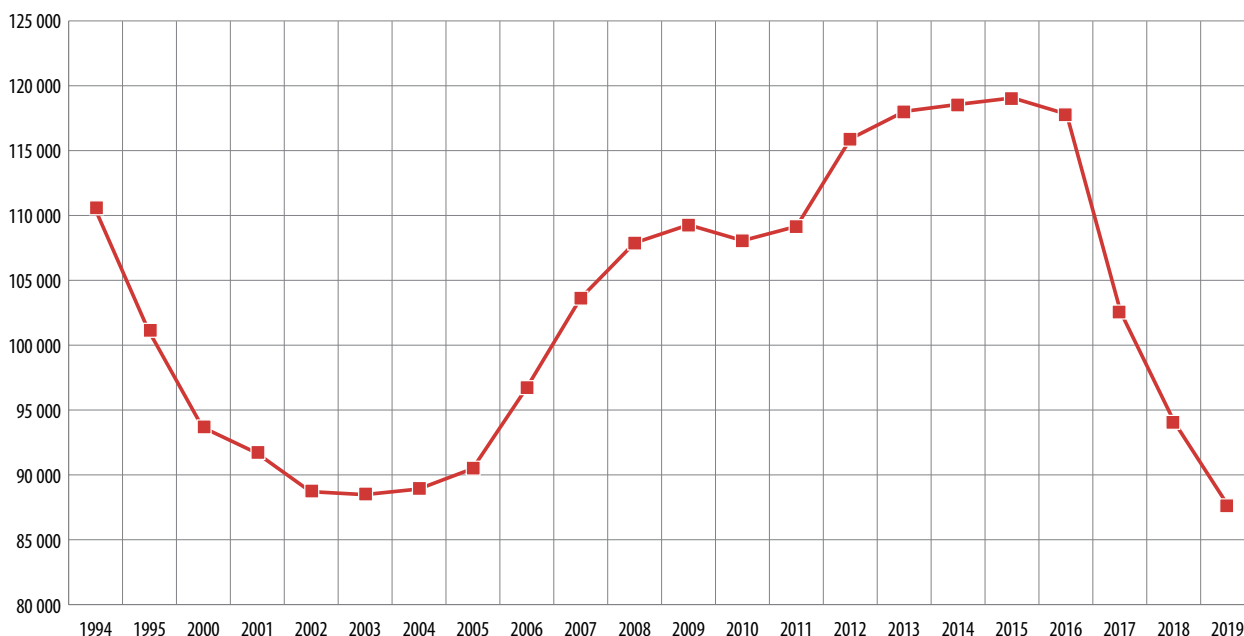


Рисунок 4. Динамика числа родившихся в Республике Беларусь за 1995–2019 годы

Источник: <https://www.belstat.gov.by>.

В 2015–2016 годах можно было наблюдать наивысшие за период существования суверенной Беларуси темпы роста доли детей третьей и более очередности рождения. Общая доля таких детей среди родившихся увеличилась с 14,6 % в 2014 году до 19–20 % в 2016–2017 годах. В последующие годы темпы роста сократились, хотя доля продолжает расти, достигнув в 2019 году 23 %. В целом за последние 10 лет количество семей с тремя и более детьми увеличилось почти в 2 раза. В них воспитываются почти 360 тыс. детей (19 % от их общей численности).

Достигнув максимума в 2015 году, число родившихся начало снижаться. Задача сегодня – преодолеть новый кризис быстрее, чем предыдущий. Спад рождаемости требует серьезного переосмысления. Совершенствование мер семейной политики должно быть направлено на повышение качества жизни семей с детьми. Финансовая устойчивость – это основа благополучия не только отдельной семьи, но и общества в целом. Не менее важно укрепление семейных ценностей, повышение престижа семьи, формирование потребности у молодых людей в детях. Поколение, на которое сегодня возлагается надежда как на демографическое будущее страны не стремится рано создавать семью и рожать детей. Раннее родительство все реже входит в планы молодежи, и это нужно учитывать. Предоставление возможности совмещать карьеру и воспитание детей повлияет на решение молодых семей не откладывать рождение ребенка.

Важно понимать, что многодетными становятся постепенно: в 2019 году в Беларуси родилось только 14 троен. 40 % от всех рождений – это первые роды. Поэтому важно продолжить работу и в направлении стимулирования рождения первых и вторых детей. В данном аспекте перспективным видится внедрение социальных контрактов на аренду жилья. Суть предложения заключается в предоставлении семьям хотя бы с одним ребенком отсрочки арендной платы на срок до 5 лет и полном или частичном погашении долга в случае рождения очередного члена семьи.

В Беларуси применяется широкий ряд мер прямой материальной поддержки семей с детьми в виде семейных пособий, стимулирующих выплат. Опыт же европейских стран показал: гибкий график работы и доступность услуг по уходу за ребенком имеет не менее важную роль в стимулировании рождения очередного ребенка, чем денежные пособия и продолжительность отпуска по уходу за ребенком.

Статья поступила в редакцию 12.04.2021 г.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Saraceno, C. Towards an integrated approach for the analysis of gender equity in policies supporting paid work and care / C. Saraceno, W. Keck // Demographic Research. New York: Springer. – 2011. – № 25. – P. 371–406.
2. Kamerman, Sh. Child, family and the state: the relationship between family policy and social protection policy / Sh. Kamerman, Sh. Phipps, A. Ben-Arieh eds. // From Child Welfare to Child Well-Being. – 2010. – P. 429–437.
3. Anttonen, A., European social care services: Is it possible to identify models? / A. Anttonen, J. Sipilä // Journal of European Social Policy. – 1996. – P. 87–100.
4. Щербина, Н.М. Финансовая поддержка семей с детьми: влияние на рождаемость и сопутствующие риски / Н.М. Щербина, О.Ю. Ребенок // Финансы, учет, аудит. – 2018. – № 12. – С. 31–33.
5. О государственной программе «Строительство жилья» на 2021–2025 годы [Электронный ресурс]: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 28 янв. 2021 г., № 51 // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=C22100051&p1=1>. – Дата доступа: 24.05.2021.
6. О внесении дополнений и изменения в Указ Президента Республики Беларусь от 14 апреля 2000 г. № 185 [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 6 окт. 2004 г., № 493 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
7. О некоторых вопросах предоставления государственной поддержки при строительстве (реконструкции) или приобретении жилых помещений [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 6 янв. 2012 г., № 13 / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.