

# Доступная, эффективная и справедливая? Какой люди видят белорусскую систему социальной поддержки семей с детьми\*

Наталья Щербина\*\*

## Содержание

Введение.....	2
Методология .....	3
Общая оценка государственной поддержки семей с детьми .....	4
Цели поддержки и проблемы семей.....	4
Общая оценка системы государственной поддержки семей с детьми .....	6
Доступность.....	7
Знание о мерах поддержки.....	7
Источники информации.....	8
Доступность для пользователей .....	8
Эффективность .....	9
Жилье .....	9
Семейный капитал .....	12
Справедливость .....	13
Кто нуждается в поддержке.....	13
Готовность платить больше налогов .....	14
Заключение и выводы для социальной политики .....	15
Литература.....	16

## Дискуссионный материал Исследовательского центра ИПМ PDP/20/02



Исследовательский  
Центр ИПМ



Проект финансируется  
Европейским Союзом

пр-т Газеты «Правда» 11, комн. 315  
220116, г. Минск, Беларусь  
тел./факс: +375 (17) 207 4725  
веб-сайт: <http://research.by/>  
веб-сайт KEF: <http://kef.by/>  
telegram: [https://t.me/KEF\\_by](https://t.me/KEF_by)  
e-mail: [research@research.by](mailto:research@research.by)

© 2020 Исследовательский центр ИПМ

\* Работа подготовлена в рамках проекта «Развитие Кастрычніцкага эканамічнага форуму» (проект международной технической помощи № 2/16/000810, финансируется Евро-пейским союзом). Позиция, представленная в документе, отражает исключительно мнение авторов и не может рассматриваться как официальная позиция Исследовательского центра ИПМ, Европейского союза, а также других организаций или объединений, с которыми могут ассоциироваться авторы или люди, упомянутые в данном документе. Работа является частью исследования отношения населения Беларуси к системе социальной защиты, которое проводится Исследовательским центром ИПМ (при финансовой поддержке Европейского союза) совместно с BEROC (при финансовой поддержке Sida).

\*\* [Наталья Щербина](#) – внештатный научный сотрудник Исследовательского центра ИПМ, заведующая сектором социально-демографической политики Института экономики НАН Беларуси. Автор выражает признательность Дарье Урбан за методологические пояснения и Александру Чубрику за обсуждение предварительных результатов работы и ценные комментарии.

## Введение

Демографическая политика, в особенности меры по стимулированию рождаемости, стала предметом активных общественных обсуждений и экспертных дискуссий в связи с заметным спадом рождаемости после 2016 г. Почему после десятилетия стабильного роста рождаемости Беларусь снова оказалась на грани демографического кризиса, а происходящее практически непрерывно «совершенствования мер поддержки семей с детьми» так и не позволило стабилизировать рождаемость на уровне простого воспроизводства населения?

Политика поддержки семей с детьми в Беларуси унаследовала ключевые социальные гарантии, предусмотренные еще в советское время (бесплатное здравоохранение, образование, трудовые гарантии, пособие по уходу за ребенком, льготы по питанию и оздоровлению и др.). Самостоятельная модель семейной политики в Беларуси начала формироваться с принятием в 2002 г. Закона «О демографической безопасности». Законом были выделены демографические угрозы (депопуляция, старение, нерегулируемые миграционные процессы и деградация института семьи) и задана структура государственных программ в области обеспечения демографической безопасности, в том числе направления государственной политики в отношении семей с детьми и «в области уровня и качества жизни». На основании Закона «О демографической безопасности» были разработаны и приняты Национальные программы демографической безопасности на 2007–2010 и 2011–2015 гг., Государственная программа «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 гг., предусматривающие усиление мер поддержки семей с детьми. В них семейная политика в Беларуси приобрела четкие патерналистские характеристики. Задачей активного участия государства виделось «повышение качества жизни семей с детьми», а конечной целью – «стабилизация демографической ситуации» в стране и «создание предпосылок для демографического роста».

Активная политика стимулирования рождаемости начала реализовываться в период благоприятной возрастной структуры женщин – в активный репродуктивный возраст вступили женщины, родившиеся на пике демографической волны 1980-х гг. Это дало возможность достаточно быстро получить совокупный положительный эффект для роста рождаемости. В свою очередь снижение эффектов мер поддержки семей с детьми совпало с сокращением численности женщин в активном репродуктивном возрасте, что ускорило демографический спад. Эффективность существующих мер поддержки семей с детьми с точки зрения возможности обеспечения роста рождаемости рассматривалась в недавних работах Шиманович, Щербина и Чубрик (2018); Щербина (2019а); Боброва (2019), Львовский, Акулова (2019), Артеменко (2019).

Анализ динамики показателей рождаемости позволяет сделать вывод, что заметный рост рождаемости за счет мер политики происходил в период с 2007 по 2016 гг. (Щербина, 2019). Наиболее эффективным оказалось таргетирование вторых и третьих рождений в городах посредством жилищной поддержки семей и в сельской местности за счет увеличения пособий по уходу за детьми. Снижение показателей рождаемости связано как со структурными факторами (сокращение численности женщин в репродуктивном возрасте), так и с резким падением стимулирующего воздействия мер поддержки. Смещение календаря рождений по причине дизайна социальной поддержки и исчерпание потенциала рождений среди семей, на которых в значительной степени ориентирована социальная поддержка (двух- и трехдетных семей), привели к резкому сокращению всех показателей рождаемости (Щербина, 2019). Причины, по которым меры поддержки перестали стимулировать рождаемость, кроются в том числе и в процессах второго демографического перехода. На протяжении реализации всех трех программ демографической безопасности предполагалось, что основной общественный запрос на меры поддержки – это жилье и финансовая поддержка на период отпуска по уходу за ребенком до трех лет. Изменения в уровне жизни и структуре общества, повлиявшие на репродуктивные установки, фактически игнорировались.

Неблагоприятная демографическая ситуация актуализировала необходимость оценки эффективности существующих мер социальной поддержки семей с детьми и анализа возможностей

изменения дизайна семейной политики в Беларуси. В данной работе на основе данных национального опроса анализируется отношение населения к нескольким аспектам системы социальной поддержки семей с детьми, чтобы оценить степень ее соответствия реальным потребностям семей, а также изучить потенциальный «запрос на изменения».

## Методология

Исследование проводилось в два этапа: фокус-групповые дискуссии и национальный опрос. Вопросы социальной поддержки семей с детьми обсуждались в 5 фокус-группах, четыре (в Минске, Бресте, Могилеве и Витебске) были посвящены обсуждению семейной политики и одна – обсуждению системы социальной защиты (Минск). Всего в обсуждениях вопросов поддержки семей с детьми приняло участие 53 респондента (32 женщины и 21 мужчина): 41 респондент в возрасте от 30 до 49 лет и 12 респондентов в возрасте от 18 до 29 лет, табл. 1.

**Таблица 1. Распределение участников фокус-групп по возрасту, полу и месту проживания, человек**

	Все фокус-группы		Минск		Брест		Витебск		Могилев	
	Женщины	Мужчины	Женщины	Мужчины	Женщины	Мужчины	Женщины	Мужчины	Женщины	Мужчины
Молодежь (18–29 лет)	7	5	6	5	0	0	0	0	1	0
Средний возраст (30–49 лет)	25	16	11	10	5	3	6	2	3	1
<b>Итого:</b>	<b>32</b>	<b>21</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>1</b>

Источник: Щербина (2019).

Результаты обсуждений в фокус-группах стали основой для разработки анкеты национального опроса. Структура и содержание анкеты формировались исходя из цели исследования – изучить отношение населения к системе государственной поддержки семей с детьми. Анкета состояла из 62 вопросов, объединенных в три блока: общие вопросы, поддержка семей с детьми, информация о респонденте.

Опрос предполагал сопоставление результатов в зависимости от количества детей в семье, а также анализ результатов для каждой группы семей в отдельности. Для этого были выделены четыре выборочных совокупности, каждая из которых соответствует структуре генеральной совокупности по следующим параметрам: пол (18–59 лет), возраст, регион проживания. Общий объем генеральной совокупности составил 1513 единиц. Объем отдельных выборочных совокупностей составил 413 респондентов из домохозяйств без детей до 18 лет, 384 респондентов из семей с 1 ребенком до 18 лет, 380 респондентов из семей с 2 детьми и 336 респондентов из семей с 3 и более детьми. Опрос проводился раздаточным методом по месту жительства респондентов.

В данной работе сравнительный анализ не проводился, а результаты представлены для населения в целом (в опрашиваемой возрастной группе). При общем анализе всей достигнутой выборочной совокупности применялись весовые коэффициенты для достижения соответствия долей каждого типа семей соответствующим долям в генеральной совокупности. Генеральная совокупность описывается по критерию числа детей до 18 лет в домохозяйствах на основе невзвешенной выборки выборочного обследования домашних хозяйств 2019 г. Это лишь аппроксимация структуры генеральной совокупности, но данные переписи 2009 г. к моменту проведения опроса целиком устарели<sup>1</sup>. Характеристика выборки и ее сравнение с генеральной совокупностью приведены ниже (табл. 2).

<sup>1</sup> На презентации исследования MICS в феврале 2020 г. председатель Национального статистического комитета назвала количество многодетных семей – более 106 тысяч, что примерно на 40 тысяч больше, чем по данным Переписи 2009 г. На данный момент надежные данные о структуре семей по критерию числа детей в возрасте до 18 лет отсутствуют и станут доступны по мере публикации результатов Переписи 2019 г.

**Таблица 2. Структура выборочной совокупности, % респондентов**

Регион		Тип местности		Пол		Структура выборки и генеральной совокупности	
Брестская обл.	14.2	Городская	81.8	Мужской	52.3		
Витебская обл.	12.4	Сельская/ аггородок	18.2	Женский	47.7		
Гомельская обл.	14.6	<b>Возраст</b>		<b>Наличие детей до 18 лет</b>			
Гродненская обл.	10.7	18–24	12.8	Семья без детей	27.30		
г. Минск	23.5	25–34	34.9	С одним ребенком	25.38		
Минская обл.	13.8	35–44	33.3	С двумя детьми	25.12		
Могилевская обл.	10.8	44–59	19.0	С тремя и более детьми	22.21		

Источник: Исследовательский центр ИПМ/BEROC.

## Общая оценка государственной поддержки семей с детьми

### Цели поддержки и проблемы семей

Более половины респондентов считают, что *основная цель государственной поддержки семей с детьми – это увеличение рождаемости*, что вполне согласуется с целями демографической и семейной политики в Беларуси<sup>2</sup> (рис. 1). Второй по популярности ответ (30%) – поддержка семей с детьми как инвестиции в будущее страны. Еще более трети респондентов указали в качестве цели либо поддержку потребления семей после рождения ребенка (22.1%), либо борьбу с бедностью (13%). Наконец, 21.2% указали, что государство таким образом реализует свою часть социального контракта с населением – обещание поддержки семей взамен на увеличение рождаемости.

**Рис. 1. Распределение ответов на вопрос «Зачем государство поддерживает семьи с детьми в Беларуси?»**



Примечание. Респондентам предлагалось выбрать не более двух вариантов ответа.

Источник: Исследовательский центр ИПМ/BEROC.

<sup>2</sup> В качестве целей первой Программы демографической безопасности 2007–2010 гг. были определены «стабилизация демографической ситуации и формирование предпосылок демографического роста в Республике Беларусь». Цель второй Программы демографической безопасности 2011–2015 гг. – «стабилизация численности населения в 2015 г. на уровне 9.44–9.45 млн человек и обеспечение перехода к демографическому росту». Для достижения поставленной цели в Программе демографической безопасности на 2011–2015 гг. предполагалось решить следующие задачи: (1) *увеличение рождаемости и усиление социально-экономической поддержки семей* в связи с рождением и воспитанием детей и (2) реализация целостной системы мер социально-экономического, правового, организационного характера, направленных на *повышение качества жизни семей с детьми*. В Программе «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 гг. видение демографической безопасности было изложено в Подпрограмме «Семья и дети», основные задачи которой – развитие системы поддержки семей с детьми и улучшение условий их жизнедеятельности, укрепление института семьи – должны были способствовать *стабилизации численности населения Беларуси*.

Причины, по которым семьи нуждаются в государственной поддержке, раскрывались в вопросе об ограничениях, с которыми, по мнению респондентов, приходится сталкиваться семьям с детьми. Респондентам предлагалось выбрать наиболее значимые проблемы и ограничения, с которыми сталкиваются неполные семьи с детьми, семьи с одним ребенком, с двумя детьми, многодетные семьи. Топ-4 наиболее значимых проблемы совпали по всем категориям семей (табл. 3). Это отсутствие собственного жилья, нехватка денег на покупку товаров длительного пользования, нехватка денег на ремонт и благоустройство жилья и нехватка у родителей времени на семью из-за необходимости много работать. По мнению респондентов, чаще всего с проблемой отсутствия собственного жилья сталкиваются семьи с одним ребенком (68.7% респондентов указали на это ограничение для данного типа семей) и неполные семьи (67.4%). Среди многодетных семей такая проблема меньше распространена, но также является основной – 43.9% многодетных семей, по мнению респондентов, испытывают сложности с обеспеченностью собственным жильем. Такие различия в оценках жилищных ограничений для многодетных и для других категорий семей, вероятно, связаны с фактической практикой жилищной поддержкой многодетных семей, а также с активным информационным освещением усилий государства по решению жилищных проблем многодетных семей.

**Таблица 3. Распределение ответов на вопрос «С какими из перечисленных ограничений семьи с детьми сталкиваются чаще всего?» (ранжирование для семей с двумя детьми), % ответивших респондентов**

	Неполные семьи	С одним ребенком	С двумя детьми	С тремя и более детьми
Отсутствие собственного жилья	67.4	68.7	61.0	43.9
Нехватка у родителей времени на семью из-за необходимости много работать	28.3	20.4	32.5	35.8
Не хватает денег на покупку товаров длительного пользования (холодильник, телевизор и др.)	36.4	29.8	32.3	35.6
Не хватает денег на ремонт и благоустройство жилья	30.4	27.0	30.8	33.3
Один из родителей вынужден работать за границей или в другом городе, чтобы обеспечить семье нормальный уровень жизни	9.0	16.6	26.4	29.9
Не хватает денег на образовательные услуги для детей (кружки, секции, дополнительное образование)	22.3	12.3	22.9	30.8
Дискриминация родителей при приеме на работу (не хотят брать на работу и продвигать по службе)	17.7	12.2	19.0	24.9
Не получается профессионально развиваться, потому что семейные обязанности отнимают много времени	13.9	11.6	18.5	26.6
Не хватает денег на покупку необходимых товаров для детей (коляска, мебель, школьные принадлежности и др.)	21.1	11.3	17.2	23.2
Не хватает денег на покупку одежды и обуви	19.1	9.2	14.4	22.0
Не хватает денег на покупку лекарств и медицинское обслуживание детей	11.7	6.7	8.8	13.1
Не хватает денег на покупку продуктов питания	13.3	5.1	7.7	15.8
Не хватает денег на оплату коммунальных услуг	14.2	5.9	7.2	13.4
<b>Острота проблем (среднее количество выбранных вариантов при возможных 4-х)</b>	<b>2.86</b>	<b>2.14</b>	<b>2.73</b>	<b>3.26</b>
Нет ответа (% респондентов)	6.3	9.5	8.5	6.4

*Примечание.* Респондентам предлагалось выбрать не более четырёх вариантов ответа для каждого типа семей.  
*Источник:* Исследовательский центр ИПМ/BEROC.

Наиболее уязвимыми к материальным проблемам, по мнению респондентов, являются многодетные и неполные семьи – практически все перечисленные в опросе ограничения затрагивают эти категории семей в большей степени, чем все другие. Уязвимость многодетных семей в восприятии респондентов имеет материальные и нематериальные проявления. Семьям с тремя и более детьми не хватает денег на товары длительного пользования – 35.6% отметили этот вариант, на ремонт и благоустройство жилья – 33.3%, на образовательные услуги для детей – 30.8%. Совершать повседневные траты – покупка продуктов питания, необходимых товаров для детей, одежды и обуви – многодетным семьям, по мнению респондентов, сложнее, чем другим семьям. В многодетных семьях чаще возникает необходимость вынужденной занятости одного

из родителей за пределами Беларуси (29.9% респондентов отметили данное ограничение у этого типа семей по сравнению с 16.6% в семьях с одним ребенком). По мнению 30.8% респондентов, многодетные родители чаще подвергаются дискриминации при приеме на работу, не имеют возможности профессионально развиваться – 26.6% ответов.

Неполные семьи в восприятии респондентов чаще сталкиваются с материальными ограничениями, что обусловлено фактическим положением семей с одним родителем. Как правило, это домохозяйства, возглавляемые одинокими женщинами, доходы которых не позволяют в полной мере заместить доходы двоих родителей. Средний размер заработной платы женщин в Беларуси составляет 72.7%<sup>3</sup> заработной платы мужчин, уровень заработной платы женщин с несовершеннолетними детьми значительно ниже уровня заработной платы как мужчин, так и женщин без детей (Чубрик и Щербина 2019). Учитывая высокий уровень разводов в Беларуси, а также растущее в последнее время количество должников по алиментам<sup>4</sup>, такое восприятие уязвимости соответствует фактическим ограничениям, с которыми приходится сталкиваться неполным семьям.

В Беларуси неполные семьи не выделяются на законодательном уровне как особая группа, нуждающаяся в дополнительной поддержке со стороны государства. Практика предоставления дополнительной поддержки детям до 3-х лет, в актовой записи о рождении которых не было установлено отцовство, существовала до 2013 г. Матерям-одиночкам назначались надбавки к пособию по уходу за ребенком – 75% до полутора лет и 40% с 1.5 до 3-х лет, а детям до 3-х лет предоставлялось бесплатное питание. Обоснование отмены такой нормы связано с фиксируемыми злоупотреблениями со стороны семей, фактически проживающих вместе и воспитывающих общего ребенка в незарегистрированном браке. Введение государственной адресной социальной помощи (ГАСП) с 2013 г. рассматривалась Министерством труда и социальной защиты как альтернатива надбавкам к пособию по уходу за ребенком для неполных семей, нуждающихся в дополнительной поддержке. Но сама по себе «неполнота» семьи не является критерием для назначения ГАСП. Фактически, семьи, в которых один родитель воспитывает несовершеннолетних детей, так же, как и любые другие семьи, в случае недостаточности доходов могут рассчитывать на социальное пособие (выплачивается на протяжении 6 месяцев) и на разовую материальную помощь в связи с трудной жизненной ситуацией (выплачивается один раз в год).

#### *Общая оценка системы государственной поддержки семей с детьми*

Отношение к системе государственной поддержки семей с детьми в целом определялось через оценку (по пятибалльной шкале, где 1 – очень плохо, 5 – очень хорошо) респондентами следующих ее характеристик:

- доступность (легко ли получить поддержку от государства семьям с детьми);
- эффективность (поддержка позволяет достигать поставленных целей: стимулирует рождаемость, поддерживает доходы семей с детьми и т.п.);
- справедливость (если семья по-настоящему нуждается в поддержке, она может на нее рассчитывать).

Примерно половина опрошенных оценила каждый из этих параметров на 3 балла по пятибалльной шкале, то есть «средне»: 50.3% респондентов поставили 3 по критерию «доступность», 52.1% – «эффективность», 47.5% – «справедливость» (рис. 2). Поскольку чуть более 13% опрошенных затруднились с оценкой, то «средне» оценили систему социальной поддержки семей с детьми более половины ответивших на этот вопрос.

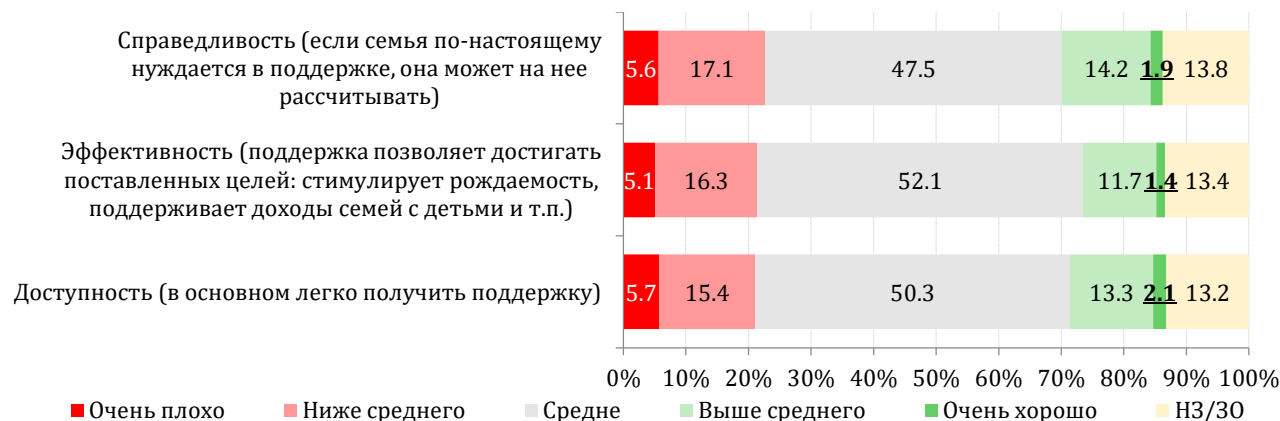
Более 20% опрошенных в целом негативно (ниже среднего и очень плохо) оценили перечисленные характеристики государственной поддержки семей с детьми. По критериям справедливости и доступности позитивные оценки (выше среднего и очень хорошо) были у несколько большего числа респондентов (более 15% по сравнению с 13% по критерию эффективности).

<sup>3</sup> См. <http://sdgplatform.belstat.gov.by/en/sites/belstatfront/index-info.html?indicator=8.5.1.1>.

<sup>4</sup> См. <http://vitvesti.by/obshestvo/ot-otkliucheniia-vody-do-vyseleniia-kak-v-vitebskoi-oblasti-boriutsia-s-kommunalnymi-dolzchnikami.html>.



**Рис. 2. Распределение ответов на вопрос «Как бы вы в целом оценили государственную поддержку семей с детьми в Беларуси?», % респондентов**



Примечание. Средние значения по пятибалльной шкале (1 – очень плохо, 5 – очень хорошо).

Источник: Исследовательский центр ИПМ/BEROC.

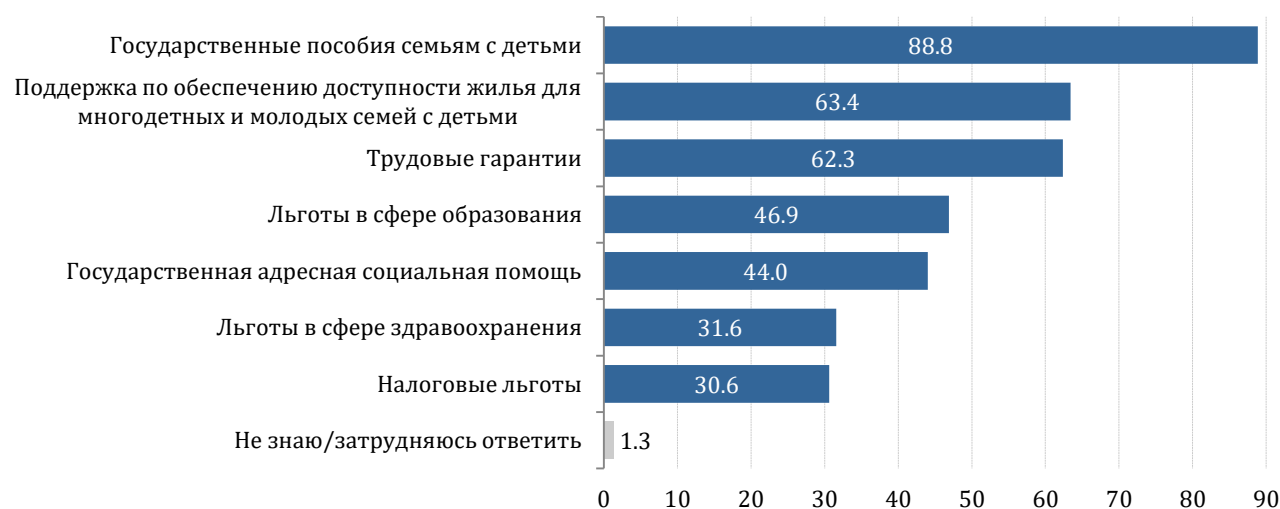
Из-за того, что негативные оценки перевесили позитивные, средняя оценка каждого из критериев оказалась значимо ниже 3, но совсем незначительно: эффективность – 2.86, справедливость – 2.87, доступность – 2.90. Статистически значимых отличий между этими оценками нет. Таким образом, население в целом оценивает систему государственной поддержки семей с детьми как «среднюю» с точки зрения ее доступности, эффективности и справедливости. Далее каждая из этих характеристик будет рассмотрена подробнее.

### Доступность

#### Знание о мерах поддержки

Практически все опрошенные имеют представления об основных видах государственной поддержки семьям с детьми. Абсолютное большинство респондентов (88.9%) отметили, что знакомы с системой государственных пособий семьям с детьми, 62.8% опрошенных знают о жилищной поддержке, 61.8% – о трудовых гарантиях для работающих родителей. В целом респонденты хорошо осведомлены об основных видах помощи семьям с детьми. О льготах в сфере образования и здравоохранения знают 46 и 30.4% соответственно, о государственной адресной социальной помощи – 43.2%. Лишь 30% опрошенных знакомы с налоговыми льготами для работающих родителей (рис. 3).

**Рис. 3. Распределение ответов на вопрос «Какие меры государственной поддержки семей с детьми в Беларуси вы знаете?», % респондентов**



Примечание. Респондентам предлагалось выбрать все известные меры.

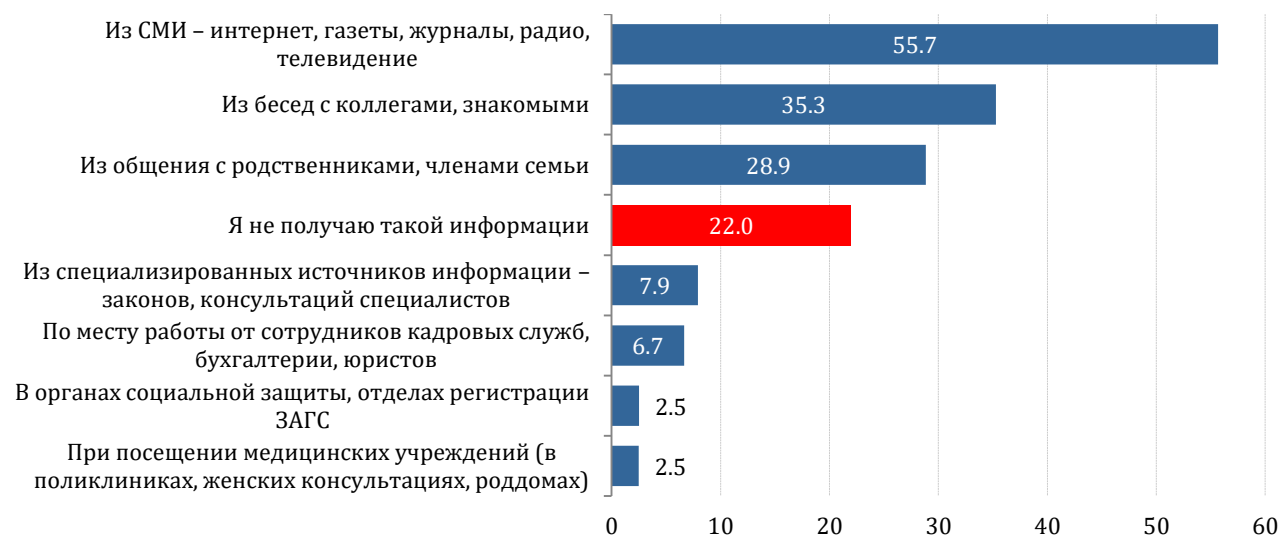
Источник: Исследовательский центр ИПМ/BEROC.

Применение налоговых вычетов на несовершеннолетних детей происходит автоматически при начислении заработной платы родителям. На основании свидетельства о рождении ребенка, которое, как правило, предоставляется по месту работы при рождении ребенка или при формировании учетной карточки работника, фиксированная сумма – 34 рубля на одного ребенка, 65 рублей на каждого ребенка, если в семье двое и более детей – не облагается подоходным налогом. «Невидимость» этого процесса, а также незначительность суммы вычетов делают такой вид поддержки менее значимым в глазах респондентов. В Генеральном соглашении между правительством и республиканскими объединениями нанимателей и профсоюзов на 2019–2021 гг. прописано возможное увеличение размера стандартных налоговых вычетов для работников, воспитывающих несовершеннолетних детей. В 2019 г. Министерство экономики рассматривало инициативу увеличения налогового вычета до размера бюджета прожиточного минимума, а Министерство финансов планирует проанализировать эффективность таких изменений уже в 2020 г. Поскольку прямой эффект увеличения налоговых льгот на рождаемость и улучшение благосостояние семей на данный момент не столь очевиден, налоговые льготы должны широко анонсироваться как мера, направленная на поддержку активной занятости родителей.

### Источники информации

Самым распространенным ответом об источниках информации о государственной поддержке семей с детьми были СМИ (интернет, телевидение, газеты): из них получают информацию 55.2% респондентов. На втором месте (суммарно – на первом) – ближайшее окружение респондента: 35.7% назвали коллег и знакомых, 29.2% – родственников и членов семьи. Специализированные источники информации (законы, консультации специалистов) и работники кадровых служб, юристы, бухгалтеры по месту работы (8.1 и 6.5% респондентов соответственно) оказались намного менее распространенным источником информации. Еще меньшую роль играет информирование со стороны социальных сервисов (органы социальной защиты) и медицинских учреждений (поликлиники, женские консультации) – 2.6 и 2.5% ответов соответственно. При этом почти четверть респондентов отметили, что не получают информации о мерах поддержки семей с детьми.

**Рис. 4. Распределение ответов на вопрос «Откуда вы получаете информацию о мерах поддержки семей с детьми?», % респондентов**



Примечание. Допускалось несколько вариантов ответа.

Источник: Исследовательский центр ИПМ/BEROC.

### Доступность для пользователей

Среди респондентов с детьми до 3-х лет доступность государственной поддержки оценивается очень высоко. На вопрос «Бывало ли так, что вы не получали государственную социальную помощь для семей с детьми, или вам было сложно ее получить, потому что...» подавляющее большинство респондентов (72%) отметили, что такого не случилось. Чаще всего респонденты с



детьми не смогли воспользоваться предусмотренными законодательством льготами в силу незнания либо отсутствия информации об имеющейся поддержке – 10.8%, сложностями в сборе и предоставлении документов, необходимых для получения помощи – 9.6%, сложностью в понимании принципа назначения помощи (положена ли помощь таким семьям, как ваша) – 7%.

**Рис. 5. Распределение ответов на вопрос «Бывало ли так, что вы не получали государственную социальную помощь для семей с детьми, или вам было сложно ее получить, потому что...»**



Примечание. Допускалось несколько вариантов ответа.

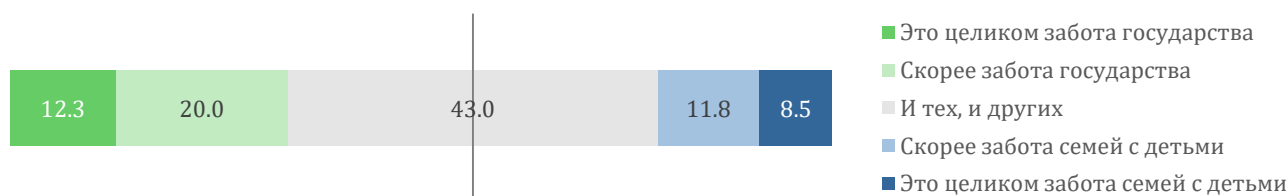
Источник: Исследовательский центр ИПМ/BEROC.

### Эффективность

#### Жилье

Отсутствие собственного жилья является ключевой проблемой, с которыми чаще всего сталкиваются семьи с детьми по мнению респондентов (см. табл. 3). В Беларуси жилищная поддержка была определена в качестве приоритета социальной поддержки семей с детьми в первой половине 2000-х гг. Реализуемые меры жилищной поддержки семей с детьми в Беларуси основываются на критерии нуждаемости семьи (обеспеченность собственной жилой площадью) и включают льготные кредиты, субсидии, налоговые вычеты, а также использование семейного капитала в целях улучшения жилищных условий (с 2020 г. – до достижения ребенком 18 лет). В анкету был включен ряд вопросов, которые позволили определить представления населения о роли государства в процессе решения семьями жилищных проблем и видение наиболее эффективных с точки зрения населения инструментов государственной поддержки.

**Рис. 6. Распределение ответов на вопрос «Обеспечение жильем семей с детьми – это чья забота?»**



Примечание. Оценка по пятибалльной шкале, где 1 – это целиком забота государства, 5 – это целиком забота семей с детьми.

Источник: Исследовательский центр ИПМ/BEROC.

Большинство респондентов поддерживают активную политику государства в жилищной сфере: 12.3% опрошенных отметили, что обеспечение семей с детьми – это *целиком* забота государства, 20% – что это скорее забота государства, чем семьи, и 43.1% опрошенных придерживается мнения о равном распределении ответственности между семьей и государством. В той или иной сте-

пени, обеспечение жильем считают сферой ответственности семей с детьми более 20% респондентов, а еще 1.4% полагают, что государство вообще не должно помогать семьям в решении жилищного вопроса.

Такое восприятие ответственности за решение «жилищного вопроса» предопределило отношение населения к наиболее приемлемым видам помощи со стороны государства в решении жилищных проблем семей с детьми. По мнению абсолютного большинства респондентов, (72.7%), помощь государства в обеспечении жильем должна заключаться в предоставлении льготных кредитов на строительство и покупку жилья семьям с детьми, нуждающимся в улучшении жилищных условий. Еще 35.6% опрошенных считают, что следует давать бесплатно жилье в собственность многодетным семьям, нуждающимся в улучшении жилищных условий, рис. 7.

**Рис. 7. Распределение ответов на вопрос «Как государство должно помогать семьям с детьми решать жилищный вопрос?», % респондентов**



Примечание. Респондентам предлагалось выбрать не более трех вариантов ответа.

Источник: Исследовательский центр ИПМ/BEROC.

Большинство предлагаемых для выбора решений уже имеют применение в практике государственной поддержки граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий. В анкете было предложено несколько альтернативных вариантов, которые могли бы распространяться на все без исключения семьи. Среди таких решений наибольшую поддержку нашло предоставление налоговых льгот при строительстве/покупке жилья семьям с детьми вне зависимости от того, нуждаются ли они в улучшении жилищных условий – 34% ответов. Предоставление в аренду семьям с детьми арендное жилье по цене ниже рыночной вне зависимости от критерия нуждаемости и предоставление всем желающим семьям с детьми участков для строительства жилых домов в сельской местности оказались менее популярными способами решения жилищных проблем – 27.4 и 25.8% соответственно.

Возможности семей самостоятельно без льгот от государства решить жилищные проблемы большинство респондентов (73.7%) связывают со снижением инфляции и снижением ставок по кредитам. Чуть больше половины участников опроса (50.8%) высказались в поддержку увеличения возможностей для обычных людей самим заработать на собственное жилье. Повышение качества жизни (здравоохранение, образование, досуг и др.) в малых городах и сельской местности, где жилье дешевле, помогло бы решить жилищную проблему, потому что у семей появился

бы стимул селиться в таких населенных пунктах (33.8% опрошенных). Достаточно высоко респонденты оценивают потенциал развития ипотечного кредитования: по мнению 30.1% опрошенных, это бы поспособствовало семьям самостоятельно решить жилищную проблему.

**Рис. 8. Распределение ответов на вопрос «Что лучше всего помогло бы семьям с детьми решать жилищный вопрос без помощи государства?», % респондентов**

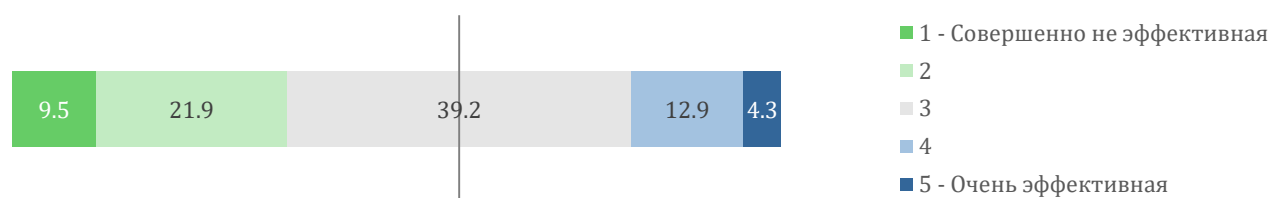


Примечание. Респондентам предлагалось выбрать не более трех вариантов ответа.

Источник: Исследовательский центр ИПМ/BEROC.

В периоды 2006–2008 гг. и 2010–2012 гг. государство активно финансировало жилищную поддержку семей с детьми. Такая концентрация усилий и ресурсов способствовала увеличению рождаемости детей второй и третьей очередности в городах (Петракова, 2019, Щербина, 2019). Ввиду финансовых ограничений фокус жилищной поддержки постепенно сместился в категорию многодетных семей, что способствовало росту третьих и выше рождений и увеличению доли многодетных семей в структуре всех семей с детьми. Фактическая результативность (полученный прирост количества многодетных семей) в восприятии населения не является безусловным свидетельством эффективности реализованных мер: данные опроса отражают умеренные оценки эффективности жилищной политики.

**Рис. 9. Распределение ответов на вопрос «Существующая в Беларуси система жилищной поддержки семей с детьми...», % респондентов**



Примечание. Оценка по пятибалльной шкале, где 1 – совершенно не эффективная, 5 – очень эффективная.

Источник: Исследовательский центр ИПМ/BEROC.

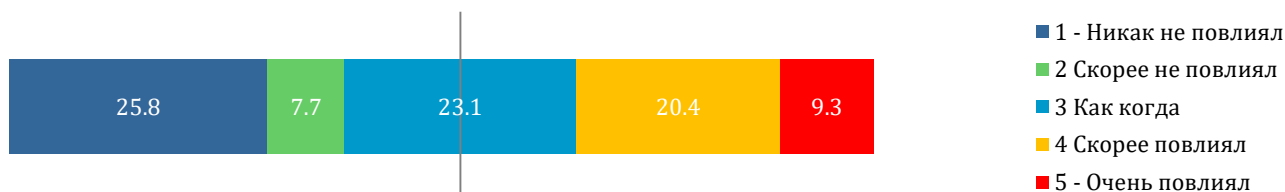
Только 4.3% респондентов считают существующую в Беларуси систему жилищной поддержки семей с детьми абсолютно эффективной, 12.9% – достаточно эффективной (рис. 9). Самая большая доля опрошенных (39.2%) придерживается средних оценок. Негативные оценки значительно перевешивают позитивные: 21.9% респондентов считают жилищную поддержку недостаточно эффективной, а 9.5% – совершенно не эффективной. Итоговая средняя оценка (2.78) значительно меньше трех, но все же намного ближе к «средней», чем к негативной оценке.

Некоторая недооценка в восприятии респондентов результативности жилищной поддержки во многом связана с неравномерным распределением ее эффектов для различных категорий семей. Как уже отмечалось, актуальная для всех семей с детьми проблема отсутствия собственного жилья, по мнению респондентов, наименее остро стоит в многодетных семьях (см. табл. 3). Пакет мер, позволяющий семьям с тремя и более детьми обзавестись собственным жильем, значительно шире, чем для других категорий семей, но их доля в общем числе семей невелика, что нивелирует их позитивные оценки в общей оценке эффективности жилищной политики населением.

### Семейный капитал

Еще одна мера прямого стимулирования рождаемости детей третьей очередности – программа семейного капитала – была принята в 2015 г. В первый период действия программы в 2015–2020 гг. такая поддержка предполагала открытие семейного депозита в эквиваленте USD 10 000 при рождении третьего ребенка (или последующих детей, если семья уже была многодетной). Воспользоваться семейным капиталом можно было по достижению третьим по очередности ребенком 18 лет на улучшение жилищных условий, образование детей, получение социальных и медицинских услуг, на дополнительную пенсию матери. На момент проведения опроса в Беларуси<sup>5</sup> 75 тысяч многодетных семей оформили семейный депозит. Взгляды респондентов, которые знают о существовании такой формы поддержки, на эффективность семейного капитала с точки зрения стимулирования рождаемости распределились достаточно равномерно: примерно треть таких респондентов указали, что семейный капитал никак или почти никак не повлиял на решение семей родить третьего ребенка, и примерно 30% – что скорее или очень повлиял (рис. 10). При этом в фокус-групповых дискуссиях участники из числа многодетных родителей отмечали, что эта мера не стимулировала их собственные семьи к рождению третьего ребенка. Участники фокус-групп также отмечали, что на тот момент практика ограничений по досрочному использованию семейного капитала существенно ограничивала возможности этой меры оказывать стимулирующее воздействие на семьи.

**Рис. 10. Распределение ответов на вопрос «Повлиял ли семейный капитал на решение семей о рождении третьего ребенка?», % респондентов**



*Примечание.* Оценка по пятибалльной шкале, где 1 – никак не повлиял, 5 – очень повлиял.

*Источник:* Исследовательский центр ИПМ/BEROC.

На момент проведения опроса Министерство труда и социальной защиты анонсировало продление программы семейного капитала и внесение изменений в порядок его использования. Однако конкретные изменения на тот момент не озвучивались. На основании данных фокус-групповых дискуссий в анкету были внесены варианты изменений, которые, по мнению их участников, смогли бы сделать семейный капитал более эффективным с точки зрения стимулирования рождаемости. Большинство ответов на вопрос анкеты «Что бы вы изменили в семейном капитале?» были даны в поддержку расширения перечня ситуаций, когда семейный капитал можно было бы использовать досрочно (24.6% ответов) и на большее число нужд, на которые бы семьи могли направлять семейный капитал (17.1% ответов). Часть респондентов (20.6%) высказались за изменения порядка предоставления семейного капитала – при рождении второго, а не третьего ребенка. Предложение оставить все как есть поддержали 7.1% респондентов, 7.6% высказались за увеличение периода, в течении которого можно воспользоваться семейным капиталом, а 2.7% вообще отметили бы эту меру, рис. 11.

<sup>5</sup> Октябрь 2019 г.

**Рис. 11. Распределение ответов на вопрос «Что бы вы изменили в семейном капитале?», % респондентов**



Примечание. Респондентам предлагалось выбрать не более двух вариантов ответа.

Источник: Исследовательский центр ИПМ/BEROC.

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь № 345 «О семейном капитале» от 18 сентября 2019 г. срок действия программы семейного капитала продлен на 5 лет, а в порядок его досрочного использования были внесены некоторые изменения. С 1 января 2020 г. досрочно семейный капитал можно использовать на улучшение жилищных условий (строительство, приобретение, реконструкция жилья, погашение задолженности по кредитам на жилье), оплату среднего специального или высшего образования для одного члена семьи, оплату отдельных медицинских услуг. В ответах на вопрос о мерах повышения эффективности семейного капитала самым популярным было расширение перечня ситуаций для его досрочного использования (24.6%). Очевидно, что такие изменения были ожидаемыми и востребованными и со стороны непосредственных получателей семейного капитала – многодетных семей. По информации Министерства труда и социальной защиты, за первый месяц с момента вступления в силу нововведений около 2 000 многодетных семей обратились в органы социальной защиты за досрочным использованием семейного капитала<sup>6</sup>. Основная цель досрочного использования связана с решением жилищных проблем. Очевидно, эффективность программы семейного капитала может значительно возрасти с точки зрения поддержки благосостояния многодетных семей, уже оформивших семейный капитал. В совокупности с мерами жилищной поддержки семейный капитал может способствовать росту рождаемости детей третьей очередности, хотя оценить его эффект (а также потребности в финансировании) довольно сложно.

### *Справедливость*

#### Кто нуждается в поддержке

Насколько справедлива государственная система поддержки семей с детьми в восприятии людей, охватывает ли она именно те семьи, которые нуждаются в помощи, можно судить по распределению ответов на вопрос о достаточности государственной поддержки для различных групп семей. Предложенные варианты ответов к вопросу «Стоит ли изменить государственную поддержку перечисленных групп семей?» формировались на основании контент-анализа фокус-групповых обсуждений. Были учтены все категории семей, названные участниками в процессе обсуждения критериев нуждаемости в социальной защите. Кроме того, значительное количество участников фокус-групп высказывали мнение о неравномерном распределении государственной поддержки между детьми до 3-х лет и старше 3-х лет. По этой причине были выделены в отдельные категории семьи с детьми до 3-х лет и старше 3-х лет.

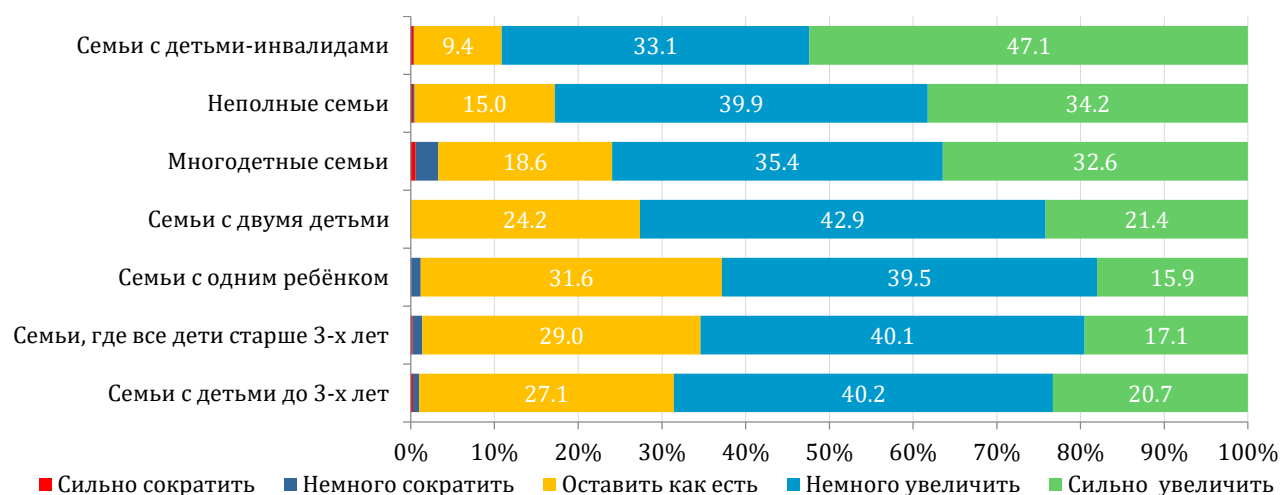
Большинство респондентов, ответивших на вопрос, считают правильным хотя бы немного увеличить объем поддержки для всех семей с детьми. При этом 47.1% ответивших на вопрос высказались за сильное увеличение поддержки семьям с детьми с инвалидностью, более трети – за

<sup>6</sup> См. <https://finance.tut.by/news669549.html>.



сильное увеличение поддержки неполным и многодетным семьям. Согласно распределению ответов, поддержка семей с одним ребенком является наиболее справедливой (соответствующей потребностям семей) – 31.6% респондентов, ответивших на вопрос, считают, что для этой группы семей нужно оставить все как есть – но даже для нее больше половины ответивших на вопрос респондентов предлагают немного (39.5%) или существенно (15.9%) увеличить поддержку. Близкими к данному распределению являются представления о необходимости изменить объем поддержки для детей старше 3-х лет (хотя именно дети старше трех лет наиболее уязвимы к риску бедности).

**Рис. 12. Распределение ответов на вопрос «Стоит ли изменить государственную поддержку перечисленных групп семей?», % ответивших на вопрос**



*Примечание.* Респондентам предлагалось дать ответ по каждой категории.

*Источник:* Исследовательский центр ИПМ/BEROC.

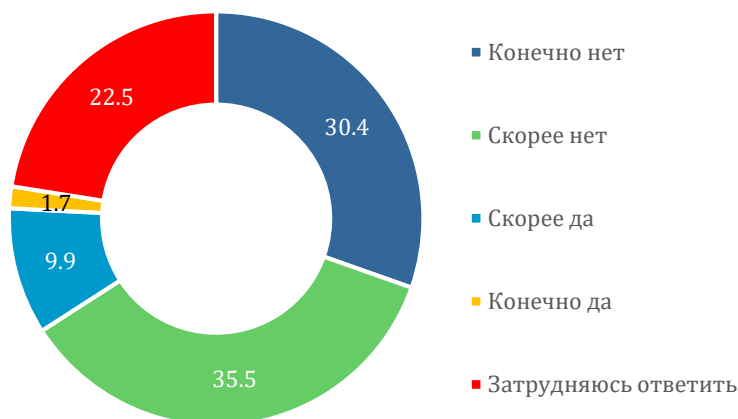
Респондентов, полагающих, что надо незначительно или существенно сократить поддержку, практически не нашлось. Наибольший суммарный удельный вес (почти 3%) оказался у многодетных семей (которые стоят на третьем месте по «уязвимости»), что в какой-то мере отражает негативное отношение к ним со стороны части общества – как видим, совсем незначительной. В целом же оценки по данному вопросу исходят из сопереживания, когда критериями уязвимости являются ребенок с инвалидностью, один родитель, много детей или маленькие дети (по убыванию).

### Готовность платить больше налогов

По мнению подавляющего большинства участников опроса, существующая в Беларуси система поддержки семей с детьми была бы более справедливой при условии увеличения объема поддержки для всех категорий семей с детьми. Однако желание сохранить текущий уровень поддержки семей с детьми или увеличить объем помощи отдельным категориям семей не вполне подкрепляется готовностью людей финансировать такие расходы – платить больше налогов. Только 1.7% респондентов выразили полную готовность платить больше налогов, еще 9.9% ответили, что скорее согласны платить больше налогов на финансирование социальной политики. В то же время однозначно против высказались немногим более 30% респондентов, еще чуть более трети уже колеблются (но скорее не готовы), а более 20% затруднились с ответом. Если трактовать «НЗ/30» как оценку «3» по пятибалльной шкале, то средняя оценка готовности окажется равной 1.93 – значительно ниже 2 («скорее нет»), хотя и ненамного. Таким образом, в качестве направления реформы системы поддержки семей с детьми скорее подойдет «оптимизация», нежели «наращивание».



**Рис. 13. Распределение ответов на вопрос «Готовы ли вы платить больше налогов, чтобы сохранить текущий уровень поддержки семей с детьми или увеличить его?»**



Источник: Исследовательский центр ИПМ/BEROC.

### Заключение и выводы для социальной политики

В восприятии респондентов цели государственной поддержки семей с детьми в целом согласуются с целями государственной демографической политики – увеличение рождаемости и «улучшения условий жизнедеятельности семей с детьми»<sup>7</sup>. Со стороны населения запрос на государственную поддержку существует в силу материальных и нематериальных ограничений, уязвимость к которым возрастает с рождением каждого последующего ребенка. Согласованность запроса со стороны населения и предложения соответствующих мер со стороны государства дала положительный результат в виде увеличения рождаемости и улучшения качества жизни семей с детьми. Однако тенденция к снижению рождаемости в последние годы, а также практически неизменно высокие риски бедности среди семей с детьми свидетельствует о том, что большинство мер больше не работают так, как от них ожидается. Население адаптировалось к сформировавшейся за два десятилетия системе поддержки семей с детьми и воспринимает ее скорее как данность, как гарантированную составляющую социальных обязательств государства, нежели как необходимые условия для рождения детей.

Семейная политика в Беларуси в нынешнем виде – это хорошо узнаваемый и доступный пакет мер, воспользоваться которым могут все категории семей вне зависимости от уровня доходов, но в зависимости от количества детей, что делает такую поддержку достаточно справедливой в глазах населения. Более справедливой, по мнению людей, семейная политика стала бы при увеличении объема поддержки для всех без исключения семей с детьми. Эффективность существующей семейной политики хорошо оценивается с точки зрения артикулируемой потребности в сохранении «статус-кво»: большинство гарантий и льгот для семей с детьми люди предпочли бы оставить неизменными. При этом влияние отдельных мер поддержки на решение семей о рождении ребенка, по мнению участников опроса, является не очень существенным.

Понимание общественного мнения особенно важно в нынешних условиях, когда поддержка семей с детьми требует изменений. В 2020 г. заканчивается период действия Программы «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 гг., включающей Подпрограмму «Семья и дети». Формирование приоритетов на следующее пятилетие проходит в непростых условиях бюджетных ограничений: доходы бюджета в ближайшие годы будут сокращаться, долговая нагрузка останется практически неизменной, что, судя по всему, приведет к необходимости бюджетной консолидации (Исследовательский центр ИПМ, 2019). Это существенно затруднит проведение «щедрой» социальной политики, особенно принимая во внимание устойчивый дефицит Фонда социальной защиты населения.

<sup>7</sup> Программа «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 гг., Подпрограмма «Семья и дети».

Сохранение неизменной системы поддержки семей с детьми требует существенных финансовых затрат, которые могли бы быть оправданы только осязаемым демографическим эффектом. Углубление спада рождаемости в 2019 г. не дает повода надеяться на стабилизацию численности населения при сохранении «статус-кво». Вместе с тем, кардинальное разрушение устоявшегося социального контракта может усугубить демографические проблемы как минимум в краткосрочном периоде. Отказ государства от обязательств вызвал бы негативную реакцию не менее 20% населения (столько респондентов считает, что государство должно поддерживать семьи с детьми, поскольку обещало это делать).

Даже такой краткий анализ данных опроса позволяет говорить о потенциальных возможностях перехода от активной патерналистской к вариативной семейной политике, предусматривающей расширение мер поддержки баланса семьи и работы (Борнукова, 2020). Такая практика учитывает изменения в репродуктивном поведении современных семей (более поздние браки, смещение календаря первых и последующих рождений в старшие возрастные когорты женщин) и создает условия для родителей самостоятельно обеспечивать достойный уровень жизни своей семьи.

## Литература

- Артеменко Е. (2019). [Демографическая безопасность Беларуси: что надо знать и исправлять](#), Центр новых идей.
- Акулова, М., Львовский, Л. (2019). [Экономика деторождения и политика повышения рождаемости](#), FROGEE POLICY BRIEF 1, BEROC.
- Боброва, А. (2019). Новая парадигма управления социально-демографическими процессами. В: Бельский и др. (ред.) [Стратегия развития экономики Беларуси: вызовы, инструменты реализации и перспективы](#): сборник научных статей, НАН Беларуси, Минск, «Право и экономика».
- Борнукова, К. (2020). [Цель и средства: как работают и как должны работать пособия и отпуск по уходу за ребенком по мнению белорусов](#), презентация.
- Петракова, Ю. (2019). Сколько стоит дом построить, Финансы, учет, аудит, 7, 40–43.
- Чубрик, А., Щербина, Н. (2019). [Работа, доход и равные возможности: взрослые причины детской бедности](#), дискуссионный материал PDP/19/01, Исследовательский центр ИПМ.
- Шиманович, Г., Щербина, Н., Чубрик, А. (2018). [Бедность и социально уязвимые группы населения в Беларуси. Поддержка семей с детьми и ее эффекты](#), Исследовательский центр ИПМ.
- Щербина Н. (2019). [Демография в ловушке социальной политики: Какие меры \(не\) помогут увеличить рождаемость в Беларуси](#), дискуссионный материал PDP/19/04, Исследовательский центр ИПМ.