

# ГОСУДАРСТВО ДЛЯ ЧЕЛОВЕКА

Почему ценности и общественное мнение  
имеют значение для социальной политики  
и как приблизить её к «идеалу»



Минск, 2021



# ГОСУДАРСТВО ДЛЯ ЧЕЛОВЕКА

Почему ценности и общественное мнение имеют значение  
для социальной политики и как приблизить её к «идеалу»

**Редакторы:** Александр Чубрик, Наталья Щербина

**Авторы:** Катерина Борнукова, Виктория Смоленская, Александр Чубрик,  
Глеб Шиманович, Наталья Щербина

**Государство для человека.** Почему ценности и общественное мнение имеют значение для социальной политики и как приблизить её к «идеалу» / Под ред. А. Чубрика и Н. Щербиной. – Минск: Исследовательский центр ИПМ (электронная публикация), 2021 – 162 с.

Материалы, представленные в данной книге, отражают точку зрения авторов, которая не может рассматриваться как позиция организаций, с которыми они могут быть ассоциированы. Ни Исследовательский центр ИПМ, ни лица, его представляющие, не могут быть ответственными за интерпретацию информации, содержащейся в данной книге.

*Мы готовили эту книгу почти два года. Половина материалов была закончена к осени 2020 г., вторая половина – к середине июля 2021 г. Но появление новых данных, которыми хотелось актуализировать некоторые тексты, редакторская работа и другие обстоятельства «съели» больше времени, чем хотелось бы, поэтому мы публикуем всё это только сейчас. Конечно, это не утерянная рукопись известного писателя, чудом найденная и опубликованная благодарными потомками спустя десятилетия после его смерти, но определённые параллели вполне уместны.*

*Значительная часть нашего анализа основана на данных фокус-групповых дискуссий и национальных опросов населения, проведённых в кажущемся таким далёким, почти мифическом 2019 году. Это делает его частью современной истории Беларуси – вполне себе современной, помогающей нам понять самих себя (или другим – понять нас) и найти решения, которые в той или иной степени успешно (или не очень) искали страны вокруг нас и мы сами. Эта книга о том, как люди воспринимают себя, других людей и государство сквозь призму той системы социальной защиты, которая существует в Беларуси, и о том, как её можно сделать более устойчивой, эффективной и справедливой. Исследования, которые легли в основу материалов этой книги, помогают понять, что именно люди вкладывают в эти и другие понятия, по поводу которых существует так много домыслов и стереотипов. Всё бы ничего, но эти домыслы влияют на то, как тратятся (и собираются) деньги налогоплательщиков, как люди строят свою жизнь и жизнь своих детей, кому и насколько они доверяют. Заглянуть в глаза реальности – это значит сделать первый шаг к идеалу.*

*Мы благодарны Владимиру Ивановичу Пантюхову, чей интерес к пониманию общественного мнения о системе социальной защиты подтолкнул нас к проведению этого исследования, Анатолию Петровичу Хлебоказову за внимательное прочтение книги и ценные комментарии, Дарье Урбан за консультации по методологическим вопросам и помощь в разработке анкет, Ирине Буйневич и Марии Чернявской за ценные комментарии по поводу опросников и структуры выборочных совокупностей, Ольге Ребенок за помощь в подготовке географических карт, Дмитрию Бартошу и Илье Пастушкову за помощь в обработке информации, собранной в ходе фокус-групп, участникам наших исследований и всем нашим коллегам и партнёрам, чья помощь и идеи помогли нам написать эту книгу.*

Александр Чубрик

## Содержание

<b>Методологические замечания .....</b>	<b>5</b>
Александр Чубрик	
<b>Глава 1. Как люди оценивают роль государства в своей жизни ....</b>	<b>10</b>
Александр Чубрик, Наталья Щербина	
<b>Глава 2. Трудовая мобильность и политика на рынке труда в (само)оценке населения Беларуси .....</b>	<b>29</b>
Глеб Шиманович	
<b>Глава 3. «Идеальная» пенсионная система: оставить нельзя менять .....</b>	<b>48</b>
Виктория Смоленская, Глеб Шиманович, Наталья Щербина	
<b>Глава 4. Неизбежная проблема: решения для пенсионной системы Беларуси .....</b>	<b>77</b>
Александр Чубрик, Наталья Щербина	
<b>Глава 5. Рожайте больше? Во сколько обходится и как оценивается социальная защита семей с детьми .....</b>	<b>92</b>
Наталья Щербина, Александр Чубрик	
<b>Глава 6. Баланс семьи и работы: что можно изменить в государственной поддержке семей с детьми .....</b>	<b>126</b>
Наталья Щербина, Виктория Смоленская, Катерина Борнукова	
<b>Вместо заключения: идеальная социальная политика .....</b>	<b>155</b>
Александр Чубрик, Наталья Щербина	

## Методологические замечания

Основная часть материалов этой книги основывается на результатах совместного исследования Исследовательского центра ИПМ и ВЕРОС<sup>1</sup>, посвященного отношению населения Беларуси к системе социальной защиты, «полевая» часть которого (10 фокус-групп и 2 национальных опроса населения) проводилась с июня по октябрь 2019 г. Чтобы не повторяться в каждой главе, мы подготовили этот обзор на основе ранее опубликованных материалов (Щербина, 2019; Щербина и Смоленская, 2019; Шиманович, 2020; Щербина, 2020).

### 1. ФОКУС-ГРУППЫ

Всего было проведено 10 фокус-групп (июнь 2019 г.): 5 фокус-групп в г. Минске и по одной в каждом областном центре. Сценарии фокус-групп различались в зависимости от состава участников и предполагали дискуссии по общим вопросам функционирования системы социальной защиты и сфокусированные обсуждения отдельных её компонентов – пенсионной системы, системы поддержки семей с детьми, вопросов занятости и социальной защиты безработных, а также других аспектов системы социальной защиты (государственная адресная социальная помощь, ГАСП, безналичная жилищная субсидия, льготы и пр.). Во всех десяти обсуждениях приняли участие 78 человек из различных возрастных групп (табл. 1).

Таблица 1. Состав участников фокус-групповых дискуссий по полу и возрасту

	18–29 лет	30–49 лет	50–75 лет	Итого
Женщины	7	28	13	48
Мужчины	5	18	7	30

Источник: на основе Щербина, 2019.

В соответствии с целями исследования были разработаны сценарии обсуждений с учетом возрастных групп респондентов (отдельный сценарий для фокус-групп с участием пенсионеров, отдельные – для смешанных возрастных групп). Каждый сценарий фокус-группы по вопросам пенсионного обеспечения включал четыре направления дискуссии, которые позволили обсудить отношение участников к пенсии как периоду жизни, знание пенсионной системы Беларуси, отношение к положению сегодняшних пенсионеров, а также сформулировать характеристики «хорошей»/«идеальной» пенсионной системы. В сценарии к обсуждениям общих вопросов функционирования системы социальной защиты, поддержки семей с детьми, занятости и поддержки безработных были включены обзорные вопросы, позволяющие оценить отношение респондентов к существующей пенсионной системе и их персональные пенсионные стратегии.

#### 1.1. Отношение к пенсионной системе

Вопросам пенсионного обеспечения были целиком посвящены обсуждения в трех фокус-группах: в Минске, Гродно и Гомеле. По возрастному составу одна фокус-группа была сформирована из участников пенсионного возраста (работающие и неработающие пенсионеры, г. Гродно), другая – из респондентов в возрасте 50+ (г. Гомель), третья – из респондентов в возрасте 30–49 лет (г. Минск). Кроме того, отдельные вопросы пенсионного обеспечения обсуждались во всех остальных фокус-группах в Минске и областных центрах (Брест, Витебск, Могилев). Интегрирование вопросов пенсионного обеспечения во все групповые обсуждения позволило собрать максимальный набор мнений, репрезентативный по возрасту, полу, роду занятий и месту проживания респондентов.

<sup>1</sup> См. <https://kefbelarus.org/publications/research/social-protection/>.

Цели исследования:

- выявление важности и значимости темы пенсионного обеспечения для респондентов, а также знаний о том, как устроена пенсионная система Беларуси;
- выяснение восприятия различными возрастными группами пенсии как периода жизни, а также наиболее актуальных проблем и рисков, с которыми сталкиваются люди после выхода на пенсию;
- выяснение восприятия различными возрастными группами существующей пенсионной системы в Беларуси;
- обсуждение «идеальной» модели пенсионной системы и определение её возможных характеристик.

Полученные в групповых обсуждениях устойчивые (одобряемые большинством участников) и повторяющиеся мнения (подробнее см. Щербина и Смоленская, 2019) были использованы при разработке анкеты для национального опроса общественного мнения по вопросам системы пенсионного обеспечения.

1.2. Отношение к системе поддержки семей с детьми

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.

Таблица 2. Распределение участников фокус-групп по возрасту, полу и месту проживания

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

Источник: на основе Щербина, 2020.

Анализ мнений по вопросам эффективности государственной социальной поддержки семей с детьми проводился в соответствии с выделенными категориями исследования:

- актуальность темы (интенсивность обсуждений и активность участников, модальность дискуссии по проблеме);
- восприятие государственной поддержки семей с детьми (нуждаются ли семьи в поддержке государства, почему государство должно/не должно поддерживать семьи с детьми, какие семьи должно/не должно поддерживать государство);
- обсуждение барьеров и ограничений, с которыми сталкиваются семьи с детьми, и возможности государства по их преодолению;
- эффективность существующей социальной поддержки семей с детьми (достижение государством поставленных целей и решение конкретных проблем семей);
- возможности для совершенствования (как можно сделать социальную поддержку семей более эффективной).

Результаты обсуждений в фокус-группах (подробнее см. Щербина, 2019) 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.

## 2. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОПРОСЫ НАСЕЛЕНИЯ

### 2.1. Отношение населения к пенсионной системе и проблемам рынка труда

Анкета опроса была составлена на основании результатов фокус-групп и включала 57 вопросов, объединенных в четыре блока: общие вопросы (10 вопросов), стратегии трудового поведения (15 вопросов), пенсионное обеспечение (24 вопроса), информация о респонденте (8 вопросов). В опросе принимали участие лица в возрасте от 18 до 75 лет. При составлении выборочной совокупности опроса учитывалось требование соблюдения репрезентативности. Опрос проводился раздаточным методом по месту жительства респондентов в сентябре 2019 г. Выборочная совокупность формировалась с учетом следующих критериев: пол, возраст, регион проживания, тип местности проживания (областной центр / город с населением выше 50 000 человек / город с населением менее 50 000 человек / село) согласно структуре генеральной совокупности. Достигнутый объем выборочной совокупности составил 1 535 единиц. Распределение ответов на вопросы анкеты доступно на сайте Кастрычницкага эканамічнага форуму<sup>2</sup>.

### 2.2. Отношение населения к системе поддержки семей с детьми

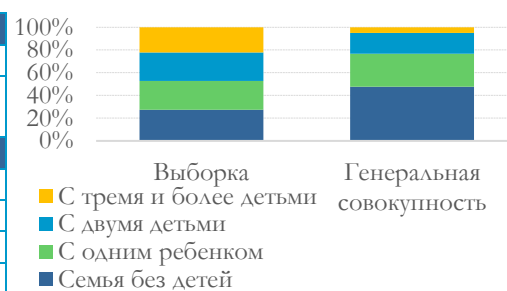
Анкета опроса была составлена на основании результатов фокус-групп и включала 61 вопрос. Вопросы были объединены в три блока: общие вопросы (9 вопросов), поддержка семей с детьми (45 вопросов) и информация о респонденте (7 вопросов). Было опрошено четыре выборочных совокупности по критерию «количество детей в возрасте до 18 лет», 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 до 18 лет. Опрос проводился раздаточным методом по месту жительства респондентов в сентябре–октябре 2019 г.

Таблица 3. Структура выборочной совокупности, % респондентов

Регион	Тип местности		Пол		
	Брестская обл.	14.2	Городская	81.8	Мужской
Витебская обл.	12.4	Сельская/ агрородок	18.2	Женский	47.7
Гомельская обл.	14.6	Возраст		Число детей до 18 лет	
Гродненская обл.	10.7	18–24	12.8	Без детей	27.30
г. Минск	23.5	25–34	34.9	1 ребенок	25.38
Минская обл.	13.8	35–44	33.3	2 ребенка	25.12
Могилевская обл.	10.8	44–59	19.0	3 и более детей	22.21

Источник: на основе Щербина, 2020.

Рис. 1. Структура выборки и генеральной совокупности



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, а перепись 2019 г. ещё не была проведена<sup>3</sup>. Характеристика выборки и её сравнение с генеральной совокупностью приведены в

<sup>2</sup> См. <http://kefbelarus.org/publications/research/social-protection/opros-otnoshenie-naseleniya-k-sisteme-sotsialnoy-zashchity-naseleniya-pensii-i-rynok-truda-2019-g/>.

<sup>3</sup> По данным Переписи населения 2019 г. (Белстат, 2021) число семей с тремя и более детьми до 18 лет составило 107 110 (11.75% от общего числа домохозяйств с детьми до 18 лет), что на 41.8 тыс. больше, чем по данным Переписи

табл. 3 и на рис. 1. Распределение ответов на вопросы анкеты доступно на сайте Кастрычніцкага эканамічнага форуму<sup>4</sup>.

2.3. *Анализируемые типы домохозяйств (опрос «Отношение населения к системе поддержки семей детьми»)*

Кроме данных по населению в целом и сопоставлений по основным социально-демографическим характеристикам, анализировались группы респондентов в зависимости от социально-демографических характеристик респондентов из различных типов домохозяйств (данные не взвешивались), а также некоторые социально-демографические характеристики респондентов в разбивке по полу (данные взвешивались). Результаты представлены в табл. 4 и 5.

**Таблица 4. Распределение респондентов по типам домохозяйств в зависимости от некоторых социально-демографических характеристик, человек**

Тип домохозяйства (дети до 18)	Место проживания				Уровень жизни		Пол	
	г. Минск	областной центр	другие города	сельская местность	ниже среднего*	остальные	женщины	мужчины
нет детей	98	95	145	75	172	219	165	248
1 ребенок	85	85	143	71	209	168	215	169
2 детей	96	95	134	55	211	163	182	198
3+ детей	76	72	113	75	172	153	160	176

\* респонденты, которые на вопрос «Как бы вы оценили материальное благополучие вашей семьи» выбрали ответы «нам не хватает денег на еду», «у нас хватает денег на еду, но покупка одежды вызывает затруднения» и «нам хватает денег на еду и одежду, но купить телевизор, холодильник или стиральную машину нам будет сложно». С учетом взвешивания, респонденты разделились ровно пополам, таким образом, можно говорить скорее о таких категориях как «беднее медианы» и «богаче медианы».<sup>5</sup>

Источник: расчёты на основе данных BEROC/Исследовательского центра ИПИМ.

**Таблица 5. Распределение участников фокус-групп по возрасту, полу и месту проживания**

Пол	Место проживания				Образование			Возраст		
	г. Минск	областной центр	другие города	сельская местность	базовое среднее и ниже	среднее специальное	высшее (в т.ч. незаконченное)	младше 30 лет	30-39 лет	40-59 лет
Женщины	180	164	241	118	76	234	392	275	220	204
Мужчины	176	185	299	151	119	333	358	307	219	284

Источник: расчёты на основе данных BEROC/Исследовательского центра ИПИМ.

2009 г. (тогда многодетные семьи составляли 5.33% от общего числа семей с детьми). На момент проведения исследования данные Переписи-2019 о структуре семей по критерию числа детей в возрасте до 18 лет не были опубликованы.

<sup>4</sup> См. <http://kefbelarus.org/publications/research/social-protection/opros-otnoshenie-naseleniya-k-sisteme-sotsialnoy-zashchity-naseleniya-podderzhka-semey-s-detmi/>.

<sup>5</sup> Альтернативная типология респондентов по уровню жизни: «ниже среднего» – респонденты, которые на вопрос «Как бы вы оценили материальное благополучие вашей семьи» выбрали ответы «нам не хватает денег на еду», «у нас хватает денег на еду, но покупка одежды вызывает затруднения»; «средний» – ответы «нам хватает денег на еду и одежду, но купить телевизор, холодильник или стиральную машину нам будет сложно» и «не хочу отвечать»; «выше среднего» – ответы «мы можем купить основную бытовую технику, но на автомобиль нам не хватит», «мы можем при желании купить автомобиль, но наших средств не хватит на покупку квартиры или дома» и «при необходимости мы можем купить квартиру или дом». Число респондентов в каждой группе: семьи без детей: 33, 225, 155; семьи с одним ребёнком: 52, 216, 116; семьи с двумя детьми: 43, 205, 132; семьи с тремя и более детьми: 40, 196, 100.



## ЛИТЕРАТУРА

- Белстат (2021). [Число и состав домашних хозяйств Республики Беларусь](#), *статистический бюллетень*, Национальный статистический комитет Республики Беларусь.
- Шиманович, Г. (2020). [Отношение населения к пенсионной системе Беларуси](#), Исследовательский центр ИПМ, *дискуссионный материал* PDP/20/03.
- Щербина, Н. (2019). [Демография в ловушке социальной политики: какие меры \(не\) помогут увеличить рождаемость в Беларуси](#), Исследовательский центр ИПМ, *дискуссионный материал* PDP/19/04.
- Щербина, Н. (2020). [Доступная, эффективная и справедливая? Какой люди видят белорусскую систему социальной поддержки семей с детьми](#), Исследовательский центр ИПМ, *дискуссионный материал* PDP/20/02.
- Щербина Н., Смоленская В. (2019). [Жизнь после жизни. Оценка населением пенсионной системы Беларуси: результаты дискуссий в фокус-группах в Минске и областных центрах](#), Исследовательский центр ИПМ, *дискуссионный материал* PDP/19/03.

# Глава 1. Как люди оценивают роль государства в своей жизни

*Александр Чубрик, Наталья Щербина*

*Чтобы эффективно достигать своих целей, социальная политика и, в более узком смысле, семейная политика должна принимать во внимание систему ценностей, которая складывается в обществе. В противном случае её инструменты будут работать для ограниченного числа семей или индивидов, либо их применение и вовсе приведет к противоположным результатам. Система ценностей определяется в том числе и структурой экономики: по мере снижения традиционной роли государства как нанимателя меняется набор «требований» к государству со стороны общества, меняется социальный контракт. В Беларуси за последнее десятилетие структура экономики заметно изменилась: доля частного сектора существенно выросла, а с ней увеличилось и число людей, которым недостаточно стабильности и «заботы» государства, но для которых важно, чтобы государство обеспечивало возможности для их самореализации и достойного заработка. Поэтому изменение структуры экономики требует изменения семейной политики – не радикального её пересмотра, но как минимум повышения вариативности и вовлечения тех групп населения, которые не являются целевыми в её текущем дизайне.*

## 1. ВВЕДЕНИЕ: КРАТКАЯ ИСТОРИЯ ВОПРОСА

Какую роль играет государство в жизни белорусов? Долгое время по отношению к белорусской экономике официально применялся термин «социально-ориентированная». Исследования десятилетней давности говорили о высоком запросе со стороны общества на «услуги» государства (см. Гайдук, Ракова и Силицкий, 2009; Пикулик и Артёменко, 2014), однако с тех пор и экономика, и общество переменились. Но уже исследование ценностей 2018 г. (национальный опрос населения) продемонстрировало снижение «запроса» общества на государственный патернализм и увеличению запроса на реформы (Урбан, 2019). Проводимое годом ранее Европейское исследование ценностей показало, что белорусы находятся в тройке лидеров в Европе по уровню доверия к частному сектору<sup>1</sup>, а оценки на основе имеющейся в наличии официальной статистики говорят о том, что частный сектор уже занимает примерно половину экономики страны (см. Данейко и др., 2020; Чубрик, 2020а и 2020б).

Изменения в экономике не только меняют общественное мнение, но и требуют адаптации социальной политики к новым запросам. Несмотря на эти существенные трансформации в обществе и экономике, социальная политика оставалась максимально консервативной, более того, её патерналистская направленность с годами увеличивалась, что особенно заметно в сфере поддержки семей с детьми. Субсидии и льготы для многодетных при приобретении жилья, постепенное повышение пособия по уходу за ребенком до трех лет и его последующая привязка к средней заработной плате, введение дополнительных пособий и, наконец, семейного капитала – все эти меры принимались на фоне снижения доли занятых в секторе государственных предприятий и уменьшения доли сельского населения. Данные опросов населения позволяют увидеть изменения, которые произошли с общественным мнением вследствие изменения структуры экономики, а также восприятие роли государства в жизни людей респондентами из разных типов домохозяйств и

---

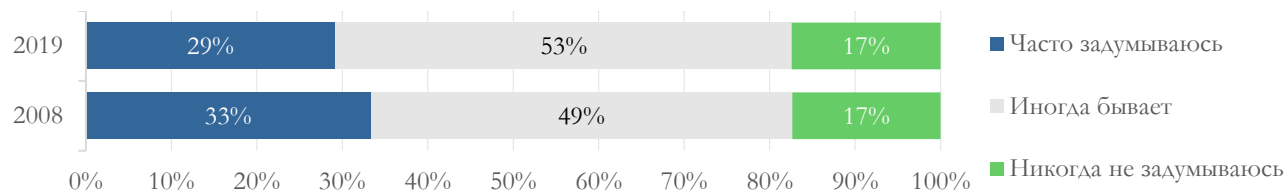
<sup>1</sup> См. проект [Atlas of European Values](#), карта “Private ownership vs. government ownership”. Респондентам предлагалось выбрать между вариантами ответа «доля частной собственности в бизнесе и промышленности должна быть значительно больше» (1) и «доля государственной собственности в бизнесе и промышленности должна быть значительно больше» (10). Далее это переводилось в стобалльный индекс: чем ближе его значение к нулю, тем больше в стране сторонников увеличения доли частного сектора в экономике. Беларусь оказалась на третьем месте в Европе (41.07) после Дании (38.17) и Албании (38.84), обогнав Словению (41.52) Швейцарию (42.02) и Австрию (42.87). Тот факт, что значение индекса меньше 50, означает, что в Беларуси большинство населения поддерживает идею о том, что частный сектор должен преобладать в экономике.

обладающих различными социально-демографическими характеристиками. Здесь мы рассмотрим только два вопроса: «Часто ли Вы задумываетесь о том, как государство влияет на вашу жизнь и жизнь вашей семьи?», которые задавались в опросе BISS/Исследовательского центра ИПМ «Социальная ситуация в 2008 г.» (см. Гайдук, Ракова и Силицкий, 2009) и опросе Исследовательского центра ИПМ/BEROC «Отношение населения к системе социальной защиты: поддержка семей с детьми» (см. главу «Методологические замечания»).

## 2. УРОВЕНЬ РЕФЛЕКСИИ ПО ПОВОДУ ВЛИЯНИЯ ГОСУДАРСТВА НА ЖИЗНЬ ЧЕЛОВЕКА

За 11 лет, которые прошли с момента предыдущего опроса, жители Беларуси не стали чаще или реже задумываться о том, как государство влияет на их жизнь. Примерно половина респондентов (53.4% в 2019 г. и 49.3% в 2008 г.) иногда задумываются об этом, около трети задумываются об этом часто (29.2% в 2019 г. и 33.3% в 2008 г.), см. рис. 1. Значимых изменений не произошло несмотря на отличия в структуре выборок опросов 2008 и 2019 гг.: в первом случае опрашивались респонденты от 18 до 75 лет, во втором – от 18 до 59 лет. Далее рассмотрены факторы, обуславливавшие различия в ответах на этот вопрос в опросе 2019 г.: пол/возраст, место проживания и семейный статус респондентов (наличие детей, количество детей в семье).

**Рис. 1. Распределение ответов на вопрос «Часто ли вы задумываетесь о том, как государство влияет на вашу жизнь и жизнь вашей семьи?» в опросах 2008 и 2019 гг., валидный % респондентов**

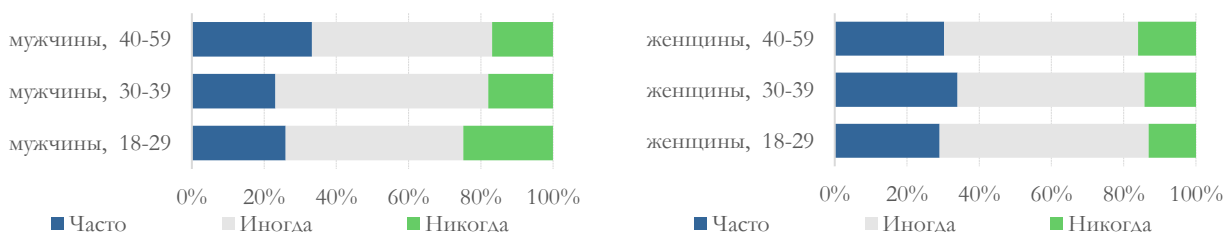


*Примечание.* Данные за 2019 г. взвешивались, см. главу «Методологические замечания».

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC (2019) и Исследовательского центра ИПМ/BISS (2008).

Как правило, женщины чаще мужчин задумываются о влиянии государства на свою жизнь. В активных фертильных когортах (младше 30 лет и 30–39 лет) доля женщин, часто либо иногда задумывающихся о роли государства, заметно превышает долю мужчин в аналогичных возрастных группах: никогда не задумывались о влиянии государства на свою жизнь всего 13% женщин 18–29 лет, но почти четверть мужчин этой возрастной группы, а в группе 30–39 лет более трети женщин указали, что часто задумываются о влиянии государства по сравнению с 23% мужчин<sup>2</sup> (рис. 2).

**Рис. 2. Распределение ответов на вопрос «Часто ли вы задумываетесь о том, как государство влияет на вашу жизнь и жизнь вашей семьи?» в зависимости от пола и возраста респондентов, валидный % респондентов соответствующей группы**



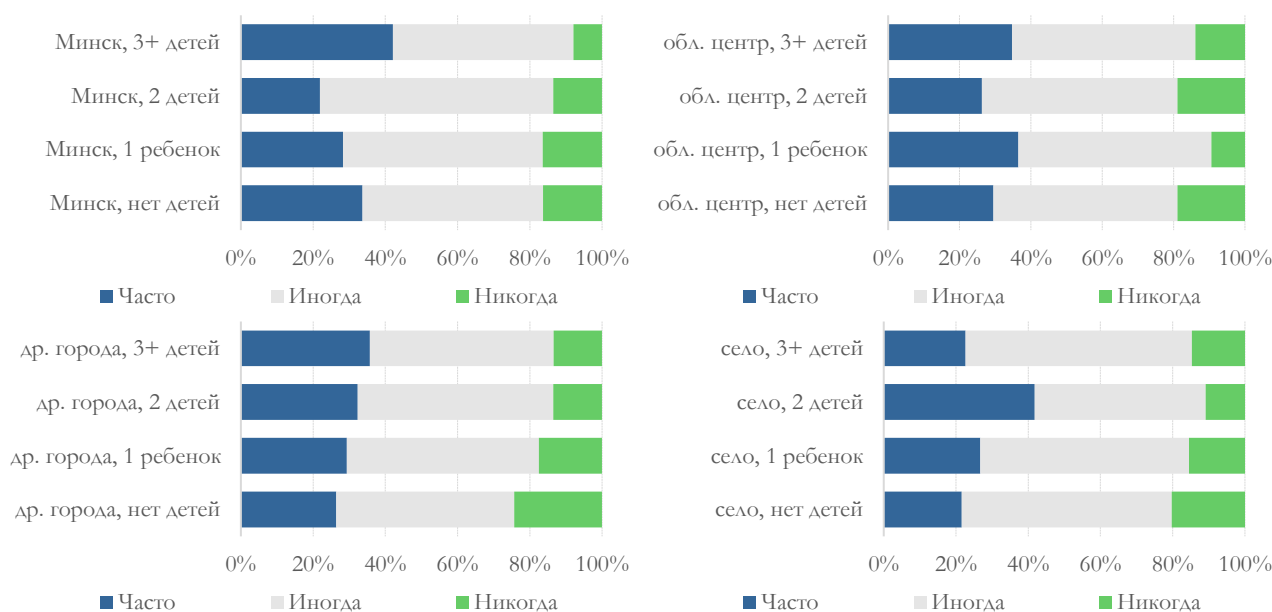
*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ и BEROC.

<sup>2</sup> Поскольку женщины являются основными реципиентами государственной поддержки, предусмотренной семейной политикой, то они значительно больше мужчин взаимодействуют с социальными институтами (учреждения здравоохранения, образования, органы социальной защиты). Наряду с большей рефлексией о роли государства, это в среднем делает их мнение в большей степени «осознанным», чем мнение мужчин. Соответственно, при анализе обратной связи по вопросам доступности, справедливости и эффективности мер поддержки семей с детьми мнение женщин можно рассматривать как более «профессиональное».

Такие различия могут быть объяснены устоявшимися в обществе паттернами относительно распределения гендерных ролей в обществе, закрепляющими за женщинами основную нагрузку в частной/семейной сфере (организация быта, воспитание детей, уход за пожилыми членами семьи). В Беларуси высокий уровень участия женщин в рабочей силе сопровождается большими временными затратами на неоплачиваемый домашний труд (см. Белстат, 2016), поэтому возможности совмещения женщинами семейных и профессиональных обязанностей во многом зависят от мер социальной поддержки (трудоустройство, гарантии, обеспеченность дошкольными учреждениями, медицинская помощь и др.). В силу традиционного распределения гендерных ролей женщины теснее взаимодействуют с государством в семейной сфере (отпуск по уходу за детьми в 99% случаев берут женщины, листы нетрудоспособности по уходу за больным ребенком чаще используются матерями, уход за пожилыми членами семьи также в основном обеспечивается женщинами). Поэтому женщины чаще задумываются о роли государства в их жизни и жизни их семьи.

Осмысление роли государства среди мужчин увеличивается с возрастом: в группе 40–59 лет треть мужчин часто, а половина – иногда задумываются о роли государства, что, по-видимому, связано с приближением пенсионного возраста. Решение вопросов пенсионного обеспечения для некоторых мужчин может быть едва ли не первым опытом обращения к государственной социальной поддержке.

**Рис. 3. Распределение ответов на вопрос «Часто ли вы задумываетесь о том, как государство влияет на вашу жизнь и жизнь вашей семьи?» в зависимости от места проживания респондентов, валидный % респондентов соответствующей группы**



Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ и VEROC.

Роль государства по-разному осмысливается респондентами в зависимости от состава семьи (без детей, с детьми, количество детей) и места проживания (Минск, областные центры, другие города, сельская местность). Респонденты без детей в среднем реже задумываются о роли государства в их жизни за исключением г. Минска, где треть респондентов задумывалась об этом часто. Наиболее сильная прямая корреляция между числом детей в семье и частотой «мыслей» о роли государства в жизни семьи респондента наблюдается в малых городах, а также (за исключением многодетных<sup>3</sup>) в сельской местности. В Минске чаще всего думают о роли государства многодетные семьи, а в областных центрах – семьи с одним ребенком, рис. 3.

<sup>3</sup> Пособие по уходу за ребенком до 3 лет из-за нередко превышает доступный для сельских женщин заработок, то есть влияние государства на жизнь сельских семей велико и осознается ими. Но в многодетных сельских семьях из-за высокого риска бедности актуализируются задачи самостоятельного заработка, что снижает воспринимаемую роль государства в их жизни.

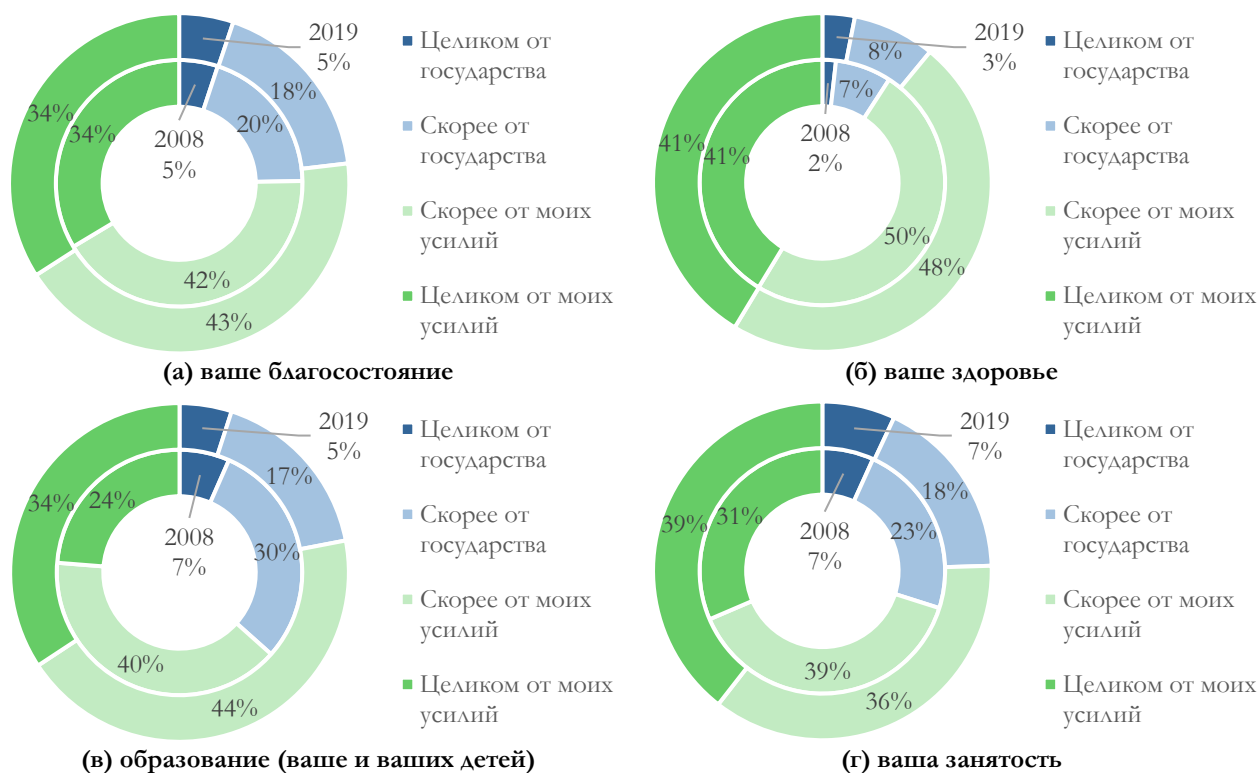
Различия можно объяснить разной значимостью государственной жилищной поддержки (наиболее высока она для многодетных семей в Минске), актуальностью вопросов прямой финансовой поддержки – единовременных выплат при рождении детей, пособий по уходу за ребенком – для сельских семей (поддержка заметно возрастает с рождением второго ребенка, см. Шиманович, Щербина и Чубрик, 2018), а также запросом на более существенную поддержку первых детей (семьи без детей и с одним ребенком в г. Минске, с одним ребенком в областных центрах). Но само по себе распределение ответов на этот вопрос не дает нам информации о том, в каком контексте респонденты задумываются о взаимоотношениях с государством.

### 3. КАК И ПОЧЕМУ ЛЮДИ ОЦЕНИВАЮТ РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В ЖИЗНИ ЧЕЛОВЕКА

#### 3.1. Оценка роли государства и собственных усилий в жизни человека

Подробный анализ взглядов респондентов на роль государства в их жизни не являлся задачей исследования, однако в анкету был включен блок вопросов о распределении ответственности за здоровье, образование, благосостояние и занятость респондента между ним самим и государством, чтобы проверить о том, насколько существенны различия между «либералами» и «патерналистами» (типы респондентов выделены на основе фокус-групп, см. Щербина, 2019). Аналогичные вопросы задавались в исследовании социальных контрактов 2008 г.

**Рис. 4. Распределение ответов на вопрос «От чего в большей степени – от действий государства или от ваших собственных усилий – зависит...», валидный % респондентов**



*Примечание.* Данные за 2019 г. взвешивались, см. главу «Методологические замечания». Распределения за 2008 г. рассчитаны для респондентов в возрасте 18–59 лет, чтобы обеспечить сопоставимость результатов с 2019 г.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC (2019) и Исследовательского центра ИПМ/BISS (2008).

Восприятие влияния действий государства на благосостояние и здоровье респондентов за десятилетие между опросами не изменилось – различия коснулись только некоторых вариантов и не превысили 1.7 проц. пункта (рис. 4а, б). Как и в 2008 г., в 2019 г. менее четверти респондентов полагали, что скорее или целиком от государства зависит их благосостояние, и около 10% – что их здоровье. Однако в двух других сферах воспринимаемая респондентами зависимость от государства сократилась, особенно в такой монополизированной им области, как образование. Если в 2008 г. более

трети респондентов полагали, что их образование (образование их детей) зависит скорее или целиком от государства, то в 2019 г. таких оказалось уже менее четверти (рис. 4в). Ситуация в отношении занятости изменилась не столь существенно (государство «потеряло» 5 проц. пунктов), но значительно – на 8 проц. пунктов – увеличилась доля тех, кто считает, что его/ее занятость зависит целиком от собственных усилий (рис. 4г).

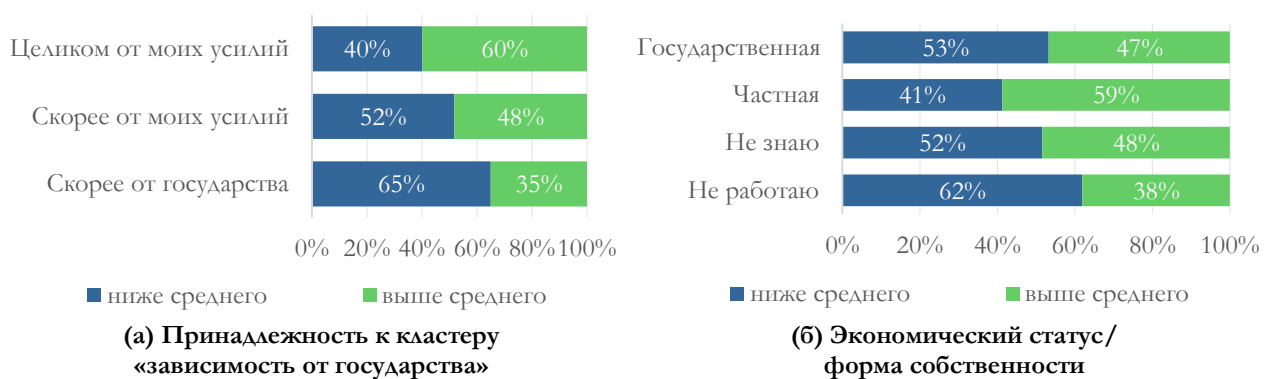
Согласно результатам опроса 2019 г., не отмечается значимых различий между респондентами по составу семей – и семьи с детьми, и без детей больше полагаются на себя, нежели на государство. Заметными различия становятся, если принять во внимание уровень жизни. Чем ниже уровень жизни, чем чаще респонденты отвечают, что их здоровье, образование, благосостояние и занятость зависят от государства. То, что люди с более низким уровнем жизни чаще говорят о своей зависимости от государства, свидетельствует как о связи между уровнем трудовой мобильности и степенью зависимости от государства<sup>4</sup>, так и о том, в силу более низкого уровня жизни они получают государственную поддержку, что делает их зависимыми от государства.

Различия в зависимости от количества детей в семье внутри групп с разным уровнем жизни незначительные: как правило, выделяются только семьи с уровнем жизни «ниже среднего» с одним ребенком – они чаще других семей с доходом ниже среднего уверенно заявляют, что их здоровье, образование, благосостояние и занятость зависят целиком от их собственных усилий (см. Приложение, рис. 16). Респонденты из многодетных семей в этой категории уровня жизни не чаще, чем «однодетные», отмечают зависимость от государства, но менее склонны выбирать вариант «целиком от моих усилий», предпочитая более мягкий вариант «скорее от моих усилий». Это может говорить о меньшем охвате семей с одним ребенком государственной поддержкой, что при высокой уязвимости заставляет их полагаться на себя, не рассчитывая на государство.

### 3.2. Факторы, определяющие оценку роли государства в жизни человека: роль экономического статуса и состава семьи

На основании ответов на вопросы, рассмотренные в предыдущем подразделе, респонденты были сгруппированы при помощи кластерного анализа<sup>5</sup> в три кластера: те, кто в среднем отмечал, что их здоровье, образование, благосостояние и занятость зависят скорее от государства (196 человек), скорее от собственных усилий (708 человек) и целиком от собственных усилий (508 человек)<sup>6</sup>.

**Рис. 5. Связь уровня жизни с самооценкой зависимости от государства и экономическим статусом/формой собственности организации, в которой он занят**



*Примечание.* «Ниже среднего» соответствует категории «уровень жизни ниже среднего», «выше среднего» – категории «остальные» (см. главу «Методологические замечания»). Данные взвешивались.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

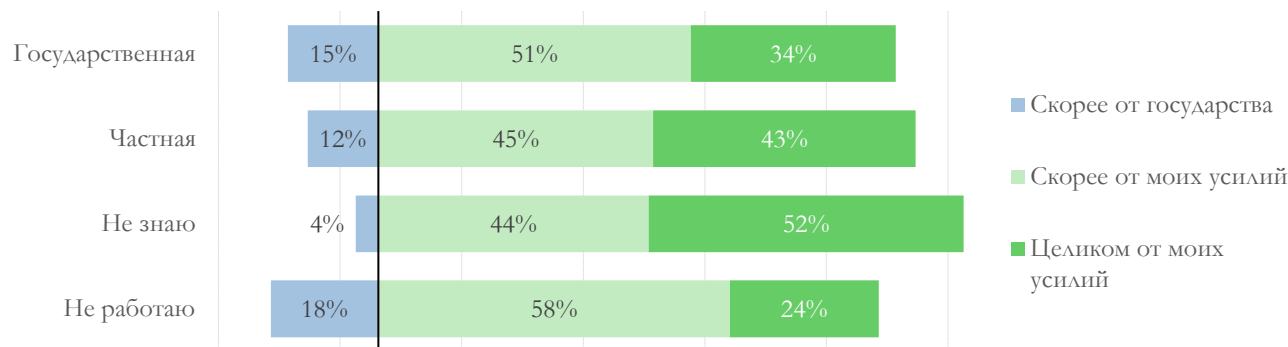
<sup>4</sup> Люди с низким уровнем трудовой мобильности, как правило, имеют более низкий уровень жизни, см., например, Гайдук, Ракова и Силицкий, 2009.

<sup>5</sup> Методом *k*-средних, сходимость достигнута благодаря небольшому изменению центров кластеров или без него (на 10 итерации, максимальное изменение абсолютной координаты для любого центра: 0.000).

<sup>6</sup> Пропущенные значения – 79. Взвешенные значения: 196, 706 и 516 соответственно (пропущенные – 95)

Принадлежность к кластеру и экономический статус респондента/форма собственности компании, в которой он (она) работает, тесно коррелируют с уровнем благосостояния. Среди тех, чья жизнь «зависит скорее от государства», относительно бедных было 65%, а среди тех, чья жизнь «зависит целиком от собственных усилий» – 40% (рис. 5а). Аналогично, респонденты частной формы собственности оказались единственной группой, в которой людей с низким уровнем жизни было меньше половины – 41% по сравнению с 53% среди занятых в госсекторе и 62% среди неработающих<sup>7</sup> (рис. 5б).

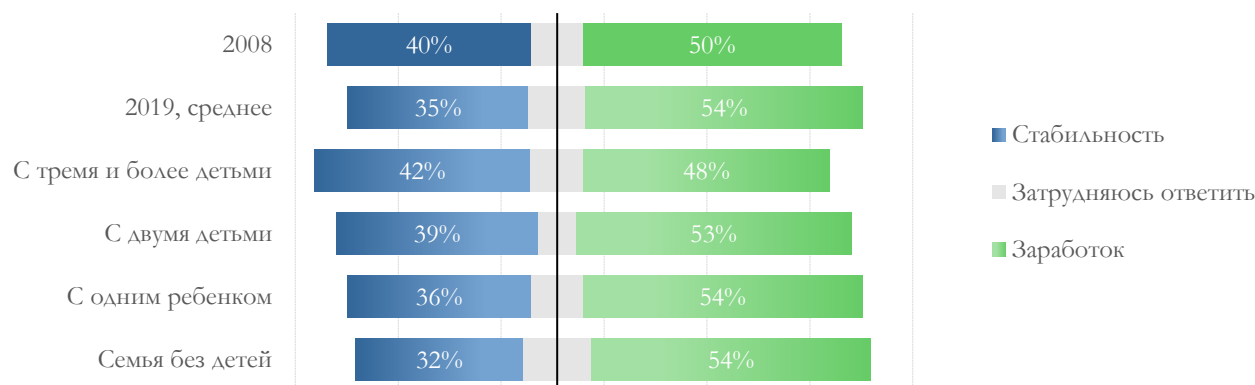
**Рис. 6. Связь экономического статуса/формы собственности организации, в которой занят респондент, с его самооценкой зависимости от государства**



Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ и BEROC.

Сопоставление принадлежности к кластеру с экономическим статусом респондента и формой собственности организации, в которой он (она) работает, показывает наличие различий между работниками предприятий разных форм собственности. И хотя нет ни одной группы, где кластер «зависит скорее от государства» доминировал бы, среди неработающих и занятых на государственных предприятиях этому кластеру принадлежат больше респондентов, чем среди занятых в частном секторе. Кроме того, занятые в частных компаниях значительно чаще, чем незанятые и чаще, чем занятые в госсекторе, оказываются в кластере «зависит целиком от моих усилий» (рис. 6). Таким образом, изменение структуры экономики меняет и позицию в отношении роли государства в жизни человека, что требует соответствующего пересмотра социальной политики – как минимум, отхода от чистого патернализма.

**Рис. 7. Выбор между стабильностью/низким заработком и риском/высоким заработком в зависимости от числа детей в семье**

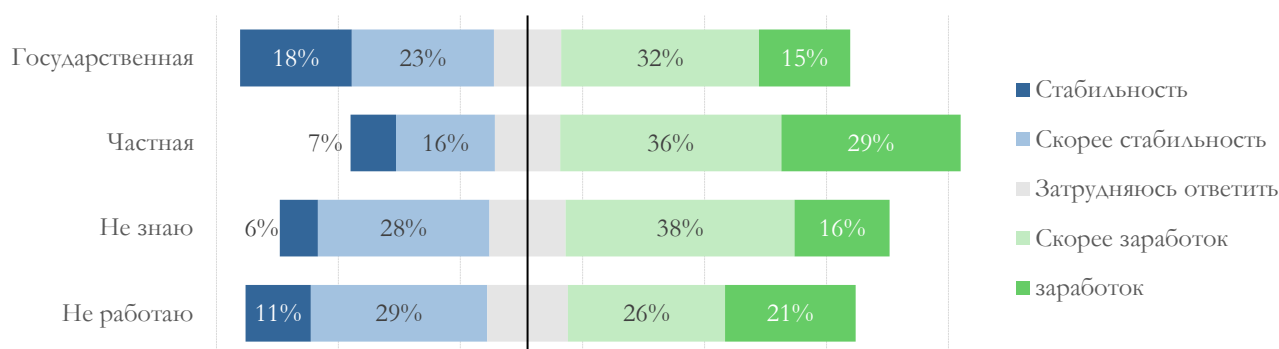


Примечание. Среднее за 2019 г. – Данные взвешивались. Данные за 2008 г. рассчитаны для респондентов в возрасте 18–59 лет, чтобы обеспечить сопоставимость результатов с 2019 г. В опросе 2019 г. использована четырехбалльная шкала. Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC (2019) и Исследовательского центра ИПМ/BISS (2008).

<sup>7</sup> Группа, ответившая «не знаю» на вопрос о форме собственности организации, в которой они заняты, слишком малочисленна, чтобы достоверно судить о её структуре (в нее попали 27 респондентов), но приводится на графике для полноты картины.

Изменения во взглядах за последнее десятилетие, которое произошло в том числе вследствие изменения структуры экономики, видно из распределения ответов на вопрос «Что бы вы предпочли: получать пусть небольшую, но стабильную заработную плату, или получать больше, но идти на риск, принимая на себя значительную ответственность?» И в 2008, и в 2019 г. респонденты чаще предпочитали заработок стабильности, но если в 2008 г. таких было больше на 10 проц. пунктов, то в 2019 г. – почти на 20 проц. пунктов. Чем меньше детей в семье, тем большей была доля респондентов, предпочитавших заработок, по сравнению с долей респондентов, предпочитавших стабильность (см. рис. 7). Наименьшей была разница для семей с тремя и более детьми – всего 6 проц. пунктов, однако доля таких семей в генеральной совокупности слишком мала, чтобы это сказалось на средних показателях.

**Рис. 8. Выбор между стабильностью и заработком в зависимости от экономического статуса/формы собственности организации, в которой занят респондент**

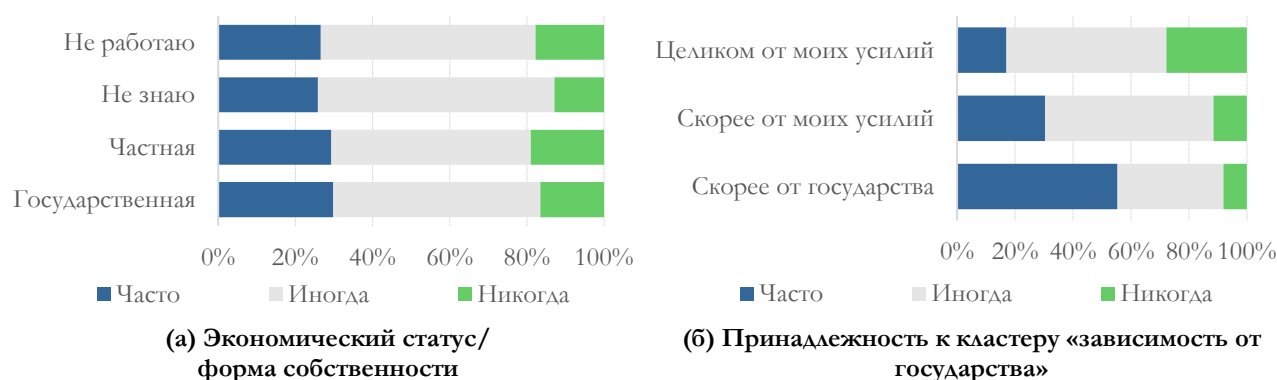


*Примечание.* Данные взвешивались.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Вопрос о выборе между стабильностью и заработком наиболее ярко демонстрирует различия во взглядах занятых в государственном и частном секторах. В частном секторе 29% респондентов однозначно предпочитают заработок, пусть даже с большими риском и ответственностью – почти вдвое больше, чем в госсекторе. Доля тех, кто предпочитает стабильность, среди занятых в частном секторе в 2.5 раза меньше, чем среди занятых на госпредприятиях (см. рис. 8).

**Рис. 9. Распределение ответов на вопрос «Часто ли вы задумываетесь о том, как государство влияет на вашу жизнь и жизнь вашей семьи?» в зависимости от экономического статуса респондентов и их принадлежности к кластеру «зависимость от государства», валидный % респондентов соответствующей группы**



*Примечание.* Данные взвешивались.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Однако нельзя сказать, что место работы или экономический статус определяют взгляды человека. Например, то, насколько часто респонденты задумываются о роли государства в их жизни, никак не связано с их местом работы/экономическим статусом, зато тесно связано с самооценкой зависимости от государства, то есть со взглядами, жизненной позицией респондентов. Среди респон-

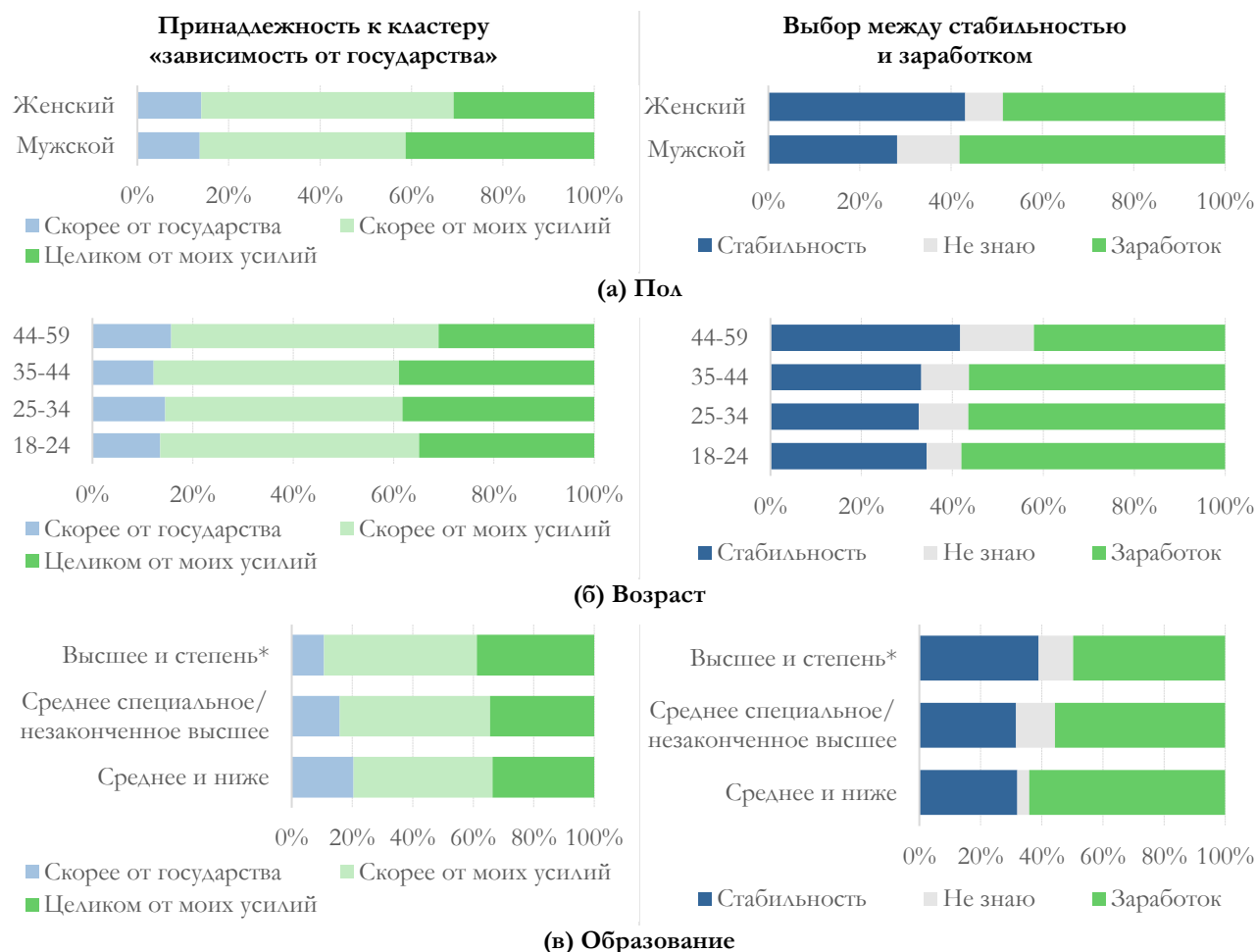


дентов, которые относятся к кластеру «скорее от государства» (те, кто считает, что их благосостояние, занятость, здоровье и образование зависят скорее от государства, нежели от них самих), большинство (!) часто задумывается о том, как государство влияет на жизнь человека. Среди тех, кто считает, что их жизнь целиком зависит от их собственных усилий, часто задумываются о влиянии государства только 17%, см. рис. 9.

### 3.3. Факторы, определяющие оценку роли государства в жизни человека: роль социально-демографических характеристик

Взгляды (самооценка зависимости от государства и выбор между заработком и стабильностью) зависят от пола, почти не зависят от возраста и связаны с уровнем образования. Зависимость от государства отмечают примерно одинаковое количество мужчин и женщин. При этом женщины склонны избегать крайних оценок: 55.3% женщин относятся к кластеру «скорее от моих усилий» по сравнению с 30.7% из кластера «целиком от моих усилий». Мужчины более категоричны: в эти кластеры попало 45.1 и 41.3% мужчин соответственно (рис. 10а). И женщины, и мужчины склонны предпочитать заработок стабильности, но для мужчин выбор в пользу заработка более очевиден: баланс ответов «заработок» минус «стабильность» для мужчин составил 34.8 проц. пункта, а для женщин – всего 6 проц. пунктов (см. рис. 10а).

**Рис. 10. Связь взглядов респондентов с их социально-демографическими характеристиками, % соответствующей группы**



*Примечание.* Для определения типов респондентов см. раздел 3.2. Данные взвешивались. \* В данную группу включены те, кто не указал свое образование, поскольку распределение ответов для них примерно соответствовало распределению для людей с высшим образованием.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Различия по возрасту не такие яркие, особенно по поводу самооценки зависимости от государства. В возрастной группе 44–59 лет различия между кластерами «целиком от моих усилий» и

«скорее от государства» наименьшее (15.3 проц. пункта), в то время как в других возрастных группах оно варьируется от 21.4 до 26.8 проц. пункта (рис. 10б). В этой же возрастной группе респонденты чаще других предпочитают стабильность заработку (41.7%, баланс ответов «зарботок» минус «стабильность» равен 0.4 проц. пункта). Во всех остальных возрастных группах большинство респондентов сделали явный выбор в пользу заработка, см. рис. 10б. Такие различия вполне естественны – с приближением пенсионного возраста люди чаще задумываются о том, на какие средства будут жить на пенсии, осознают зависимость от государства<sup>8</sup> и адаптируют трудовые стратегии для формирования будущей трудовой пенсии.

Ощущение независимости от государства укрепляется по мере повышения уровня образования: 20.4% респондентов с средним и базовым образованием, 15.9% респондентов со средним специальным и незаконченным высшим и всего 10.6% респондентов с высшим образованием по своей самооценке зависимости от государства попали в кластер «скорее от государства» (рис. 10в). В то же время более образованные респонденты чаще отдают предпочтение стабильности, чем менее образованные. В группе с высшим образованием предпочтение заработку отдают на 12.1 проц. пункта больше респондентов, чем стабильности, в то время как в группе со средним специальным/незаконченным высшим образованием – на 27.6 проц. пункта, а в группе со средним образованием – на 33.3 проц. пункта. Вероятно, такие различия определяются спецификой профессий: люди с высшим образованием чаще являются наемными работниками с регламентированной оплатой труда (в том числе в бюджетном секторе), в то время как менее образованные работники нередко более мобильны. Иными словами, образование дает ощущение контроля над своей жизнью, но не всегда означает более высокую трудовую мобильность.

#### 4. ВРЕМЯ (НЕ) УКЛОНЯТЬСЯ: ОТНОШЕНИЕ К НАЛОГАМ

Оценивая «взаимоотношения» общества с государством, невозможно обойти стороной такую тему как налоги. В анкету было включено несколько вопросов, касающихся налогов: «Если бы вам предложили зарплату на 200 рублей больше, но без оформления контракта (наличными), вы бы согласились?», «Как вы относитесь к людям, которые уклоняются от уплаты налогов?» и «Готовы ли вы платить больше налогов, чтобы сохранить текущий уровень поддержки семей с детьми или увеличить его?» В данном разделе рассматриваются первые два вопроса, поскольку они позволяют оценить отношение респондента к уклонению от уплаты налогов, то есть к финансированию функций государства, в том числе функции обеспечения социальной защиты.

##### 4.1. Роль социально-демографических факторов

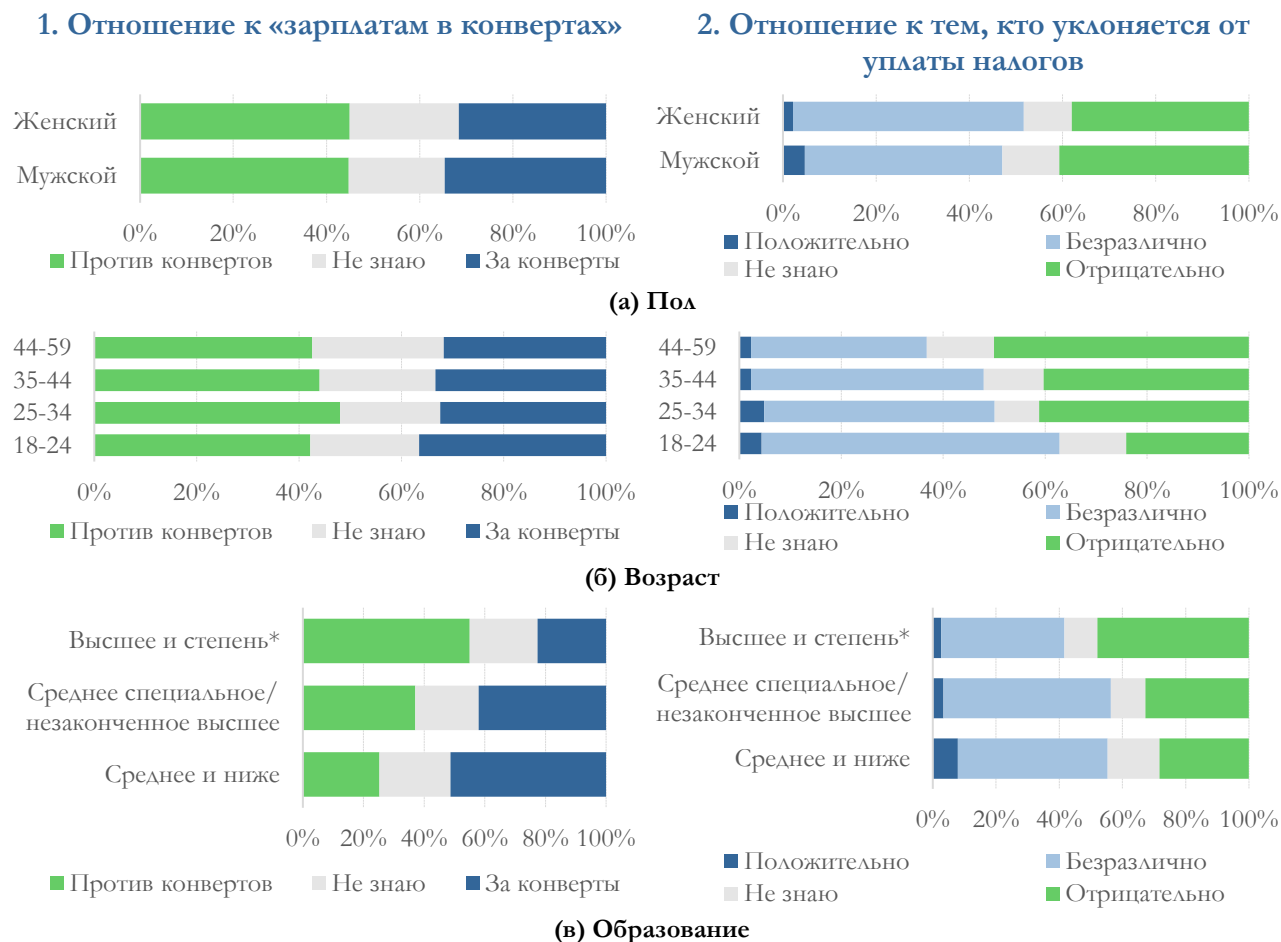
Вопросов о зарплатах в конвертах касается поведения респондента, а вопрос об отношении к людям, уклоняющимся от уплаты налогов, – скорее к оценке поведения окружающих. Различия в оценках респондентов практически не зависят от пола (рис. 11а), разве что среди мужчин чаще встречаются те, кто одновременно выбирает противоречивые суждения: осуждает неплательщиков, но готов получать зарплату в конверте, то есть фактически уклоняться от уплаты налогов. Отношение к зарплатам в конвертах почти не зависит от возраста: респонденты в возрасте до 24 лет чуть более склонны соглашаться на оплату «мимо кассы», чем остальные группы, а от 25 до 34 лет – несколько чаще заявляют о том, что отказались бы от такого предложения<sup>9</sup>, см. рис. 11б.

<sup>8</sup> Данные опроса 2008 г. показывают, что среди респондентов в возрастной группе 60 лет и старше доля тех, кто считал себя в той или иной степени зависимым от государства, заметно больше, чем в группе 18–59 лет. Особенно это заметно для благосостояния: 28.5% пожилых респондентов указали, что их благосостояние целиком зависит от государства (среди респондентов моложе 60 лет таких было всего 5.1%), а ещё 35.6% – что их благосостояние зависит скорее от государства (моложе 60 лет – 19.6%). Подробнее см. Приложение, рис. 17).

<sup>9</sup> Это может объясняться, например, спецификой работы (люди в этом возрасте чаще зарабатывают достаточно много, чтобы предлагаемый в вопросе вариант не рассматривался ими как финансово привлекательный) или образованием (доля людей с высшим образованием в этой группе наибольшая).

Отношение к тем, кто уклоняется от уплаты налогов, напротив, сильно зависит от возраста респондента. Чем старше респондент, тем реже он (она) относится к неплательщикам положительно или безразлично и тем чаще – отрицательно. Если в группе до 24 лет только 24.1% респондентов отрицательно относятся к тем, кто уклоняется от уплаты налогов, то в группе 44–59 лет таких респондентов уже ровно половина (рис. 11б). Вероятно, с возрастом растёт понимание того, что выплата пенсий, пособий и выполнение других важных функций государства невозможно без налоговой дисциплины. Это понимание растёт в том числе по мере приближения возраста выхода на пенсию, поскольку пенсионный фонд формируется именно из текущих налоговых выплат<sup>10</sup>.

**Рис. 11. Связь взглядов респондентов на налоги с их социально-демографическими характеристиками, % соответствующей группы**



*Примечание.* Левый столбец – распределение ответов на вопрос «Если бы вам предложили зарплату на 200 рублей больше, но без оформления контракта (наличными), вы бы согласились?», варианты «конечно да» и «скорее да» объединены в группу «за конверты», варианты «конечно нет» и «скорее нет» – в группу «против конвертов». Вопрос об отношении к «зарплатам в конвертах» задавался только работающим респондентам. Правый столбец: Распределение ответов на вопрос «Как вы относитесь к людям, которые уклоняются от уплаты налогов?», полные формулировки вариантов: «Положительно, незачем платить государству лишние деньги», «Безразлично, это их дело», «Отрицательно, налоги должны платить каждый». \* В данную группу включены те, кто не указал свое образование, поскольку распределение ответов для них примерно соответствовало распределению для людей с высшим образованием. Данные взвешивались.

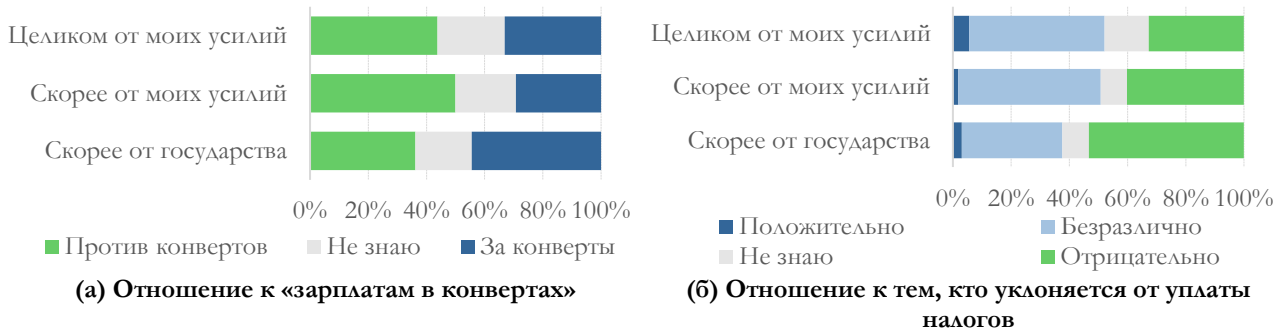
*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Важнейшим фактором, определяющим различие в отношении к уплате налогов, является уровень образования респондента. Более образованные люди чаще осуждают неплательщиков налогов и реже говорят о том, что согласились бы на зарплату в конверте. На нее согласились бы 51.3%

<sup>10</sup> Если рассматривать взносы в Фонд социальной защиты населения как налог.

респондентов со средним образованием, 42% со средним специальным/незаконченным высшим и всего 22.7% респондента с высшим образованием (рис. 11в). В этом контексте рост доли людей с высшим образованием за последние десятилетия должен был способствовать повышению налоговой дисциплины.

**Рис. 12. Связь самооценки респондентами их зависимости от государства с их взглядами по поводу налогов, % соответствующей группы**



*Примечание.* Для определения типов респондентов см. раздел 3.2, вариантов ответа – примечания к рис. 11. Данные взвешивались.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Самооценка зависимости от государства тоже тесно связана с отношением к уклонению от уплаты налогов, но здесь результаты зависят от того, оцениваем мы собственное поведение респондента или его и отношение к поведению других. Так, группа респондентов, которые считают себя зависимыми от государства (кластер «скорее от государства»), гораздо чаще двух других групп отрицательно относится к неплательщикам налогов. Баланс ответов «отрицательно» и «положительно или безразлично» для зависимых от государства респондентов равен 15.7 проц. пункта, в то время как для двух других групп он отрицательный (-10.6 проц. пункта для кластера «скорее от моих усилий» и -19.4 проц. пункта для кластера «целиком от моих усилий»), рис. 12б. Иными словами, те, кто зависит от государства, хотят, чтобы налоги платились исправно. В то же время среди них наибольший удельный вес тех, кто согласился бы на зарплату в конверте (баланс ответов «против конвертов» и «за конверты» для них отрицательный, -8.2 проц. пункта, а для остальных групп положительный, 20.6 проц. пункта для кластера «скорее от моих усилий» и 10.6 проц. пункта для кластера «целиком от моих усилий», рис. 12а). Таким образом, люди, которые считают, что зависят от государства, чаще готовы уклоняться от уплаты налогов, но хотели бы, чтобы другие люди от уплаты налогов не уклонялись. Судя по всему, это свидетельствует не столько о ценностных установках, сколько о более низком уровне жизни таких людей (см. рис. 5а).

#### 4.2. Типология респондентов в зависимости от их отношения к уклонению от уплаты налогов

На основании того, насколько последовательны респонденты в своих ответах на два рассматриваемых вопроса, можно выделить несколько типов респондентов: тех, кто последовательно не поддерживает уклонение от уплаты налогов (готов отказаться от зарплаты в конвертах и отрицательно относится к тем, кто уклоняется от уплаты налогов), тех, кто последовательно поддерживает уклонение от уплаты налогов (готов согласиться на зарплату в конверте и безразлично или положительно относится к неплательщикам), и несколько смешанных типов. Структура выборки в зависимости от ответа на эти вопросы и предлагаемая типология представлены в табл. 1.

«Последовательные» типы самые многочисленные: 21.9% от общего числа ответивших на оба вопроса респондентов составили те, кто не поддерживает уклонение от уплаты налогов, и 20.1% – те, кто его поддерживает. Следующей по «массовости» стала группа респондентов, которая для себя выбирает отказ от уклонения (зарплаты в конвертах), но не осуждает неплательщиков – 19.3%. Противоположный этому тип респондентов (сами готовы уклоняться от уплаты налогов, но негативно относятся к тем, кто так делает) включает 10.2% респондентов, ответивших на оба вопроса.

**Таблица 1. Типология респондентов в зависимости от их отношения к уклонению от уплаты налогов, % от общего числа работающих респондентов/названия «типов»**

	Против конвертов	Не знаю	За конверты
Отрицательно	21.9%	7.6%	10.2%
Не знаю	3.7%	4.6%	3.0%
Безразлично или положительно	19.3%	9.7%	20.1%

	Против конвертов	Не знаю	За конверты
Отрицательно	Не поддерживают	Скорее не поддерживают	Уклонятся сами
Не знаю	Скорее не поддерживают	Нет мнения	Скорее поддерживают
Безразлично или положительно	Не уклонятся сами	Скорее поддерживают	Поддерживают

*Примечание.* Для определения вариантов ответа см. примечания к рис. 11. Вопрос о зарплате в конвертах задавался только работающим респондентам. Данные взвешивались.

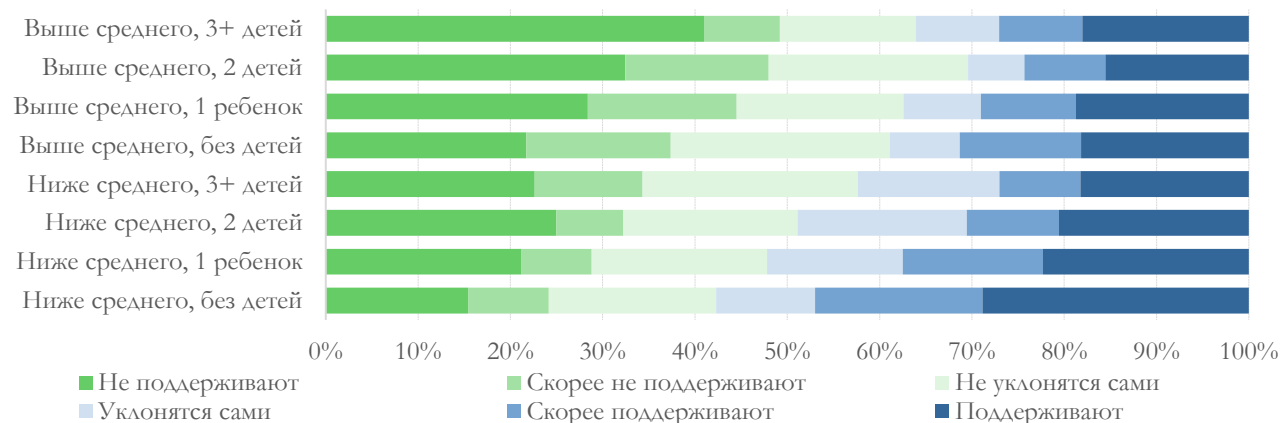
*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Фактически, речи идет о двух больших группах респондентов: те, кто в той или иной степени осуждает уклонение от уплаты налогов, и те, кто в той или иной степени его поддерживает. Далее будут рассматриваться факторы, от которых может зависеть попадание респондента в ту или иную группу предложенной типологии.

#### 4.3. Почему люди (не) уклоняются от уплаты налогов? Роль взглядов, экономических и демографических факторов

Уровень жизни и число детей в семье существенно влияют на то, как респонденты относятся к уклонению от уплаты налогов. Основной фактор – уровень жизни: чем он выше, чем чаще респонденты склонны негативно относиться к уклонению от уплаты налогов. Иначе говоря, чем выше риск бедности, тем скорее респондент будет склонен соглашаться на зарплату в конверте, поскольку она обеспечит несколько более высокий текущий доход. Однако число детей в семье «работает» иначе. Несмотря на то, что в среднем семьи с большим числом детей более уязвимы к риску бедности (см., например, Шиманович, 2019), по мере увеличения числа детей в семьях с примерно одинаковым уровнем жизни растёт негативное отношение к тем, кто уклоняется от уплаты налогов. Чем больше детей в семье, тем чаще она пользуется услугами, которые оказывает государство, и тем больше в среднем она получает государственной поддержки. Для финансирования соответствующих расходов нужна налоговая дисциплина – и уровень осознания этого растёт по мере увеличения числа детей. Это касается как менее, так и более обеспеченных домохозяйств, но определяющим фактором, объясняющим взгляды на уклонение от уплаты налогов, является уровень жизни (рис. 13).

**Рис. 13. Отношение респондентов к уклонению от уплаты налогов в зависимости от состава семьи и уровня доходов, валидный % респондентов соответствующей группы**

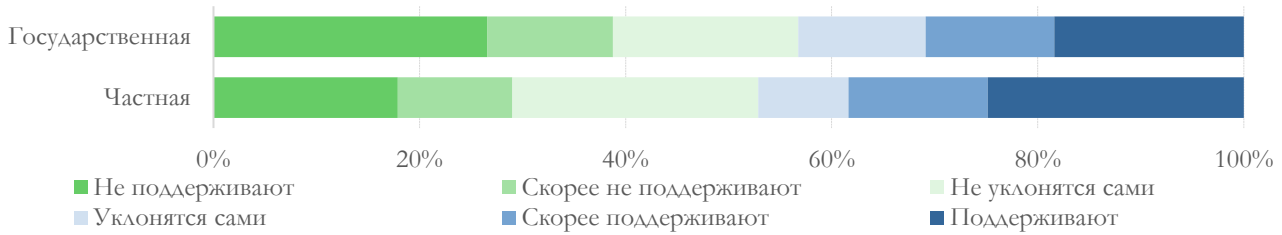


*Примечание.* Для определения групп семей/вариантов ответа см. главу «Методологические замечания» и табл. 1. Данные не взвешивались.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Различия между респондентами в зависимости от формы собственности организации, в которой они работают, не очень существенные: работники госсектора чаще последовательно не поддерживают уклонение от уплаты налогов (таких было на 8.7 проц. пункта больше, чем в частном секторе), но зато «частники» чаще сами не уклоняются от уплаты налогов, не осуждая при этом тех, кто уклоняется (в госсекторе таких было на 5.9 проц. пункта меньше, чем в частном секторе). Итоговый разрыв минимален – среди работников госпредприятий на 3.9 проц. пункта больше тех, кто не поддерживает уклонение от уплаты налогов, чем среди работников частных компаний, см. рис. 14.

**Рис. 14. Отношение респондентов к уклонению от уплаты налогов в зависимости от формы собственности компании, где они работают, валидный % соответствующей группы**

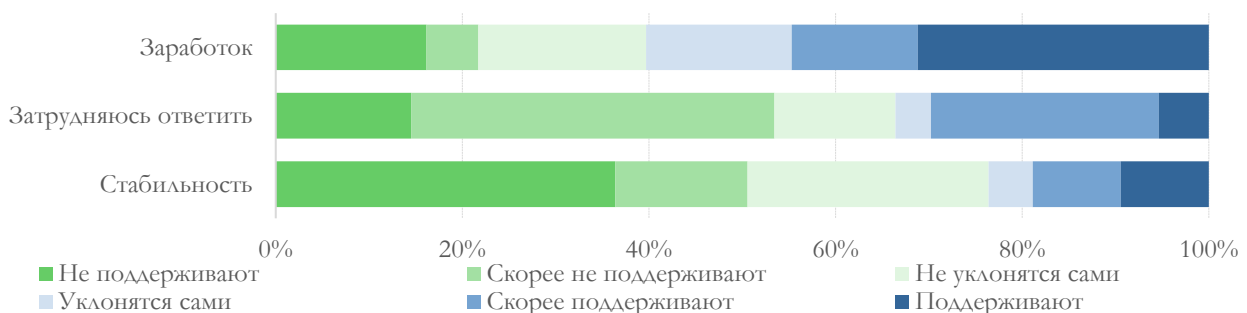


*Примечание.* Для определения вариантов ответа см. табл. 1. Данные взвешивались.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Выбор между заработком и стабильностью во многом тождественен выбору «платить или не платить»: среди тех, кто предпочитает заработок, 60.3% респондентов поддерживают уклонение от уплаты налогов, а среди тех, кто выбирает стабильность – всего 23.6% (рис. 15). Вероятно, люди, предпочитающие стабильность, чаще являются наемными работниками (в том числе в бюджетном секторе), то есть их наниматели платят налоги «по умолчанию», что вполне обосновывает отрицательное отношение к тем, кто уклоняется от уплаты налогов<sup>11</sup>. Но хотя среди тех, кто считает себя относительно зависимым от государства, твердых сторонников налоговой дисциплины больше, чем среди тех, кто считает себя в той или иной степени независимым от государства, но в целом доля тех, кто так или иначе поддерживает уклонение от уплаты налогов, в кластере «скорее от государства» выше, чем в двух других (см. Приложение, рис. 18).

**Рис. 15. Отношение респондентов к уклонению от уплаты налогов в зависимости от их выбора между стабильностью и заработком, валидный % соответствующей группы**



*Примечание.* Для определения типов респондентов/вариантов ответа см. раздел 3.2 и табл. 1. Данные взвешивались.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Полученные результаты перекликаются с рассмотренными выше выводами о том, что среди респондентов с высшим образованием относительно высока доля тех, кто предпочитает стабильность (раздел 3.3), а также о том, что более образованные респонденты склонны негативно относиться к тем, кто не платит налоги (раздел 4.1). Последний вывод проиллюстрирован дополнительно на рис. 19 Приложения. Там же приводятся данные об отношении к уклонению от уплаты

<sup>11</sup> На таком допущении было построено обоснование необходимости принятия первой версии «декрета о тунеядцах»: предполагалось, что работающее большинство не хочет «кормить» тех, кто «не участвует в финансировании расходов государства».

налогов по полу (значимых различий нет) и по возрасту (молодежь до 24 лет склонна поддерживать уклонение от уплаты налогов заметно чаще, чем остальные группы), см. рис. 20 и рис. 21, которые в целом соответствуют результатам, описанным в разделе 4.1.

## **5. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ**

Уровень рефлексии о влиянии государства на жизнь человека стабилен во времени и определяется в основном степенью его зависимости от государства, обусловленной местом работы, текущим экономическим и семейным статусом, возрастом, образованием и т.п. Чем больше человек чувствует себя зависимым от государства, тем чаще он задумывается о том, как оно влияет на его жизнь. Эволюция взглядов на роль государства может происходить на протяжении всей жизни человека, соответственно, эволюция взглядов общества будет происходить по мере изменения поколенческой структуры населения и структуры экономики. По мере изменения структуры экономики меняются модели поведения на рынке труда, что оказывает влияние на систему взглядов людей. По мере изменения поколенческой структуры меняется система ценностей и моделей поведения, что влечет за собой изменения в структуре экономики.

Распределение ответов на вопросы о зависимости семей от государства в сферах здоровья, образования, благосостояния и занятости указывает на большую зависимость семей с низкими доходами. С одной стороны, для семей, уязвимых с точки зрения дохода, социальные гарантии государства имеют весомое значение, что объективно повышает их зависимость от государства. С другой стороны, государство далеко не всегда способно обеспечить достойный уровень жизни тем, кто от него зависит (работники госсектора и получатели социальных трансфертов) в силу разных причин – от низкой эффективности управления госпредприятиями до ограниченности бюджетных средств. В свою очередь, с работой в частном секторе ассоциируется более высокий уровень жизни, что делает семьи тех, кто работает в частном секторе, более самостоятельными не только в вопросах занятости и благосостояния, но и в таких вопросах как здоровье и образование, которые всегда считались вотчиной государства.

Нельзя сказать, что те, кто считает, что зависим от государства, соответствует чистому типу «патерналиста», а те, кто полагает себя независимым – чистому типу «либерала»<sup>12</sup>. В данном исследовании мы выделяем типы респондентов по степени их зависимости от государства, поскольку это влияет на их запросы к государству (критерий классификации на патерналистов и либералов). За последнее десятилетие увеличилась доля людей, в той или иной степени независимых от государства, а значит, изменились ожидания общества от государства. В контексте данного исследования это означает, что социальная политика, в частности, система поддержки семей с детьми, должна стать более гибкой, чтобы соответствовать изменившимся запросам общества.

О степени зрелости белорусского общества свидетельствует отношение респондентов к уклонению от уплаты налогов. С возрастом, уровнем образования и уровнем жизни растёт негативное отношение к неплательщикам налога, то есть в более образованном и обеспеченном обществе будет больше доля тех, кто осуждает уклонение от уплаты налогов. В Беларуси в той или иной степени не поддерживали уклонение от уплаты налогов 52.5% работающих респондентов, а 42.9% – поддерживали (в данном контексте мы рассматриваем безразличное отношение к тем, кто не платит налоги, как поддержку). При этом респонденты, зависимые от государства, заметно чаще тех, кто считает себя в той или иной степени независимым, поддерживают уклонение от уплаты налогов. Более того, более 20% зависимых от государства респондентов склонны соглашаться на зарплату в конверте и одновременно осуждать тех, кто не платит налоги. Иными сло-

---

<sup>12</sup> В работе Щербина, 2019 выделены такие типы участников фокус-групповых дискуссий, где патерналисты были склонны требовать от государства обеспечения работой, зарплатой, жильем, льготными кредитами и т.п., а либералы считали, что задача государства – это создание условий для занятости (в том числе гибкой), заработка, снижения ставок по коммерческим кредитам и т.п.

вами, повышая зависимость от себя (в том числе через патерналистскую систему социальной защиты), государство в какой-то степени подрывает свою финансовую основу. Таким образом, гибкость социальной политики, её ориентация на создание условий для вовлечения людей в экономическую активность является одновременно и условием обеспечения социально-политической стабильности.

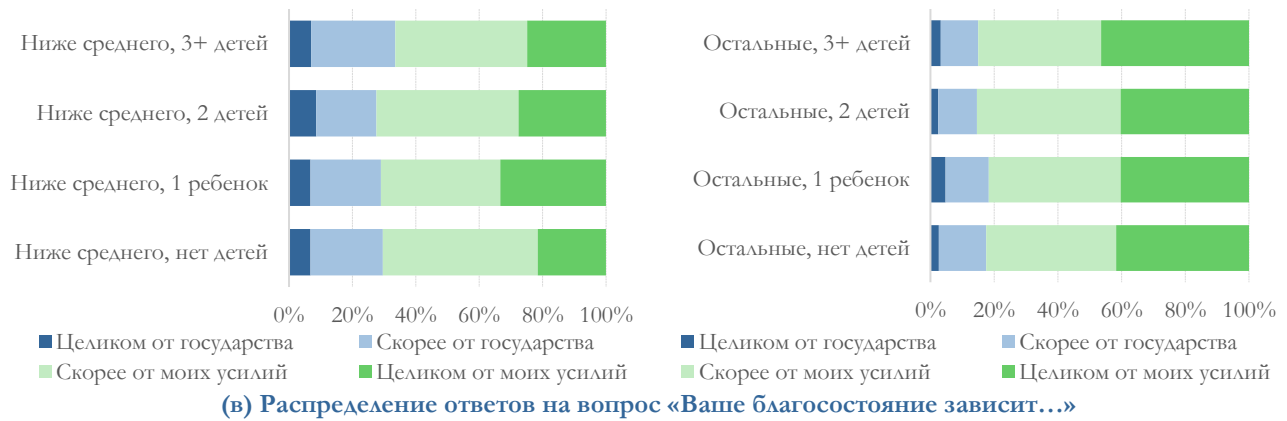


## ЛИТЕРАТУРА

- Белстат (2016). [Как мы используем свое время](#), Национальный статистический комитет Республики Беларусь.
- Гайдук, К., Ракова, Е., Силицкий, В. (ред.) (2009). [Социальные контракты в современной Беларуси](#), СПб: Невский простор, 224 с.
- Данейко, П., Гайдук, К., Крук, Д., Чубрик, А. (2020). Увеличить отдачу от госсектора, *Финансы, учет, аудит*, 8 (319), 7–10.
- Пикулик, А., Артёменко, Е. (2014). [«Социальный контракт»: двойная стратегия](#), BISS, исследование SA 03/2014.
- Урбан, Д. (2019). [Экономические ценности населения Беларуси в 2018 году](#), Исследовательский центр ИПМ, *рабочий материал* WP/19/01.
- Чубрик, А. (2020а). Основа промышленности и драйвер экспорта? Исследовательский центр ИПМ, [дискуссионный материал](#) FT/20/08-09.
- Чубрик, А. (2020б). Наниматель последней инстанции, Исследовательский центр ИПМ, [дискуссионный материал](#) FT/20/06-07.
- Шиманович, Г. (2019). [Бедность и социально уязвимые группы населения в Беларуси. Демографические и экономические факторы бедности](#), Исследовательский центр ИПМ.
- Шиманович, Г., Щербина, Н., Чубрик, А. (2018). [Бедность и социально уязвимые группы населения в Беларуси. Поддержка семей с детьми и её эффекты](#), Исследовательский центр ИПМ.
- Щербина, Н. (2019). [Демография в ловушке социальной политики: какие меры \(не\) помогут увеличить рождаемость в Беларуси](#), Исследовательский центр ИПМ, *дискуссионный материал* RDP/19/04.

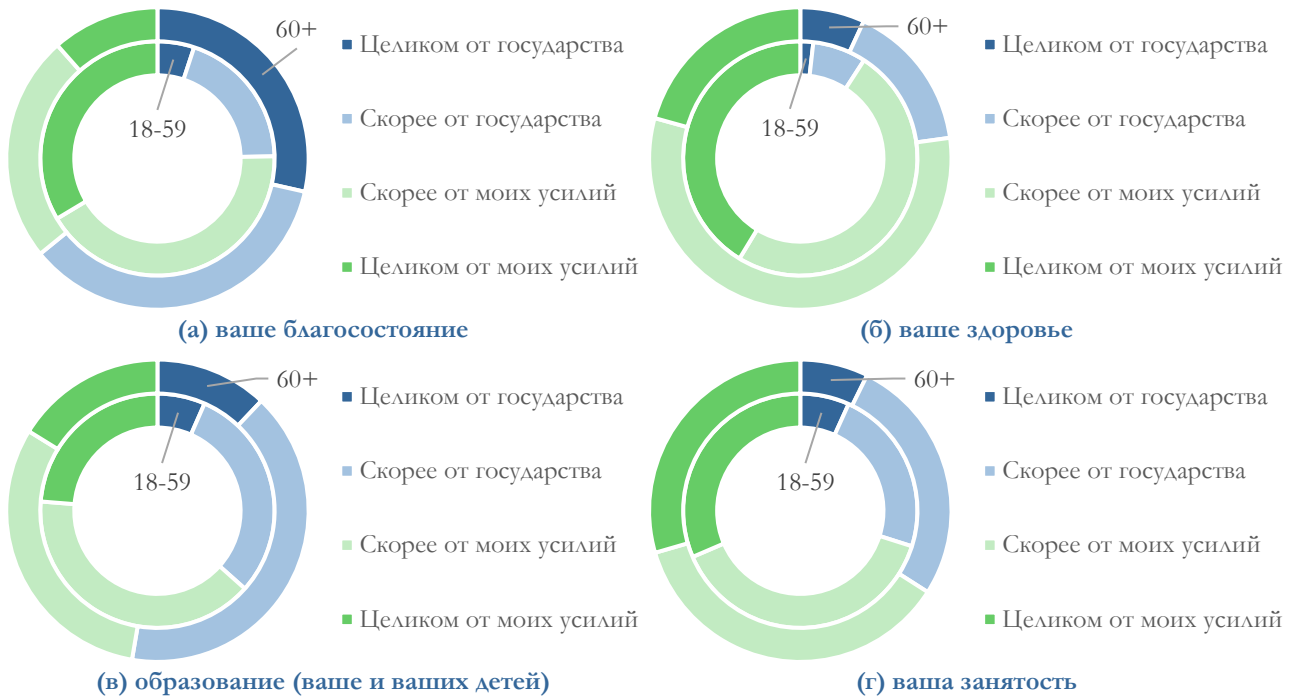
**ПРИЛОЖЕНИЕ**

**Рис. 16. Оценка роли государства в зависимости от состава семьи и уровня доходов, валидный % респондентов соответствующей группы**



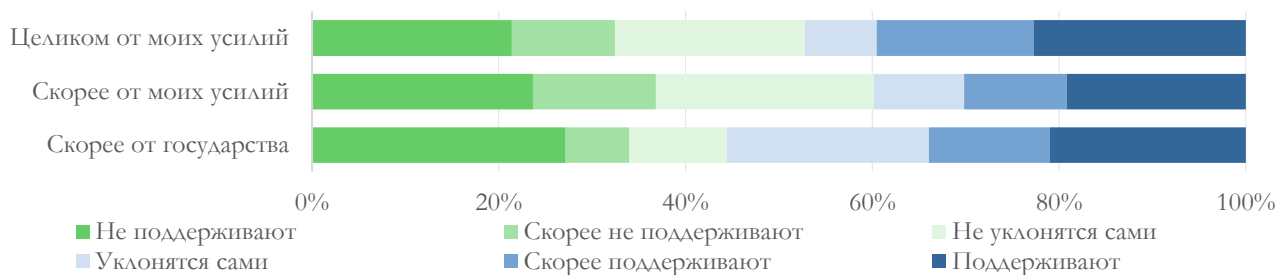
Примечание. Для определения групп семей см. главу «Методологические замечания». Данные не взвешивались.  
 Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

**Рис. 17. Распределение ответов на вопрос «От чего в большей степени – от действий государства или от ваших собственных усилий – зависит...» в зависимости от возраста респондента, валидный % респондентов, опрос 2008 г.**



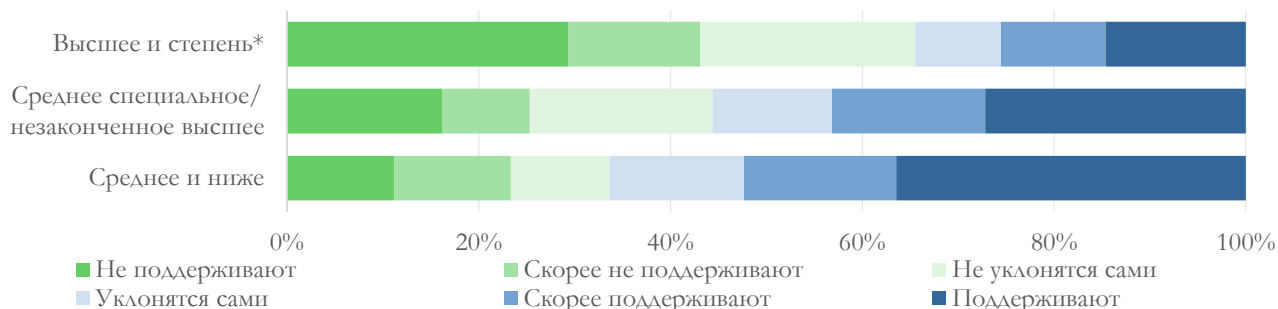
Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИГМ/BISS (2008).

**Рис. 18. Отношение респондентов к уклонению от уплаты налогов в зависимости от самооценки зависимости от государства», валидный % соответствующей группы**



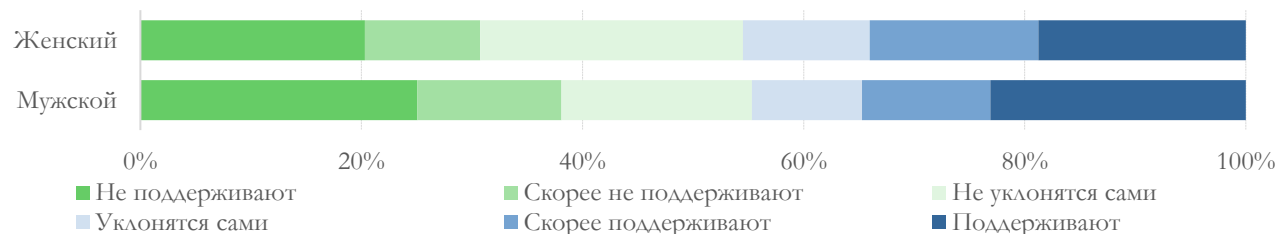
*Примечание.* Для определения типов респондентов/вариантов ответа см. раздел 3.2 и табл. 1. Данные взвешивались.  
*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

**Рис. 19. Отношение респондентов к уклонению от уплаты налогов в зависимости от уровня образования, валидный % соответствующей группы**



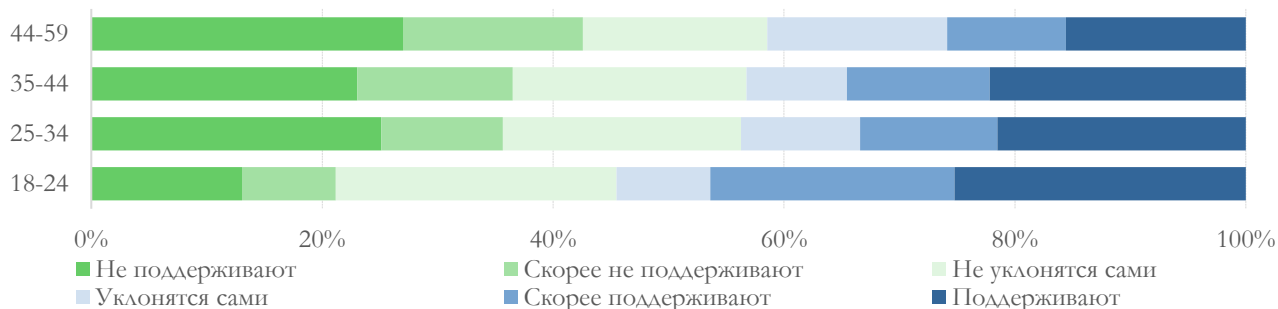
*Примечание.* Для определения типов респондентов/вариантов ответа см. примечания к рис. 11 и табл. 1. Данные взвешивались.  
*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

**Рис. 20. Отношение респондентов к уклонению от уплаты налогов в зависимости от пола, валидный % соответствующей группы**



*Примечание.* Для определения вариантов ответа см. табл. 1. Данные взвешивались.  
*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

**Рис. 21. Отношение респондентов к уклонению от уплаты налогов в зависимости от возраста, валидный % соответствующей группы**



*Примечание.* Для определения вариантов ответа см. табл. 1. Данные взвешивались.  
*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

## Глава 2. Трудовая мобильность и политика на рынке труда в (само)оценке населения Беларуси

Глеб Шиманович

*Белорусские государственные предприятия – это наниматели последней инстанции. Большинство жителей Беларуси хочет стабильной работы и не готово идти на риск ради более высокого дохода. Безработные – это те, кто не хочет работать, поэтому их не надо поддерживать. Эти мифы до сих пор влияют на политику на рынке труда и экономическую политику в целом: неплатёжеспособные предприятия по-прежнему поддерживаются на плаву, а полноценная система социальной защиты безработных до сих пор не создана. В то же время высокий риск потери работы и безработицы является второй по значимости (после низкого размера оплаты труда) проблемой рынка труда Беларуси по мнению респондентов национального опроса населения, проведённого в 2019 г. (а для респондентов с низким уровнем образования и доходом ниже среднего – ключевой проблемой). Большинство людей считает, что, потеряв работу, можно рассчитывать только на себя или поддержку родственников и знакомых – за помощью к государству изредка готовы обращаться только пенсионеры и бюджетники, для которых возможностей работы по специальности за пределами государственных организаций объективно меньше, чем для тех, кто работает в остальной экономике. Одной из причин, по которой люди не рассчитывают помощь государства в ситуации потери работы, является недостаточное развитие инструментов адресной поддержки безработных и групп населения, попавших за черту бедности. Пандемия вновь подчеркнула этот недостаток системы социальной защиты населения, хотя из-за её небольшой продолжительности и отсутствия карантинных ограничений бизнес предпочёл не увольнять сотрудников, а переводить их на неполную занятость и снижать зарплату, ожидая восстановления деловой активности. Эта глава о том, какими мотивами люди руководствуются при принятии решений о трудоустройстве, как они относятся к существующим проблемам на рынке труда и возможным подходам к их решению и какие уроки для политики на рынке труда можно извлечь из пандемии и понимания того, как население оценивает различные аспекты функционирования рынка труда в стране.*

### 1. ВВЕДЕНИЕ

В трудовой сфере Беларусь проводит достаточно пассивную социальную политику. Согласно Закону «О занятости населения Республики Беларусь» № 125-З от 15 июня 2006 г., государство обеспечивает безработных бесплатной профессиональной ориентацией, переподготовкой и повышением квалификации; выплачивает пособие по безработице и стипендию в период обучения; оказывает материальную помощь безработным и членам их семей, находящимся на их иждивении; оказывает содействие в переселении безработных и членов их семей в связи с переездом на новое место жительства; предоставляет возможность участия в оплачиваемых общественных работах; содействует в организации предпринимательской деятельности и др. Однако на практике расходы Фонда социальной защиты населения Беларуси на мероприятия по обеспечению занятости и поддержку безработного населения составляют только 0.2% от общих расходов фонда.

Вместо прямой поддержки групп населения, уязвимых к риску безработицы, государство отдавало предпочтение поддержке государственных коммерческих предприятий, что позволяло поддерживать формальную занятость населения, даже несмотря на её низкую эффективность, и, соответственно, невысокий уровень оплаты труда. Такой подход в целом соответствовал ожиданиям населения: выбирая между возможностью «получать пусть небольшую, но стабильную заработную плату» и «получать больше, но идти на риск, принимая на себя значительную ответственность», большинство респондентов в 2008 г. выбирало стабильную занятость (58.1% против 36.1%, см. Силицкий, 2009). Однако спустя десятилетие установки населения значительно поменялись: в

2019 г. на риск были готовы идти 53.5%, а стабильность предпочитали 35.4% респондентов. Соответственно, изменилось и отношение людей к государственной политике на рынке труда и системе социальной защиты безработных. Недостаточность социальных гарантий для безработных привела к тому, что проблема безработицы в 2019 г. оказалась третьей по остроте<sup>1</sup> для населения Беларуси, несмотря на её низкий фактический уровень.

## 2. ОТНОШЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ К СОСТОЯНИЮ РЫНКА ТРУДА

### 2.1. Оплата труда и удовлетворенность работой

Согласно результатам опроса населения<sup>2</sup>, люди во многом относятся к занятости как к средству, которое позволяет поддерживать уровень жизни. Респондентам было предложено выбрать до трёх из шести причин, почему они работают. Наибольшей популярностью пользовались ответы, связанные с финансовыми причинами занятости. Потребность в деньгах в качестве фактора, мотивирующего к трудоустройству, назвали 74.9% респондентов. Многие работают, чтобы содержать семью (55.8%) или быть независимым от неё (19.6%). Более четверти респондентов (28.7%) в качестве одной из причин своего трудоустройства назвали социальную установку о том, что все должны работать. Только 13.6% респондентов назвали в качестве мотивирующего фактора трудоустройства интерес к тому, чем они занимаются на работе, а призвание в своей работе видят всего 5.2% респондентов (рис. 1). Следовательно, поиск возможностей для самореализации является меньшей мотивацией к труду, чем опасение общественного порицания из-за отсутствия работы.

Значимость внутренней мотивации к труду, связанной с самореализацией, существенно различался для разных групп населения. Наиболее часто призвание и/или интерес к работе в качестве причин трудоустройства выбирали люди с доходом выше среднего (29.3% при среднем значении по опросу 17.1%), люди с высшим образованием (23%), молодежь в возрасте 18–24 лет (25.7%), а реже всех – люди предпенсионного возраста (45–54 года, 11.5%) и представители рабочих специальностей (11.7%).

**Рис. 1. Распределение ответов на вопрос «Почему вы работаете/работали?», % респондентов**



*Примечание.* Респонденты могли выбрать не более трёх вариантов ответа.

*Источник:* опрос Исследовательского центра ИПМ.

Наличие внутренней мотивации к труду существенно увеличивает вероятность того, что человек будет доволен своей работой. Среди тех, для кого призвание и/или интерес к работе является важным фактором трудоустройства, намного больший процент респондентов утверждал, что их всё устраивает в их работе (61.5% против 43.7% у остальных). При этом респондентам предлагали

<sup>1</sup> При выборе пяти из 22 проблем, актуальных для Беларуси, безработицу отметили 43.2% респондентов.

<sup>2</sup> Опрос проводился в сентябре 2019 г. (см. главу «Методологические замечания»).

большой спектр проблем, которые затрагивали отношения с работодателем, отношения внутри коллектива, возможности карьерного роста, уровень вознаграждения, доступность гибкой занятости, условия труда и соответствие профессии интересам респондента (рис. 2).

**Рис. 2. Распределение ответов на вопрос «Что вас не устраивает в вашей работе?», % респондентов**

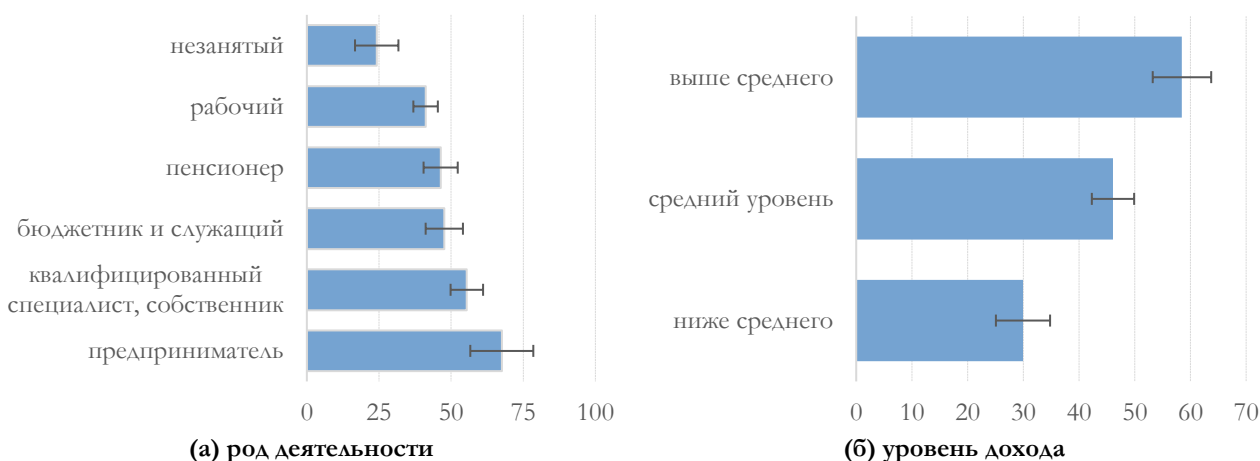


*Примечание.* Респонденты могли выбрать несколько вариантов ответа. На рисунке часть ответов представлены в сокращенной форме. Полные варианты ответов: «Меня насильно удерживает наниматель, не могу уволиться», «Значительную часть рабочего дня я ничем не занимаюсь», «убиваю время», «Нет никакой возможности отлучаться в рабочее время по семейным обстоятельствам», «Наниматель вынуждает меня делать то, чем я не должен/не должна заниматься».

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

В зависимости от рода деятельности, чаще других полностью удовлетворены своей работой индивидуальные предприниматели, квалифицированные специалисты и собственники бизнеса, реже других – рабочие (рис. 3а). Соответственно, в своей работе с большей вероятностью всё устраивает респондентов с высоким уровнем дохода (58,5%, рис. 3б), а с меньшей – респондентов с низким уровнем образования (39,7%) и молодежь в возрасте 18–24 лет (38%).

**Рис. 3. Удельный вес респондентов, которых всё устраивает в их работе в зависимости от уровня дохода и рода деятельности, % от соответствующей группы**

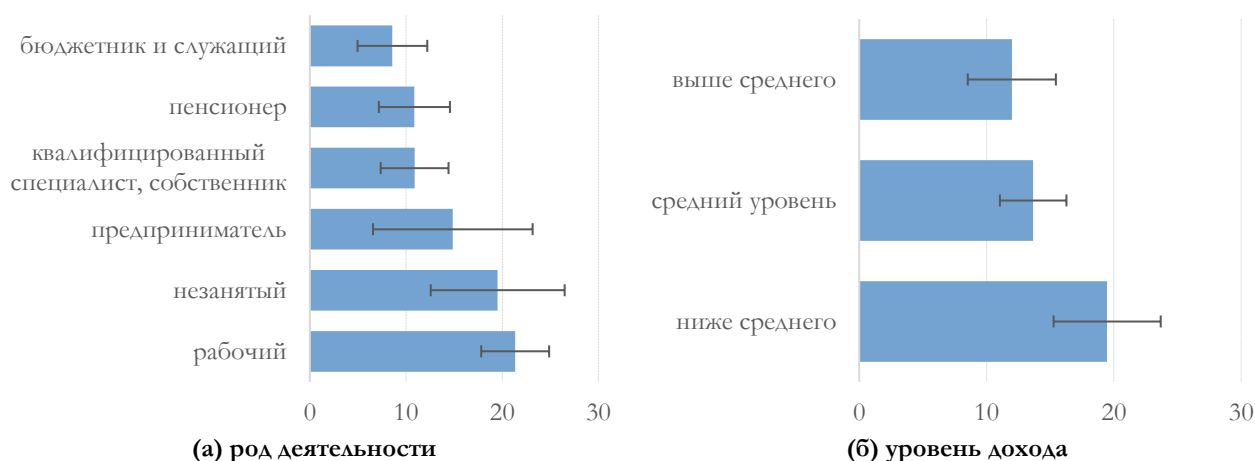


*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Основным фактором, который не устраивает людей в их работе, является низкая заработная плата. Его назвали 48,8% из тех, кого что-то не устраивает в работе (или 27,9% от всей выборки). Другой важной причиной неудовлетворенности текущей работой является занятость не по специально-

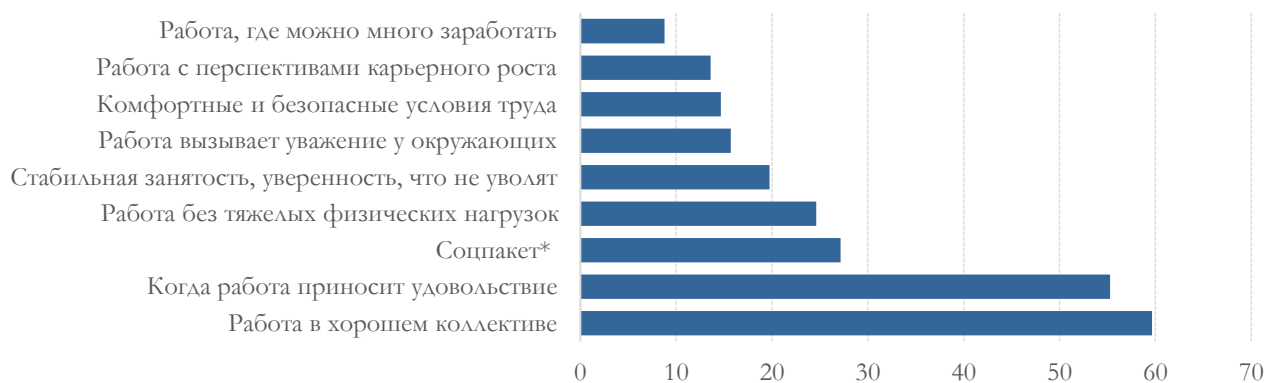
сти (24.2% из тех, кого что-то не устраивает в работе). Эта проблема особенно актуальна для респондентов с низким уровнем дохода, занятых на рабочих специальностях (рис. 4) и молодежи до 24 лет (24.6% респондентов в возрасте до 24 лет не устраивает то, что они работают не по специальности, при среднем показателе по опросу в 15%). С одной стороны, неудовлетворённость своей работой и распространённость работы не по специальности среди молодежи может быть связана с тем, что студенты часто совмещают учебу с подработкой в сфере обслуживания, что не даёт высокого заработка и профессионального опыта. С другой стороны, молодые люди могут быть недовольны текущей работой, потому что не смогли устроиться по специальности после окончания учёбы.

**Рис. 4. Удельный вес респондентов, неудовлетворённых тем, что они работают не по специальности, в зависимости от рода деятельности и уровня дохода, % от соответствующей группы**



Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

**Рис. 5. Распределение ответов на вопрос «Что может соответствовать понятию «достойная работа»? (% респондентов)**



Примечание. Респонденты могли выбрать не более трёх вариантов ответа.

\* В анкете «соцпакет» расшифровывался как «отпуск, медицинская страховка, корпоративные привилегии и др.».

Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Несмотря на то, что финансовый фактор играет ключевую роль в мотивации людей к трудоустройству и формированию чувства удовлетворенности работой, он не входит в понятие «достойная работа». Только 8.8% респондентов считает, что достойная работа подразумевает место, где можно много заработать (рис. 5). Это наименее популярный ответ на вопрос о том, что может соответствовать понятию «достойная работа». Наиболее популярные варианты ответа на этот вопрос – это работа в хорошем коллективе (59.6%) и работа, которая приносит удовольствие (55.3%). Соответственно, достойной считается такая работа, которая дарит человеку положительные эмоции от выполняемых задач и общения с коллегами. При этом респонденты считают, что



достойная работа не обязательно связана с возможностями высокого заработка и карьерного роста. Наличие социального пакета, по мнению респондентов, является намного более важным атрибутом достойной работы, чем наличие возможностей для получения высокого дохода.

Можно предположить, что высокая оплата труда является базовым фактором при оценке респондентами работы: возможность заработать должна предоставлять *любая* работа. Достойной же её делают комфортные условия труда и возможность получать от неё удовольствие.

## 2.2. Проблемы на рынке труда и способы их решения

Неудовлетворённость существенной части населения уровнем оплаты труда предполагает, что данная проблема является одной из ключевых для рынка труда Беларуси в восприятии населения. При выборе четырёх из 12 возможных проблем на рынке труда проблему «мало вакансий с достойной заработной платой» выбрали 59.6% респондентов (рис. 6). Наиболее остро данную проблему воспринимают респонденты с доходом ниже среднего (её отметили 72.1% респондентов из данной группы). Также проблему нехватки вакансий с достойной заработной платой чаще других отмечали респонденты с высшим образованием (65.4%), что может говорить о низкой отдаче инвестиций в высшее образование в контексте ожидаемого уровня дохода. Реже других проблему низкой оплаты труда отмечали респонденты пенсионного возраста (старше 65 лет – 48.2%) и те, кто не считает частный сектор более эффективным, чем государственный (48.5%). Очевидно, данные группы населения предъявляют меньшие требования к уровню оплаты труда.

Второй по значимости проблемой респондентами был назван высокий риск потери работы и безработицы. Её выбрало 55.3% респондентов. В первую очередь, проблема потери работы беспокоит респондентов с доходом ниже среднего (65.7%) и респондентов с низким уровнем образования (59.6%). Для последних высокий риск потери работы и безработицы является более существенной проблемой, чем отсутствие вакансий с достойным уровнем оплаты труда (51.3%). Таким образом, люди, занятые низкоквалифицированным трудом, сталкиваются скорее с проблемой дефицита работы как таковой, а не с проблемой низкого вознаграждения за неё. При этом проблема слабой поддержки безработных редко воспринимается респондентами как значимая (12.7%). Относительно часто её выбирали только респонденты с доходом ниже среднего (20.9%).

**Рис. 6. Распределение ответов на вопрос «Какие проблемы в сфере занятости наиболее актуальны для современной Беларуси?», % респондентов**



*Примечание.* Респонденты могли выбрать не более четырёх вариантов ответа. Полная расшифровка вариантов ответов: «Вытеснение людей роботами и искусственным интеллектом», «Опытные специалисты не обучают молодёжь (нет преемственности)», «Система образования плохо готовит учащихся к будущей работе, даёт бесполезные знания», «Много работников с устаревшими и невостребованными специальностями», «Люди перестают учиться, когда начинают работать, и их знания и навыки устаревают», «Некому работать, молодёжь и квалифицированные кадры уезжают за границу», «Работники ущемлены в правах из-за срочных трудовых контрактов».

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Остальные проблемы воспринимаются населением менее остро. Около четверти респондентов считают важной проблемой ущемление прав работников из-за срочных трудовых контрактов

(27.1%). Срочные трудовые контракты в наибольшей степени беспокоят людей в пенсионном возрасте (35.3% среди респондентов в возрасте старше 65 лет) и людей с доходом ниже среднего (36%). Очевидно, эти группы в наибольшей степени подвержены риску увольнения по истечению срока контракта. В наименьшей степени проблема срочных контрактов беспокоит молодых людей в возрасте до 35 лет, людей с доходом выше среднего, предпринимателей и квалифицированных специалистов, которые в целом уверенно чувствуют себя на рынке труда.

Также достаточно часто респонденты указывали на проблемы дефицита работников из-за оттока молодежи и специалистов за рубеж (24.6%) и низкой мобильности населения – люди не готовы переезжать в другие города ради работы (19.7%). Остальные проблемы, в основном связанные с качеством трудовых ресурсов и их подготовкой, отмечались достаточно редко.

Обращает на себя внимание то, как респонденты оценивают актуальность проблемы плохой подготовки специалистов системой высшего образования. Данная проблема намного острее воспринимается респондентами с высшим образованием (17.5% при среднем по выборке в 13.6%) и людьми с доходом выше среднего (19.9%), то есть теми, кто в большей степени заинтересован в качественном образовании. Наиболее актуальной данная проблема представляется молодежи в возрасте до 24 лет (23.5%), что может говорить об их низкой удовлетворенности качеством получаемого образования.

Несмотря на относительно низкую актуальность в обществе проблем, связанных с качеством трудовых ресурсов, именно меры по развитию системы повышения квалификации и улучшению качества образования видятся респондентам ключевыми в решении проблем на рынке труда (рис. 7). На вопрос о том, как можно улучшить ситуацию на рынке труда, 37.3% респондентов выбрали вариант ответа «развивать систему повышения квалификации и переобучения безработных, дополнять её самыми современными курсами». Вторым по популярности ответом был «стимулировать вузы и колледжи привлекать для преподавания практиков, позволить им самостоятельно формировать программы обучения с учетом запросов рынка» (35.5%). Эти варианты ответа назывались одинаково часто вне зависимости от уровня доходов респондентов, возраста или уровня образования, то есть проблема несоответствия квалификации работников требованиям рынка воспринимается как существенная, и решить её, по мнению респондентов, может большая «практикоориентированность» образования.

**Рис. 7. Распределение ответов на вопрос «Что можно сделать, чтобы улучшить ситуацию на рынке труда?», % респондентов**



*Примечание.* Респонденты могли выбрать не более 3 вариантов ответа. Полная расшифровка вариантов ответов: «Не создавать препятствий для развития и деятельности независимых профсоюзов», «Отказаться от обязательного распределения выпускников», «Перевести большинство занятых на бессрочные контракты», «Обучать в школах основам предпринимательства, усилить профориентацию», «Стимулировать вузы и колледжи привлекать для преподавания практиков, позволить им самостоятельно формировать программы обучения с учетом запросов рынка», «Развивать систему повышения квалификации и переобучения безработных, дополнять её самыми современными курсами (например, в сфере ИТ)».

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Другими направлениями улучшения ситуации на рынке труда респонденты часто называли улучшение среды для развития частного бизнеса (30.8%) и обучение основам предпринимательства в школе (27.9%). Наиболее часто улучшение бизнес-среды как возможное решение называли респонденты с высоким уровнем дохода (38.3%), высшим образованием (37%) и те, кто считает частный сектор более эффективным, чем государственный (41.5%). Согласно роду деятельности, чаще других улучшение бизнес-среды как способ улучшения ситуации на рынке труда выбирали индивидуальные предприниматели (55.4%), собственники бизнеса и квалифицированные специалисты (40.3%), а реже других – пенсионеры (17%). Обучение предпринимательству в школе все группы населения поддерживают в равной степени.

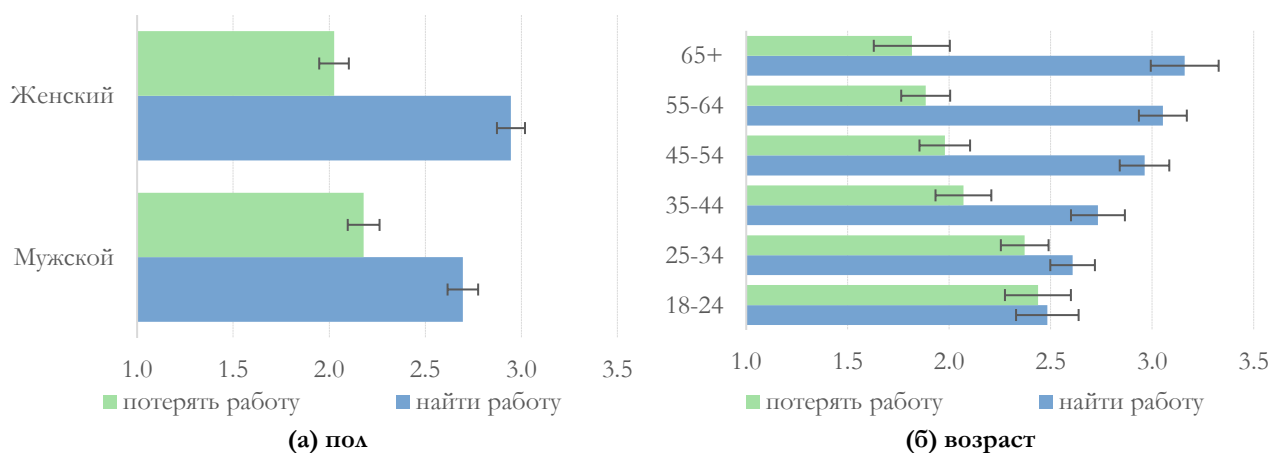
Переход на бессрочные контракты стал только пятой по популярности мерой улучшения ситуации на рынке труда (23%). Её поддержка обратно коррелирует с уровнем дохода респондента: среди респондентов с доходом выше среднего данную меру выбрали 16.7%, а с доходом ниже среднего – 32%. Ещё одним фактором, определяющим заинтересованность в отмене срочных трудовых контрактов, является возраст. Респонденты в предпенсионном возрасте намного чаще (29.5% в возрасте от 55 до 64) указывали данную меру как способствующую улучшению ситуации на рынке труда, чем молодежь (15.1% в возрасте от 14 до 24).

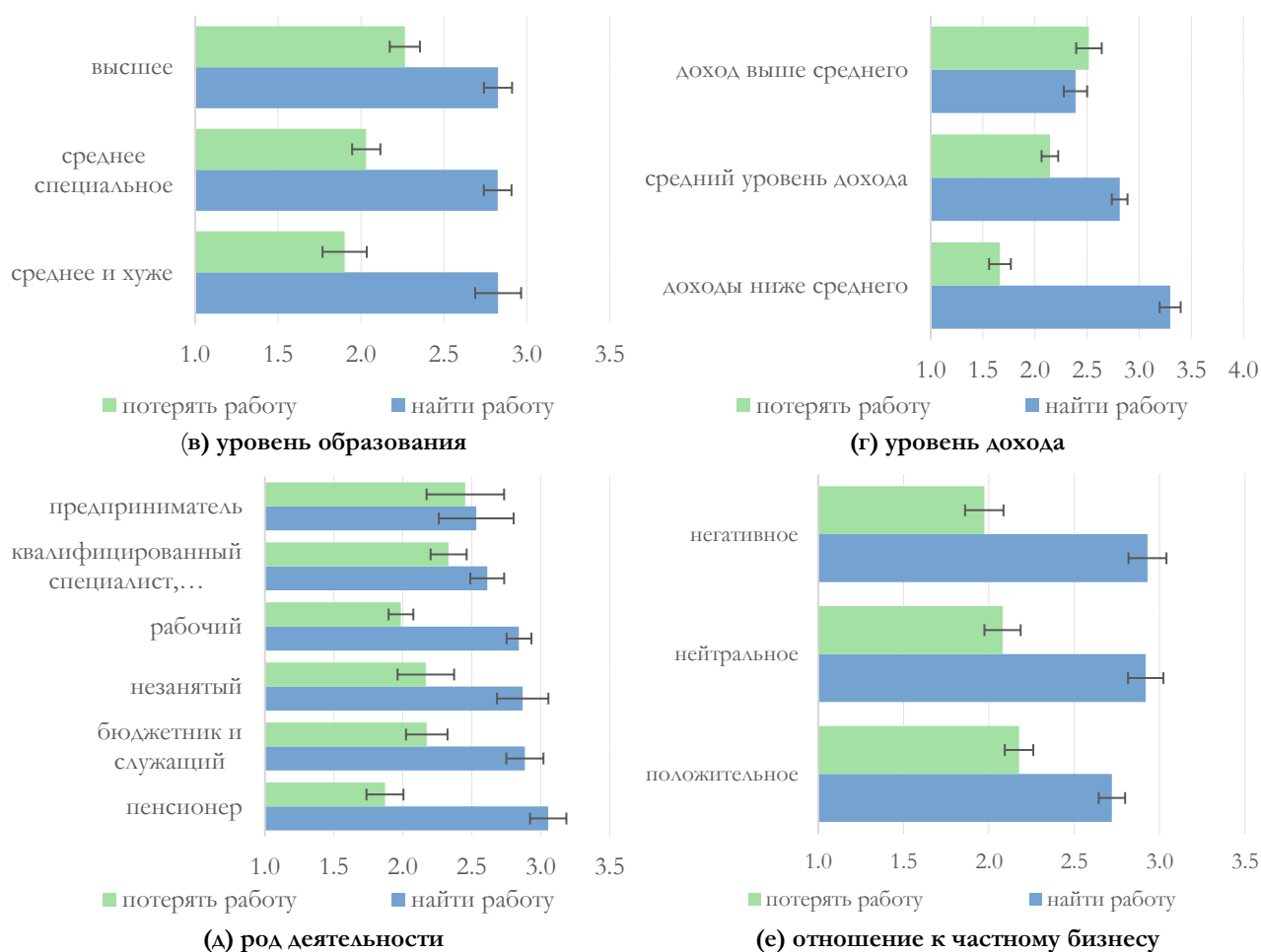
### 2.3. Уязвимость к риску потери занятости

Высокая актуальность проблемы безработицы в восприятии населения связана с отсутствием уверенности в собственной востребованности на рынке труда. Около двух третей респондентов считают, что они легко могут потерять работу (65.1%). Примерно столько же респондентов предполагают, что им будет сложно найти новую работу, если возникнет такая необходимость (64.5%).

Оценка собственного положения на рынке труда, в частности, вероятности быть уволенным и возможности найти работу, зависит от возраста респондента, его пола, уровня образования, уровня доходов в семье, рода деятельности и ценностных установок, связанных с отношением к бизнесу (рис. 8). Так, мужчины чувствуют себя на рынке труда значимо увереннее женщин. Средний балл оценки сложности поиска работы у мужчин составляет 2.7, а у женщин – 2.95 по четырёхбалльной шкале. В частности, 69.2% женщин сказали, что найти работу им сложно или очень сложно (баллы 3 и 4). Среди мужчин так ответили 59.2% респондентов. Различия в оценке риска потерять работу у мужчин и женщин менее существенные. Средний балл ответов составил 2.03 у женщин и 2.18 у мужчин (1 – очень легко потерять работу, 4 – очень тяжело потерять работу): 67.3% женщин считают, что они легко или очень легко (баллы 2 и 1) могут потерять работу, а среди мужчин удельный вес таких ответов составил 62.6%.

**Рис. 8. Средняя оценка риска потери работы и сложности нахождения новой работы по группам населения**





*Примечание.* Средняя оценка по четырёхбалльной шкале, где 1 – очень легко, 4 – очень сложно. Риск потерять работу оценивался через вопрос «Легко ли потерять работу в Беларуси таким людям как вы», а сложность в нахождении новой работы – «Легко ли найти работу в Беларуси таким людям как вы?».

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

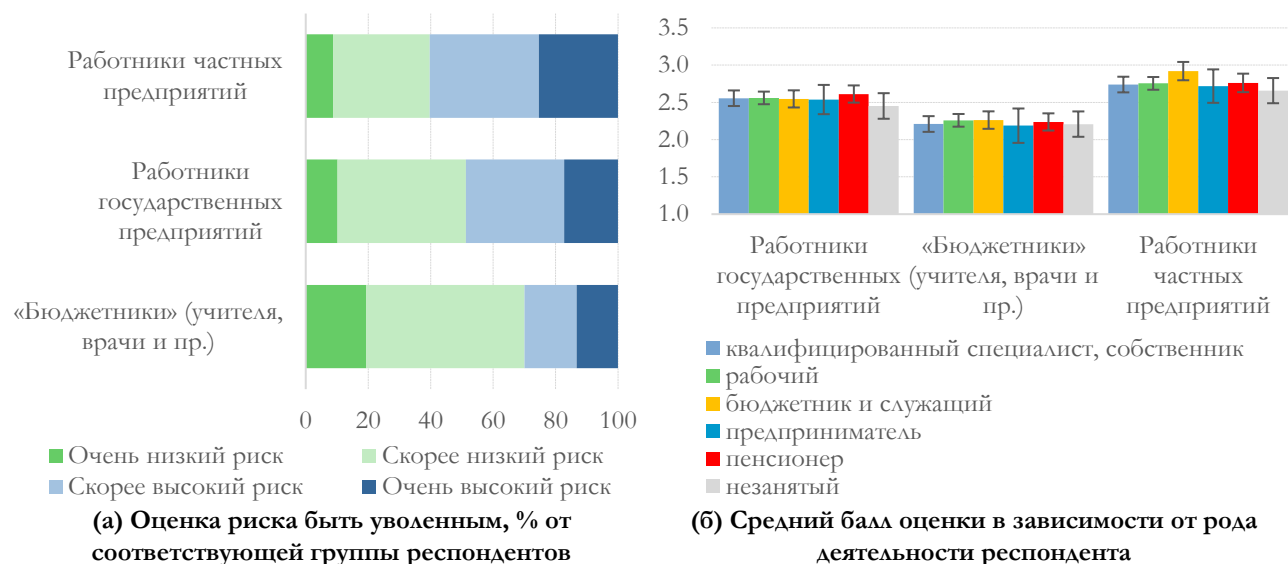
Существует прямая зависимость между оценкой собственной востребованности на рынке труда и возрастом респондента (рис. 8б). С увеличением возраста респонденты чаще говорят, что они легко могут потерять свою работу, а найти новую для них представляется сложной задачей. Воспринимаемый уровень сложностей, возникающих при поиске работы, не зависит от уровня образования респондентов. Однако наличие среднего специального или высшего образования существенно снижает риск потери работы (рис. 8в).

Высокий уровень дохода снижает остроту восприятия риска быть уволенным и риска затяжного поиска новой работы (рис. 8г). По роду деятельности наименее уязвимыми к риску потери работы и последующим трудностям в поиске новой работы ощущают себя предприниматели, квалифицированные специалисты и собственники бизнеса, а наиболее уязвимыми – пенсионеры (рис. 8д). Также значение имеет отношение респондентов к частному бизнесу. Те, кто считает, что частный бизнес эффективнее государственного, значительно реже говорят, что они могут легко потерять работу и им будет сложно найти новую (рис. 8е).

Участники опроса считают, что наименьший риск потери работы – у работников бюджетной сферы. Только 30% респондентов полагают, что «бюджетники» сталкиваются с высоким риском быть уволенными. Риск быть уволенным с государственного предприятия воспринимается значительно выше: 48.7% респондентов считают, что работники госпредприятий имеют высокий риск потери работы (рис. 9а). Мнение, что риск быть уволенным на частном предприятии очень высок, разделяют 25.3% респондентов. Еще 35% считает, что он скорее высок. То есть работники частных предприятий, по мнению населения, наиболее уязвимы с риску потери работы. Чаще других считают, что у работников частных предприятий высокий риск быть уволенным, работники бюджетной

сферы (рис. 9б)<sup>3</sup>. Это мнение разделяют 71.4% служащих и бюджетников. При оценке риска быть уволенным у работников государственных предприятий и работников бюджетной сферы значимых расхождений в зависимости от сферы занятости респондента не наблюдается. Таким образом, у работников бюджетного сектора существует определённое предубеждение о высоком риске быть уволенным в случае трудоустройства на частное предприятие.

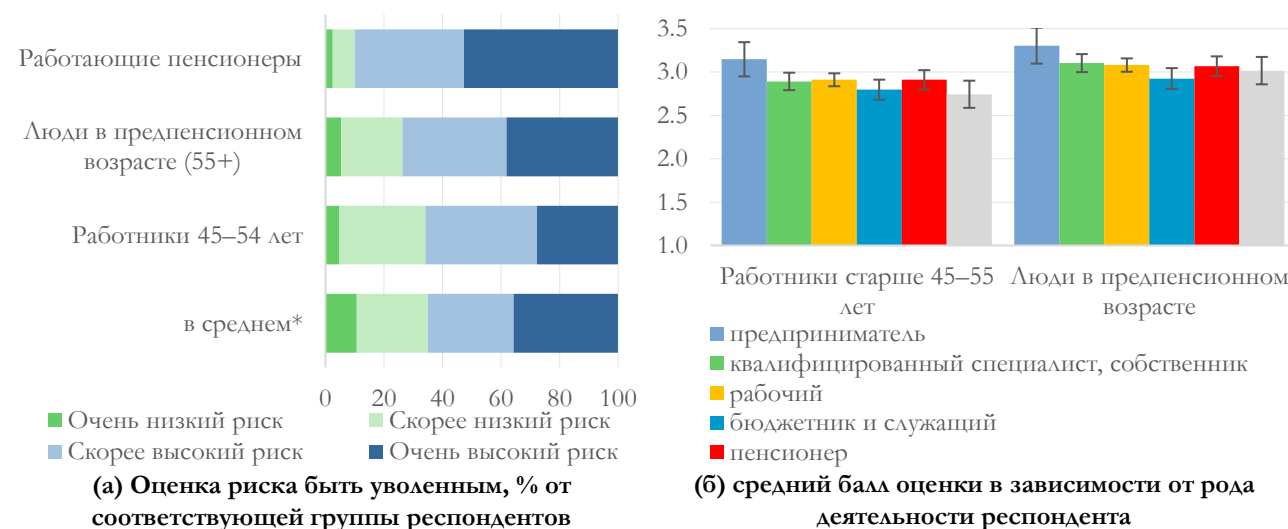
**Рис. 9. Оценка риска быть уволенным у групп населения, выделенных в зависимости от формы собственности работодателя**



*Примечание.* На рис. (б) средний балл по шкале от 1 до 4, где 1 – очень низкий риск быть уволенным, 4 – очень высокий риск.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

**Рис. 10. Оценка риска быть уволенным у групп населения в пенсионном и предпенсионном возрасте**



*Примечание.* На рис. (б) средний балл по шкале от 1 до 4, где 1 – очень низкий риск быть уволенным, 4 – очень высокий риск. \* оценка респондентами риска своего увольнения (распределение ответов на вопрос «Легко ли потерять работу в Беларуси таким людям как вы», где вариант «очень сложно» соответствует варианту «очень низкий риск» на графике, а «очень легко»).

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

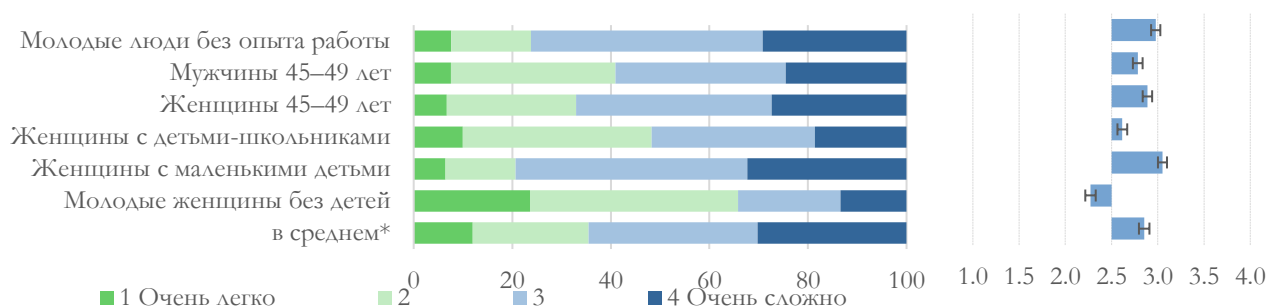
<sup>3</sup> Даже респонденты, которые чувствуют себя востребованными на рынке труда (среди них преобладают положительные оценки деятельности частного сектора), связывают занятость на частных предприятиях с большим риском быть уволенным, чем занятость на государственных предприятиях. Среди таких респондентов риск быть уволенным из частной компании считают высоким 48%, а из государственной – 35%.

Люди в предпенсионном возрасте являются одной из наиболее уязвимых групп населения на рынке труда. Этот тезис подтверждается результатами опроса. Риск потери своей работы респонденты оценивают как значительно более низкий по сравнению с риском для людей в предпенсионном возрасте (55 лет и старше, рис. 10а)<sup>4</sup>. Только около четверти респондентов не считают, что риск потерять работу в возрасте старше 55 лет является высоким. Выше этот риск оценивается только для работающих пенсионеров.

Восприятие риска увольнения зависит от социального профиля респондента. Наименее остро данный риск для всех групп работников оценивают респонденты в возрасте от 18 до 24 лет. Остальные возрастные группы воспринимают риски увольнения работников одинаково. Также заметно ниже риски оценивают респонденты с доходом выше среднего, а выше – респонденты с общим средним образованием и ниже. Различия в оценке уязвимости социальных групп к риску увольнения также наблюдаются в зависимости от близости респондента к пенсионному возрасту.

Предприниматели чаще других групп оценивают как «высокий» риск потери работы у людей в предпенсионном возрасте, а также в возрасте от 45 до 54 лет (рис. 10б). Кроме того, средний балл, с которым респонденты оценивают риски потерять работу людьми пенсионного и предпенсионного возраста, различаются в зависимости от пола респондента. Женщины в целом оценивают эти риски выше, что может говорить об их большей уязвимости к потере работы по сравнению мужчинами в таком возрасте, в том числе и из-за потенциального большего периода времени, в течение которого они могут продолжать работать после достижения пенсионного возраста (из-за большей продолжительности здоровой жизни на пенсии).

**Рис. 11. Распределение ответов на вопрос о том, насколько легко найти работу или получить повышение различным социальным группам населения, % респондентов в соответствующей группе, и соответствующие оценки (средний балл)**



\* оценка респондентами того, насколько легко найти работу таким людям как они (по шкале от 1 до 4, где 1 – «очень легко», 4 – «очень сложно»). Для социальных групп вопрос звучал так: «Согласны ли вы, что наниматели как правило отказываются брать на работу или повышать по службе?», где 1 – полностью не согласны, 4 – полностью согласны. *Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Большая уязвимость женщин на рынке труда иллюстрируется также распределением ответов на вопрос о том, насколько легко найти работу или получить повышение различным социальным группам населения (рис. 11). Например, респонденты считают, что женщинам в возрасте от 45 до 50 лет значительно сложнее найти работу или получить повышение, чем мужчинам в этом возрасте. По мнению респондентов, крайне сложно устроиться на работу женщинам с маленькими детьми: 79.3% опрошенных согласны с утверждением, что наниматели, как правило, отказываются брать их на работу или повышать по службе. По мнению респондентов, при достижении детьми школьного возраста уязвимость их мам к дискриминации на рынке труда значительно снижается, но всё равно она ощутимо выше, чем у молодых женщин без детей. В среднем 51.7% респондентов считают, что наниматели, как правило, отказываются брать на работу или повышать по службе женщин с детьми школьниками, и 34.2% – молодых женщин без детей. Ещё одной уязвимой группой

<sup>4</sup> Для сравнения, риск потери собственной работы респонденты оценивают выше, чем у абстрактных работников частных или государственных предприятий или бюджетников.

на рынке труда, по мнению респондентов, являются молодые люди без опыта работы. Более трёх четвертей опрошенных (76.2%) указали, что молодежи сложно найти первую работу.

#### 2.4. Система государственной поддержки безработных

Несмотря на относительно низкий уровень безработицы в Беларуси, проблема длительного поиска работы является для населения актуальной. С проблемой невозможности найти работу на протяжении полугода сталкивалось в своей жизни более четверти респондентов (26.4%). Наиболее часто сложности с поиском работы возникают у рабочих (32.2%). Наименее уязвимы к данному риску квалифицированные специалисты (20.8%) и работники бюджетной сферы (21.2%). Соответственно, на риск столкнуться со сложностями в поиске работы влияет уровень образования. Респонденты с высшим образованием значительно реже искали работу более полугода, чем респонденты со средним образованием (22.5 и 32% соответственно). Как следствие, существуют различия в актуальности данной проблемы и в зависимости от уровня дохода. Среди респондентов с доходом выше среднего с ситуацией продолжительного поиска работы сталкивались только 17.1%, в группе респондентов с доходом ниже среднего – 37.2% опрошенных.

Столкнувшись со сложностями в поиске работы, люди не видят, к кому обратиться за помощью. Более половины респондентов (50.5%) считают, что, потеряв работу, можно рассчитывать только на себя или поддержку родственников и знакомых. На помощь государственных служб занятости готовы рассчитывать только 28.6% респондентов (рис. 12)<sup>5</sup>. Наибольшее доверие они вызывают у пенсионеров и работников бюджетной сферы (38.4 и 34.3% респондентов из данных групп назвали службы занятости в качестве тех, на кого можно рассчитывать при потере работы). Менее всего склонны полагаться на поддержку государственных служб занятости предприниматели и квалифицированные специалисты (17.6 и 21.5% соответственно).

**Рис. 12. Распределение ответов на вопрос «На чью помощь/поддержку могут рассчитывать люди, потерявшие работу?»**



*Примечание.* Допускалось не более трёх вариантов ответа. Полный вариант ответа, представленного на рисунке в усеченной формулировке, – «На помощь кадровых агентств, специализированных сайтов».

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

На готовность положиться на государственную службу занятости влияют возраст респондента и его образование. Среди респондентов до 35 лет только четверть опрошенных считают, что государственные службы занятости способны помочь при потере работы. В то же время среди людей старше 65 лет так считают 35.3%<sup>6</sup>. Респонденты со средним образованием намного чаще называли службу занятости в качестве возможного источника помощи в поиске работы (35.2%) по сравнению с респондентами с высшим (26%) и средним специальным образованием (28.5%).

В той же мере, что и к государственной службе занятости, люди готовы обращаться за помощью к кадровым агентствам, специализированным сайтам и социальным сетям. Данные варианты от-

<sup>5</sup> Респондентам было предложено выбрать до трёх вариантов ответов из семи.

<sup>6</sup> Коэффициент корреляции между выбором государственной службы занятости в качестве того, на чью помощь можно рассчитывать при потере работы, и возрастом респондента (7.3) значим на 1% уровне.

ветов выбрали 28.3% респондентов. Однако профиль людей, рассчитывающих на помощь кадровых агентств, специализированных сайтов и социальных сетей при потере работы, существенно отличается. Люди в пенсионном возрасте готовы к ним обращаться в намного меньшей степени, чем молодежь. (Соответствующий вариант выбрали 17.6% респондентов старше 65 лет и 39.1% респондентов в возрасте от 18 до 24). К помощи кадровых агентств, сайтов и социальных сетей также в большей степени склонны обращаться квалифицированные специалисты (34%) и работники бюджетного сектора (36.9%), а в меньшей – предприниматели и рабочие (23 и 25% соответственно).

Меры социальной поддержки безработных достаточно ограничены. С одной стороны, они включают в себя широкий набор инструментов, в том числе пособие по безработице, субсидии на переезд в сельскую местность и открытие собственного дела, курсы по переподготовке, ярмарки вакансий, оплачиваемые общественные работы. С другой стороны, доступность большинства данных мер и масштаб оказываемой поддержки крайне невелики. Общие расходы фонда социальной защиты населения на финансирование мероприятий по обеспечению занятости населения составляют 0.02% от ВВП.

Размер пособия по безработице, которое выплачивает государство, в Беларуси крайне низок. Он не может превышать двух базовых величин, а период выплат должен составлять не более 6 месяцев. Большинство респондентов (62.1%) считает необходимым повышать размер пособия по безработице. Сильнее всего данную меру поддерживают респонденты с доходами ниже среднего (72.4%) и те, кто на момент опроса был не занят (68.8%). Наименьший уровень поддержки повышения пособия по безработице среди пенсионеров (53.6%) и предпринимателей (53.4%).

**Рис. 13. Распределение ответов на вопрос «О каких мерах поддержки безработных вы слышали?»**



*Примечание.* Допускалось несколько вариантов ответа. Полный вариант ответа, представленного на рисунке в усеченной формулировке, – «Курсы профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации, обучающие курсы (бесплатно для зарегистрированных безработных)».

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Из других мер социальной политики по поддержке безработных достаточно широко известны общественные работы и курсы переподготовки. О них слышали 57.4 и 53.6% респондентов (рис. 13). Фактически в 2019 г. данными программами воспользовались 37.6 и 5.5 тыс. человек, то есть около 11.5 и 1.7% от людей, столкнувшихся с безработицей в течение года<sup>7</sup>. Намного чаще безработные пользовались помощью при трудоустройстве. Согласно данным Министерства труда и социальной защиты, органы по труду и занятости трудоустроили в 2019 г. 135.3 тыс. человек, что

<sup>7</sup> Численность людей, столкнувшихся с безработицей рассчитана на основании информации о численности безработных в 2019 г. (328.2 тыс. человек) и среднего периода поиска работы в 7.8 месяца.



соответствует 41.2% от числа людей, которые сталкивались с безработицей в течение года. Однако только 35% респондентов знали о данной мере социальной поддержки безработных. Это может быть связано с качеством вакансий, которые предлагают службы занятости. Среди них преобладают рабочие специальности, зачастую низкооплачиваемые.

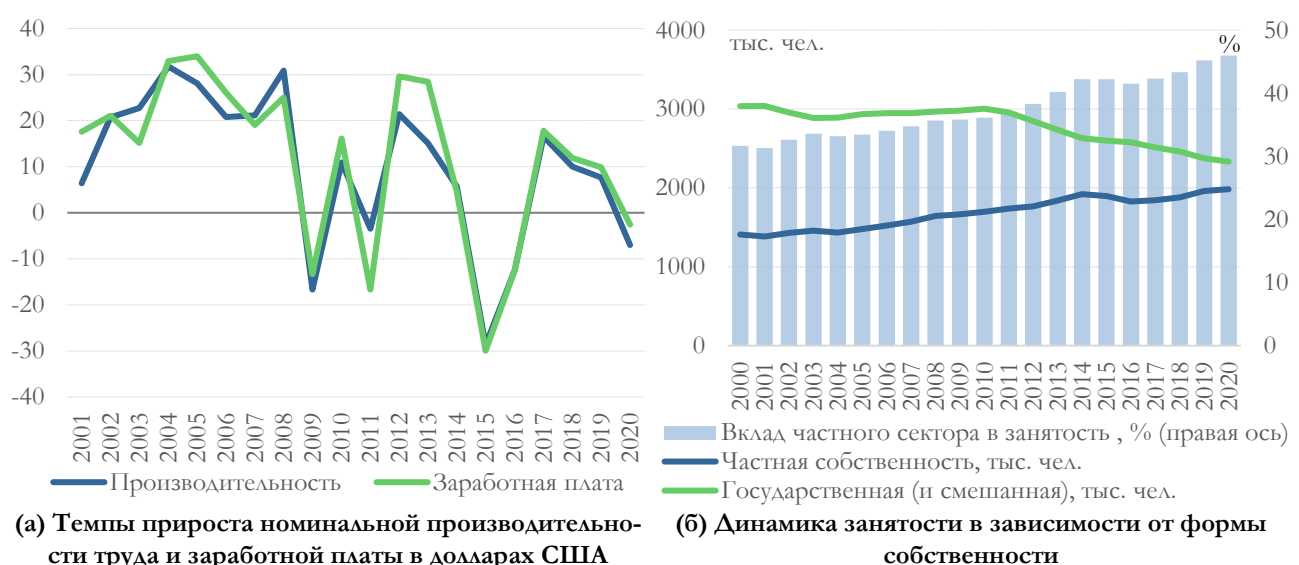
О том, что безработным выдают субсидии на открытие собственного дела, знают 19.3% респондентов. При этом фактически данной социальной программой в 2019 г. воспользовалось 1739 человек, или 0.5% от общего числа людей, столкнувшихся с безработицей. Реже применяется и менее известна программа поддержки безработных при их переселении в сельскую местность. В 2019 г. ей воспользовалось 154 человека. Среди участников опроса о данной программе слышали 9.5% респондентов.

### 3. РЫНОК ТРУДА В ПЕРИОД ПЕРВОЙ ВОЛНЫ ПАНДЕМИИ

#### 3.1. Состояние рынка труда перед пандемией

Рынок труда Беларуси долгое время характеризовался низкой гибкостью, обусловленной политикой поддержания полной занятости, стимулированием роста заработной платы и обширной долей государства в экономике. Это не позволяло рынку реагировать на изменения в экономической конъюнктуре, замедляя перемещение человеческих ресурсов из неэффективных секторов экономики в эффективные (Kruk and Vorukova, 2014). Однако за последнее десятилетие состояние рынка труда существенно изменилось. Государство почти отказалось от стимулирования роста заработной платы административными методами, что восстановило связь между темпами её роста и динамикой производительности труда (рис. 14а). Государственные предприятия, столкнувшись с сокращением государственной поддержки и более жесткими бюджетными ограничениями, стали более активно сокращать избыточную занятость (Шиманович и Болточко, 2020). Частный сектор, по меньшей мере, с 2005 г. (за исключением рецессии 2015–2016 гг.) расширялся и увеличивал количество рабочих мест, став сопоставимым по размеру с государственным (рис. 14б). На частных и иностранных коммерческих предприятиях в 2019 г. работали 1.9 млн человек, в то время как на государственных коммерческих предприятиях – 1.3 млн человек. Еще 1.1 млн человек работали в бюджетных организациях (см. Данейко и др., 2020). Как следствие, рынок труда обрёл достаточно широкие возможности для адаптации к изменениям в экономической среде.

**Рис. 14. Показатели рынка труда**



Источник: расчёты на основе данных Белстата.

Одновременно с этим система социальной защиты населения не претерпела существенных изменений. В условиях государственной политики сохранения полной занятости, стимулирования

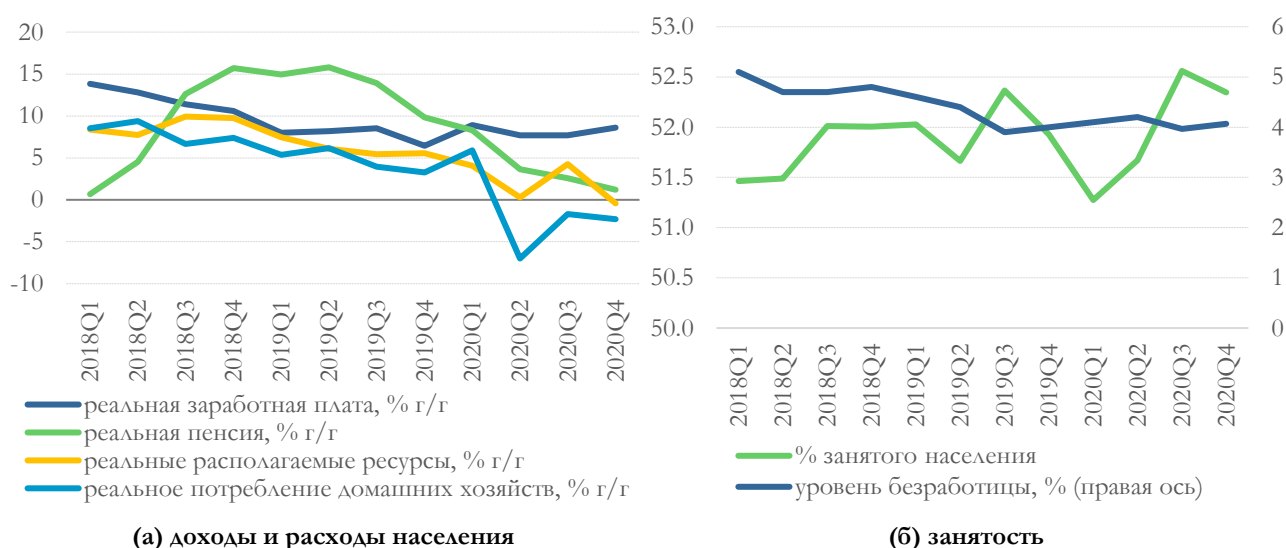
роста средней заработной платы и наличия обширного государственного сектора в качестве «нанимателя последней инстанции» не было потребности в инструментах социальной политики, направленных на поддержку населения, теряющего работу и доходы. В случае же глубоких кризисов основными механизмами адаптации рынка труда к изменениям в экономической конъюнктуре были практика перевода сотрудников на неполную занятость, в том числе в отпуска за свой счет, и поиск населением подработки в неформальном секторе или трудовая миграция.

Неразвитость системы социальной защиты безработных и людей с низким уровнем дохода не создавала существенных социальных вызовов даже в условиях изменившегося рынка труда. Спрос на рабочую силу в частном секторе и возможности трудовой миграции позволяли сокращать занятость на государственных коммерческих предприятиях без роста безработицы. Проблемы в виде увеличения размера социально уязвимых групп населения возникали только в периоды экономических кризисов, например, в 2015–2016 гг., когда частный сектор был вынужден оптимизировать расходы на оплату труда. В этих условиях население искало выход из положения, применяя индивидуальные стратегии преодоления трудностей, расходуя сбережения и сокращая свои расходы (Bornukova et al., 2019). Пандемия COVID-19 вновь актуализировала для белорусской социальной политики вызовы, связанные с поддержкой безработных.

### 3.2. Рост заработной платы, низкая безработица и увеличение доходов населения по данным Белстат

Официальные статистические данные не показывают падения доходов населения в период первой волны пандемии коронавируса в Беларуси. Располагаемые ресурсы домашних хозяйств во втором квартале 2020 г. выросли на 0.3% г/г. При этом средняя заработная плата – основной источник денежных доходов домашних хозяйств<sup>8</sup> – выросла в этот период на 8.2% г/г. Средний размер трудовой пенсии – второго по важности источника дохода – увеличился на 3.6% г/г (см. рис. 15а). Согласно данным выборочного обследования домашних хозяйств по вопросам занятости, в этот период также не произошло увеличения уровня безработицы (рис. 15б). Во втором квартале 2020 г. она составила 4.2%. Снижения экономической активности населения также не отмечалось. Соотношение занятого населения к населению страны в целом в 2020 г. находилось на уровне 2018–2019 гг. Следовательно, единственным фактором, которым можно объяснить более низкие темпы роста располагаемых ресурсов домашних хозяйств относительно средней заработной платы и пенсии, является скрытая безработица – неполная занятость и вынужденные отпуска за свой счет.

**Рис. 15. Доходы и занятость населения, официальные данные**



Источник: Белстат, выборочное обследование домашних хозяйств по вопросам занятости (б).

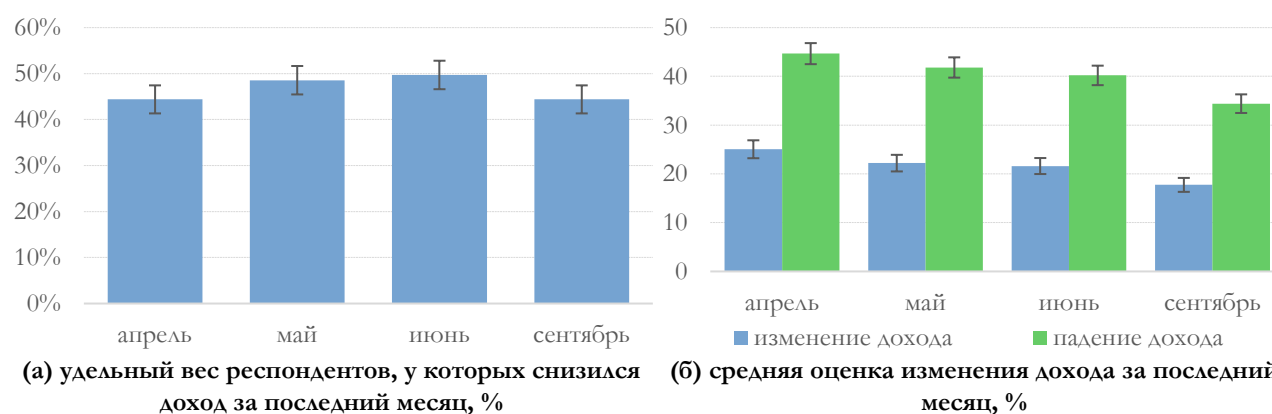
<sup>8</sup> В 2020 г. удельный вес оплаты труда в денежных доходах населения составил 64.8%.

Одновременно с сохранением положительной динамики в доходах статистика показывает резкое падение расходов домашних хозяйств. Во втором квартале 2020 г. они снизились на 7% г/г (рис. 15а), поскольку люди в период первой волны пандемии существенно снизили потребительскую активность<sup>9</sup>. Кроме того, статистические данные по занятости и средней заработной плате могут не в полной мере отражать тенденции на рынке труда – сопоставимые масштабы падения расходов были в третьем квартале 2016 г. (на 6.5% г/г) на фоне рецессии, при которой средняя заработная плата в экономике сокращалась на протяжении двух с половиной лет.

### 3.3. Сокращение трудовых доходов по данным опросов: сокращение рабочих часов и вынужденные отпуска

Опросы населения показывают намного более значительное падение доходов в период первой волны пандемии COVID-19, чем официальные статистические данные. Согласно данным серии опросов, проведенных для изучения влияния пандемии на население Беларуси в трудоспособном возрасте<sup>10</sup>, сокращение доходов произошло фактически у половины опрошенных респондентов (рис. 16а). При этом средний масштаб падения составил около 40% (наибольшим он был в апреле 2020 г. – 44.7%, рис. 16б). С учетом тех респондентов, которые не отметили падения дохода, средний процент изменения дохода месяц к месяцу в апреле-июне был в районе -25% м/м (рис. 16б). В пересчете на располагаемые ресурсы населения,<sup>11</sup> это примерно равноценно падению на 10% г/г. Так как выборка опроса не включала сельское население, трудовые доходы которого пострадали меньше, чем городского, можно ожидать, что масштабы падения доходов были ближе к масштабам падения расходов домашних хозяйств, чем это видно из данных выборочного обследования домохозяйств.

**Рис. 16. Оценка изменения дохода за последний месяц (2020 г.)**



*Примечание.* На рис. (б) изменение дохода – это падение дохода в среднем по выборке, то есть с учётом респондентов, не отметивших падения дохода.

*Источник:* расчёты на основе данных BEROS и ЮНИСЕФ.

Основными факторами падения доходов в период первой волны пандемии коронавируса в Беларуси было сокращение уровня оплаты труда, снижения уровня трудовой загрузки, а также сокращение числа клиентов в секторе услуг. О сокращении трудового вознаграждения (в форме отмены премии и неденежных бонусов, отмены повышения заработной платы и её снижения) в апреле сказали 23.8% респондентов. В мае и июне их удельный вес составлял 22.9 и 24.5% от выборки. Со снижением трудовой загрузки в форме потери подработки, сокращения числа рабочих дней или отпуска за свой счет в апреле столкнулись 22.6% респондентов. В мае их удельный вес вырос до 25.3% (24.1% в июне, табл. 1). Таким образом, население практически в равной степени сталкивалось с сокращением уровня оплаты труда и со снижением уровня «загрузки», то есть проблемой неполной занятости. К тому же около 17% респондентов, в основном занятых в секторе услуг,

<sup>9</sup> Об этом, например, свидетельствует динамика мобильности/самоизоляции, см. <http://covidconomy.by/mobility>.

<sup>10</sup> См. подробнее об опросе <http://covidconomy.by/people>.

<sup>11</sup> С учетом состава домашних хозяйств, структуры их доходов и наличия отрицательного сезонного фактора в апреле-июне относительно марта.

сказали, что их доход снизился из-за сокращения числа клиентов, что также можно ассоциировать с проблемой неполной занятости. При этом малое количество респондентов (2–3%) говорило о потере работы как о факторе снижения уровня доходов. Соответственно, наниматели в период первой волны пандемии коронавируса стремились сохранить рабочие места, а оптимизация расходов шла за счет неполной занятости и сокращения уровня оплаты труда.

**Таблица 1. Факторы снижения дохода в 2020 г. (% респондентов, выбравших соответствующий фактор)**

	10 апреля	10 мая	10 июня	10 сентября
Колебания обменного курса	18.9	14.5	12.2	25.3
Стало меньше заказов, клиентов	17.2	17.2	17.1	12.9
Сократили заработную плату	12.4	13.1	12.4	8.8
Убрали премию	12.2	10.8	12.8	8.8
Потерял подработку	9.3	8.2	8.9	6.1
Сократили количество рабочих дней/часов	8.6	12.1	10.2	5.4
Отправили в отпуск за свой счет	8.2	9.9	9.4	3.0
Отменили повышение заработной платы	6.8	4.6	7.3	6.1
Сократили (уволили)	2.2	2.9	2.3	2.0
Отменили неденежные бонусы	1.6	2.3	2.2	2.2
Задержка в выплате заработной платы	--	--	3.3	1.7

Источник: расчёты на основе данных BEROC.

### 3.4. Поведение нанимателей в период пандемии

Результаты опроса бизнеса также показывают, что частный сектор не был склонен к существенной оптимизации численности сотрудников в первую волну пандемии коронавируса. По данным опроса BEROC, в апреле 2020 г. занятость сократилась на 24.8% опрошенных малых и средних предприятий<sup>12</sup>. В мае удельный вес компаний, которые сокращали занятость, снизился до 19.9%, а летом стабилизировался на уровне 15% (рис. 17). Для сравнения? опрос Исследовательского центра ИПМ, проведенный в самом начале 2020 г., то есть до того, как последствия пандемии затронули Беларусь, показывал, что сокращение занятости происходило у 19.7% малых и средних предприятий<sup>13</sup>. Соответственно, удельный вес компаний, которые вынуждены были сокращать персонал в период первой волны пандемии, по сравнению с докризисным уровнем практически не изменился. Сокращения занятости не произошло даже несмотря на то, что половина опрошенных компаний отметила существенное (более чем на 20%) падение объемов продаж (рис. 17)<sup>14</sup>. Для сравнения, в докризисный период (январь-февраль 2020 г.) с сокращением продаж (как значительным, так и незначительным) сталкивались только 26.6% компаний.

Соответственно, оптимизацию расходов частный сектор осуществлял в основном за счет снижения уровня оплаты труда. В апреле-мае около 40% опрошенных предприятий были вынуждены снизить расходы на оплату труда (рис. 17). Наиболее масштабное сокращение произошло в секторе услуг, в частности в транспортной деятельности, общественном питании, развлечении и отдыхе.

Государственный сектор пострадал в меньшей степени от экономических последствий первой волны пандемии. В частности, государство не осуществляло сокращения занятости или уровня оплаты труда в бюджетном секторе<sup>15</sup>. Государственные коммерческие предприятия во многом работают в секторе промышленности, на который пандемия оказала только косвенный эффект в виде сокращения внешнего спроса. В таких условиях предприятия лишь частично снизили объ-

<sup>12</sup> См. подробнее <http://covidconomy.by/business>.

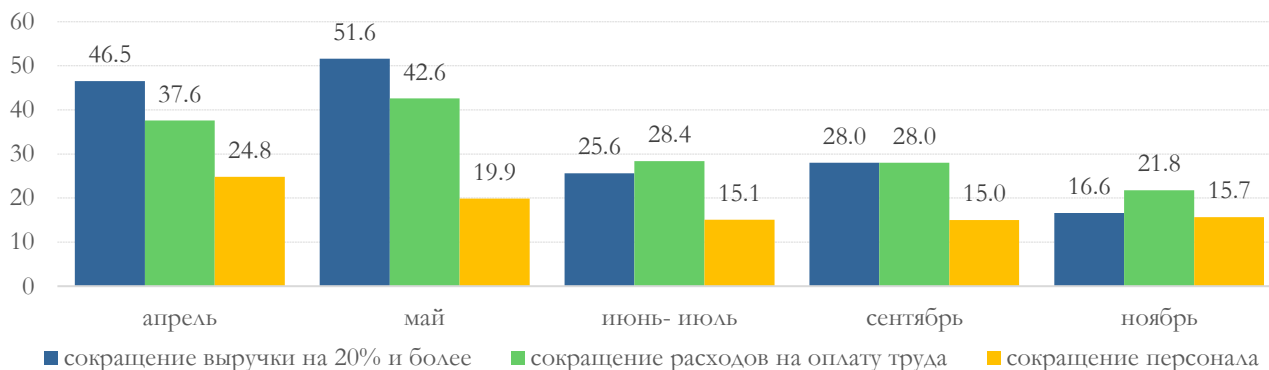
<sup>13</sup> См. подробнее <http://www.research.by/publications/surveys-of-business/202001/>.

<sup>14</sup> По итогам года занятость на белорусских компаниях частной формы собственности (без прямого владения государством или иностранными компаниями) выросла на 1.5%, см. [https://t.me/KEF\\_by/202](https://t.me/KEF_by/202).

<sup>15</sup> Занятость в секторах «здравоохранение», «образование», «государственное управление» в 2020 г. снизилась на 0.6%. Реальная заработная плата в «здравоохранении» и «образовании» выросла в 2020 г. на 7.4 и 22.7% соответственно.

емы производства и, соответственно, уровень загрузки персонала. Списочная численность работников на государственных коммерческих предприятиях снизилась за второй квартал всего на 0.3%<sup>16</sup>. Обратной стороной этого было увеличение складских запасов и ухудшение финансового положения предприятий (BEROC, 2020).

**Рис. 17. Показатели деятельности МСП в 2021 г.: удельный вес компаний с сократившимися выручкой, расходами на оплату труда, занятостью, %**



Источник: расчёты на основе данных BEROC.

#### 4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результаты опроса показывают, что люди воспринимают работу в основном как необходимый источник дохода. Возможность делать что-то интересное или нужное для общества имеет значение при принятии решения о трудоустройстве только для небольшой доли населения, в первую очередь для людей с высшим образованием, доходом выше среднего и молодежи. При этом наличие такой мотивации существенно увеличивает вероятность того, что человек будет доволен своей работой. В зависимости от рода деятельности чаще других полностью удовлетворены своей работой индивидуальные предприниматели, квалифицированные специалисты и собственники бизнеса, а реже других – рабочие.

Несмотря на то, что финансовый фактор играет ключевую роль в мотивации людей к трудоустройству и формированию чувства удовлетворенности от работы, он не входит в понятие «достойной работы». Уровень оплаты труда является базовым («гигиеническим») фактором при оценке привлекательности трудовой деятельности. Достойной же работу делают комфортные условия её выполнения (например, хороший коллектив) и возможность получать от неё удовольствие. Очевидно, что «удалёнка», которую принесла с собой пандемия, сильно повлияла на ощущение комфорта от работы и её восприятие.

Неудовлетворённость существенной части населения уровнем оплаты труда предопределяет то, что данная проблема является ключевой для рынка труда Беларуси. Второй по значимости проблемой респонденты называли высокий риск потери работы и безработицы. Особенно сильно риск безработицы беспокоит респондентов с низким уровнем образования и доходом ниже среднего. Для них проблема дефицита работы стоит острее, чем низкий уровень её оплаты. При этом слабая поддержка безработных со стороны государства редко воспринимается респондентами как значимая проблема.

Высокая актуальность проблемы безработицы в восприятии населения связана с отсутствием уверенности в своей собственной востребованности на рынке труда. Во многом она зависит от пола и возраста человека. Женщинам в возрасте от 45 до 50 лет значительно сложнее найти работу или получить повышение, чем мужчинам в этом возрасте. Также крайне трудно устроиться на работу

<sup>16</sup> По итогам года масштабы сокращения занятости на государственных коммерческих предприятиях были намного выше, см. [https://t.me/KEF\\_by/202](https://t.me/KEF_by/202). Это является долгосрочным трендом, связанным с низкой эффективностью сектора, см. (Данейко и др. 2020).

женщинам с маленькими детьми. Наиболее уязвимой к безработице группой населения являются люди в предпенсионном возрасте, которые сильнее других страдают от срочных трудовых контрактов, несмотря на наличие в законодательстве соответствующих гарантий<sup>17</sup>. Еще одной уязвимой группой на рынке труда являются молодые люди без опыта работы.

Ощущение уязвимости на рынке труда сопряжено с проблемой того, что люди не видят, к кому можно обратиться за помощью. Большинство респондентов считает, что, потеряв работу, можно рассчитывать только на себя или поддержку родственников и знакомых. В некоторых случаях за помощью к государственным службам занятости готовы обращаться пенсионеры и работники бюджетной сферы, а к кадровым агентствам, специализированным сайтам и социальным сетям – молодежь и квалифицированные специалисты.

Основным решением проблем на рынке труда респондентам представляется развитие системы повышения квалификации и улучшение качества образования. Еще одним популярным у населения решением, способным улучшить ситуацию на рынке труда, является развитие бизнеса, в частности улучшение бизнес-среды и обучение основам предпринимательства в школе. Данные меры в большей степени поддерживаются респондентами с высоким уровнем дохода, высшим образованием, индивидуальными предпринимателями, собственниками бизнеса и квалифицированными специалистами.

Высокая уязвимость населения к риску безработицы обусловлена особенностями развития рынка труда Беларуси. За последнее десятилетие произошло существенное увеличение его гибкости, снижение масштабов государственных интервенций и усиление роли частного сектора. При этом система социальной защиты осталась неизменной – она основывается на устаревшей предпосылке, что государственные предприятия, поддерживаемые в условиях кризиса, могут выступить в роли нанимателя последней инстанции, обеспечив как минимум частичную занятость для населения. Соответственно, в условиях негативных экономических шоков люди вынуждены самостоятельно искать решение своих проблем из-за недостаточного развития инструментов адресной поддержки безработных и групп населения, попавших за черту бедности.

Пандемия COVID-19 вновь подчеркнула этот недостаток системы социальной защиты населения. Её первая волна привела к существенному кратковременному падению доходов населения. Благодаря относительно небольшой продолжительности первой волны пандемии негативный эффект был во многом ограничен падением уровня оплаты труда. Безработица же не выросла, так как частный сектор предпочитал не увольнять сотрудников, а переводить их на неполную занятость, ожидая скорого восстановления деловой активности на фоне отсутствия карантинных ограничений. Введение более жестких карантинных мер со стороны государства грозило существенным падением доходов населения и ростом безработицы, к чему не была готова система социальной защиты. Предложенное государством увеличение периода предоставления ежемесячного пособия в рамках ГАСП на три месяца (на период с конца мая до конца августа 2020 г.) не было способно сгладить негативные последствия от карантина из-за низкого размера пособия. Эффект от предусмотренной указом «О временных мерах государственной поддержки нанимателей и отдельных категорий граждан» №178 от 28 мая 2020 г. доплаты до уровня минимальной заработной платы для тех, кто был переведен на неполную занятость (в мае-июле 2020 г.), был потенциально больше, но требовал существенных расходов бюджета. Наличие адекватно работающей системы пособий по безработице и пособий по бедности помогло бы справиться с социальными последствиями кризиса со значительно меньшими затратами.

---

<sup>17</sup> См. [«Скоро на пенсию? Какими трудовыми гарантиями обладают люди предпенсионного возраста»](#), [Трудовой кодекс Республики Беларусь](#), статья 261<sup>5</sup>.

## ЛИТЕРАТУРА

- Силицкий, В. (2009). От общественного договора к общественному диалогу: некоторые соображения о природе и динамике социальной контрактации в современной Беларуси. В: Гайдук, К., Ракова, Е., Силицкий В. (ред.). [Социальные контракты в современной Беларуси](#), СПб.: Невский простор, 224 с.
- Данейко, П., Чубрик, А., Гайдук, К., Борнукова, К., Крук, Д. (2020). [Трансформация сектора государственных коммерческих предприятий в Беларуси](#), Исследовательский центр ИПМ, *дискуссионный материал* PDP/20/07.
- Шиманович, Г., Болточко А. (2020). [Рынок труда: вызовы развития](#), *Банкаўскі веснік*, 3/680, 109–113.
- BEROC (2020). [Белорусский экономический обзор, 1–2 кварталы 2020](#), *бюллетень* Центра экономических исследований BEROC.
- Bornukova, K., Cojocaru, S., Matytsin, M., Shymanovich, G. (2019). [Poverty, Vulnerability, and Household Coping Strategies during the 2015-16 Recession in Belarus](#), *World Bank Policy Research Working Paper* WPS9003.
- Kruk, D., Bornukova, K. (2014). [Belarusian Economic Growth Decomposition](#), *BEROC Working Paper* No. 24.

## Глава 3. «Идеальная» пенсионная система: оставить нельзя менять

Виктория Смоленская, Глеб Шиманович, Наталья Щербина

*Конечно, общественное мнение нельзя сводить к отдельным цитатам случайных людей, но фраза одного из участников фокус-групп, проведенных нами в 2019 г. довольно точно описывает восприятие пенсионной системы многими белорусами: «Мне кажется, пока я доживу до пенсии, уже 90 лет пенсионный возраст, наверно, сделают». Молодые люди предпочитают не задумываться о пенсии, но с возрастом тревожные вопросы о том, что ожидает человека «в старости», начинают приходить всё чаще. Эти вопросы можно рассматривать как минимум как повод задуматься над тем, какие изменения нужны для лучшей работы и большей устойчивости пенсионной системы. Но ещё в большей степени их понимание даёт возможность выстроить эффективную коммуникацию по поводу реформы пенсионной системы и каналы обратной связи, которые помогут сформулировать общественный запрос на такую реформу или по меньшей мере обеспечат окно возможностей для её проведения. Эта глава об отношении населения к существующей пенсионной системе и возможным направлениям её реформирования. В ней анализируются ожидания людей по поводу выхода на пенсию, восприятие образа и уровня жизни нынешних пенсионеров, степень осведомленности о том, как работает пенсионная система Беларуси, восприятие её текущих проблем, видение «идеального» варианта пенсионной системы, а также готовность к её изменениям — конечно, не ко всем.*

### 1. ВВЕДЕНИЕ

Пенсионная система является основным элементом социальной политики Беларуси. В 2019 г. расходы бюджета на выплату трудовых пенсий составили 9.5% от ВВП. Это составляет 67.2% от расходов сектора государственного управления на социальную политику и 22.8% от всех расходов бюджета<sup>1</sup>. Соответственно доступность, эффективность и справедливость пенсионной системы во многом предопределяет успешность социальной политики государства в целом.

При этом финансовая устойчивость пенсионной системы вызывает сомнения. Фонд социальной защиты населения, из которого финансируются выплаты трудовых пенсий, выполняется с дефицитом, начиная с 2013 г. В 2019 г. объем субвенций со стороны центрального бюджета для покрытия дефицита составил 0.8% от ВВП. Соответственно для поддержания устойчивости пенсионной системы государство вынуждено идти на её реформирование. Основным направлением реформ является ужесточение требований по получению пенсий по возрасту – увеличение пенсионного возраста и страхового стажа. Соответствующие изменения параметров пенсионной системы снижают её доступность, однако их недостаточно для восстановления баланса. Это означает, что перед государством стоит задача дальнейшего реформирования пенсионной системы.

### 2. ОТНОШЕНИЕ К ЖИЗНИ НА ПЕНСИИ

#### 2.1. Чувства, которые вызывают мысли о пенсии

Эмоции, с которыми люди ожидают наступления пенсионного возраста, во многом отражают восприятие эффективности существующей пенсионной системы. Соответствующие вопросы в ходе исследования были заданы участникам фокус-групп и национального опроса населения<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Расходы сектора государственного управления по [методологии статистики государственных финансов](#) (МВФ) составили BYN 54.8 млрд, в т.ч. 18.6 млрд на социальную политику. Расходы [ФСЗН на выплату трудовых пенсий](#) в 2019 г. составили BYN 12.4 млрд.

<sup>2</sup> Фокус-группы проводились в июне 2019 г. (Минск и областные центры), подробнее см. Щербина и Смоленская, 2019 и главу «Методологические замечания». Опрос проводился в сентябре 2019 г. (см. главу «Методологические замечания»).



Ответы участников фокус-групп на вопрос «Какие чувства у вас вызывают мысли о пенсии?» были объединены в 3 группы: негативные, позитивные и нейтральные по частоте упоминаний слов-маркеров (табл. 1). Негативные чувства выражались через слова «обман», «страшно», «невозможно прожить», «низкая пенсия», «болезни», «нестабильная ситуация» и т.д. Позитивные чувства выделялись по таким словам, как «свобода», «прекрасные ощущения», «жизнь вне возраста». Группу нейтральных чувств сформировали такие слова и выражения как «период жизни», «деньги в данном случае пока не ассоциируются», «приняла это как должное».

**Таблица 1. Какие чувства вызывают мысли о пенсии**

	Негативные	Нейтральные	Позитивные
Количество/процент упоминаний	44 / 77.2	5 / 8.8	8 / 14.0

Источник: расчёты на основе данных анализа фокус-групп.

Чаще всего у участников фокус-групп мысли о пенсии вызывают негативные чувства, связанные как с финансовыми, так и с психологическими шоками. Большинство участников в возрасте до 50 лет говорили о том, что испытывают *страх* при мысли о пенсии, который в первую очередь связан с падением качества жизни в пожилом возрасте из-за низкого размера государственной пенсии: «*просто страшно за уровень жизни на пенсии*».

На втором месте по количеству упоминаний – неуверенность в том, что респондент *доживет до пенсии*. Главной причиной сомнений в том, что удастся дожить до пенсии, является запланированное повышение пенсионного возраста (и ожидание его дальнейшего повышения), а также проблемы со здоровьем. Особенно данным вопросом обеспокоены мужчины:

*«Что касается мужчин, если ты перешагнул за 65 – это ты нормально живешь.»*

*«Скоро вообще будет так, что человек будет сразу на кладбище [попадать] ... по выходу на пенсию.»*

*«Мне кажется, пока я доживу до пенсии, уже 90 [лет пенсионный возраст], наверно, сделают.»*

Третья по популярности ассоциация к слову «пенсия» – это слово «работа». По мнению респондентов, низкий размер государственной пенсии – основного источника дохода на пенсии – вынуждает продолжать работу или искать подработку:

*«Нам создают условия, при которых мы просто вынуждены выживать.»*

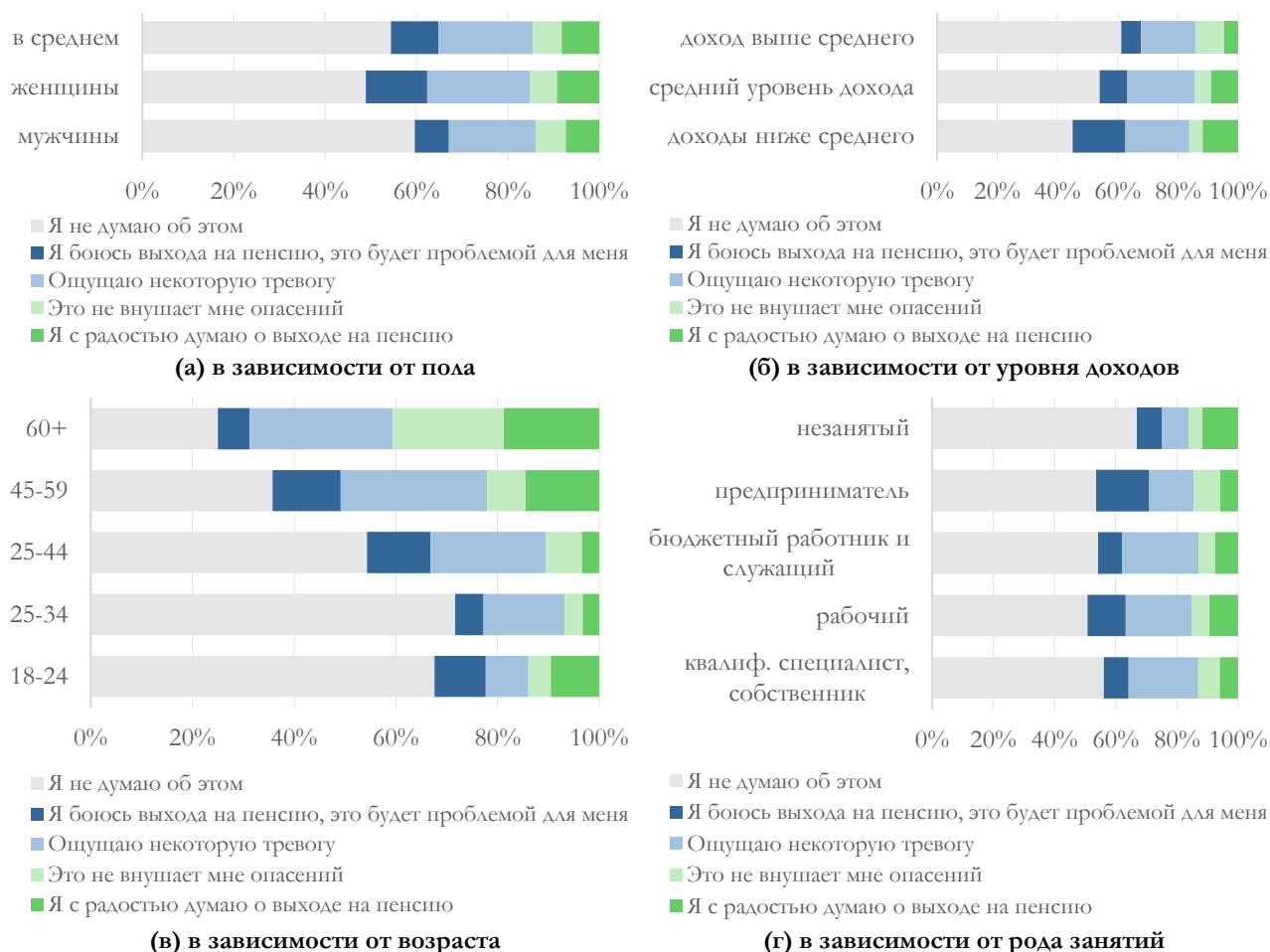
*«На нашу пенсию не проживешь, поэтому работала и работать буду, сколько сил хватит, и сколько будут держать на работе.»*

*«Если пенсия, то все равно думаешь, что будешь работать. На пенсии работать обязательно.»*

Согласно результатам национального опроса, 54.4% респондентов старше 18 лет не думали о предстоящем выходе на пенсию. Если же люди задумывались на данную тему, то это часто вызывало у них опасения и тревогу. Количество респондентов, у которых выход на пенсию ассоциировался с негативными эмоциями, вдвое превышало число тех, у кого пенсия не вызывала опасений или даже радовала (31% против 14.5%, рис. 1а). При этом наличие положительных мыслей о пенсии было скорее связано с неудовлетворённостью условиями работы и проблемами с её поиском, чем привлекательностью самой жизни на пенсии.

Например, важный фактор, определяющий отношение человека к проблеме выхода на пенсию – его уровень дохода. Чем он ниже, тем чаще респондент задумывается о выходе на пенсию. И эти мысли скорее имеют выраженную эмоциональную окраску. Среди населения с доходом ниже среднего большой удельный вес как тех, кто с радостью думает о пенсии (11.7%, что значительно выше среднего значения по выборке в 8.2%), так и тех, кто её боится (17.6%). Вероятно, люди с низким уровнем дохода в большей степени зависят от системы социальной защиты и поэтому уверенность в том, что им удастся обеспечить себе комфортный уровень жизни на пенсии, у них ниже, чем у более обеспеченных групп населения.

**Рис. 1. Распределение ответов на вопрос «С какими чувствами вы думаете о выходе на пенсию?»**



Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

В зависимости от социально-экономического статуса реже всего о пенсии задумывается незанятое население, а больше всего опасений выход на пенсию вызывает у предпринимателей. Для первой группы пенсия – это устойчивый источник дохода, а поскольку в момент опроса они не работали (то есть уровень их дохода, вероятно, был невысок), то их образ жизни при достижении пенсионного возраста не поменяется. Поэтому среди них также относительно велик удельный вес тех, кто с радостью ожидает выхода на пенсию (11.6%). Предприниматели же чувствуют себя уязвимыми из-за увеличивающихся требований по страховому стажу для получения пенсии.

Вероятность того, думает ли человек о пенсии, напрямую зависит от его возраста. Среди людей в возрасте от 18 до 35 лет о предстоящем выходе на пенсию задумывается менее трети респондентов. Напротив, в возрастной группе 45–59 лет о пенсии думает около двух третей опрошенных<sup>3</sup>. При этом женщины задумываются о предстоящем выходе на пенсию значительно чаще мужчин, и их ожидания более пессимистичны. Среди женщин боятся выхода на пенсию 13.4% респондентов, а среди мужчин – 7.5%.

Результаты фокус-групп также показывают, что отношение к пенсии отличается в зависимости от возраста человека. Участники дискуссий в возрасте до 50 лет оценивали перспективу перехода в старший возраст в основном пессимистично. Среди респондентов, уже достигших пенсионного возраста, «спокойное» отношение к своему статусу (в том числе с определенной долей юмора)

<sup>3</sup> В 2007 г. наблюдалась похожая ситуация: в возрасте 18–24 лет о пенсии не задумывались более 80% респондентов, от 25 до 34 лет – две трети респондентов, старше 50 лет – 15%. В среднем по выборке о пенсии не задумывались чуть более 55% респондентов (см. Батурчик и Чубрик, 2008).

более распространено. В группах, где участие принимали пенсионеры с активной жизненной позицией (члены общественных организаций, люди, у которых есть интересная работа либо хобби на пенсии), обсуждение происходило преимущественно в положительной модальности, озвучивалось позитивное либо нейтральное отношение к своему возрасту:

*«Все равно мы должны найти внутренний в себе ресурс, чтобы ощущать свой возраст счастливым. Чтобы ощущать не «доживание», а жизнь, чтобы ощущать себя деятельным, полезным.»*

Пенсионеры, которые принимают участие в общественных организациях, волонтерском движении, обучаются в Университете Золотого века (Гродно), положительно воспринимают пенсию как период жизни, связывают её с возможностью активной общественной деятельности и ощущением причастности к сообществу:

*«Потому что ну как это – дама одному лежать на диване, телевизор смотреть? Грустно. А тут как бы сверстники. Свои интересы, свои идеи.»*

## 2.2. Образ жизни современного пенсионера

Негативные ожидания относительно качества предстоящей жизни на пенсии связаны с тем, какой люди видят жизнь нынешних пенсионеров. Образ жизни неработающего пенсионера предполагает, что существенную часть своего времени он/она тратит на деятельность, связанную с ведением домашнего хозяйства, работой на даче или огороде около дома, присмотром за внуками (Рис. 2). При этом жизнь пенсионеров связана с достаточно низкой социальной активностью. Крайне небольшой процент респондентов предположил, что неработающие пенсионеры занимаются самообразованием, волонтерством, имеют хобби или путешествуют. По мнению респондентов, общение с внешним миром у пенсионеров ограничено просмотром телевизора, реже – общением с друзьями и соседями.

**Рис. 2. Распределение ответов на вопрос «Чем чаще всего занимаются неработающие белорусские пенсионеры?», %**



*Примечание.* Респондентам предлагалось выбрать не более пяти вариантов ответа.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

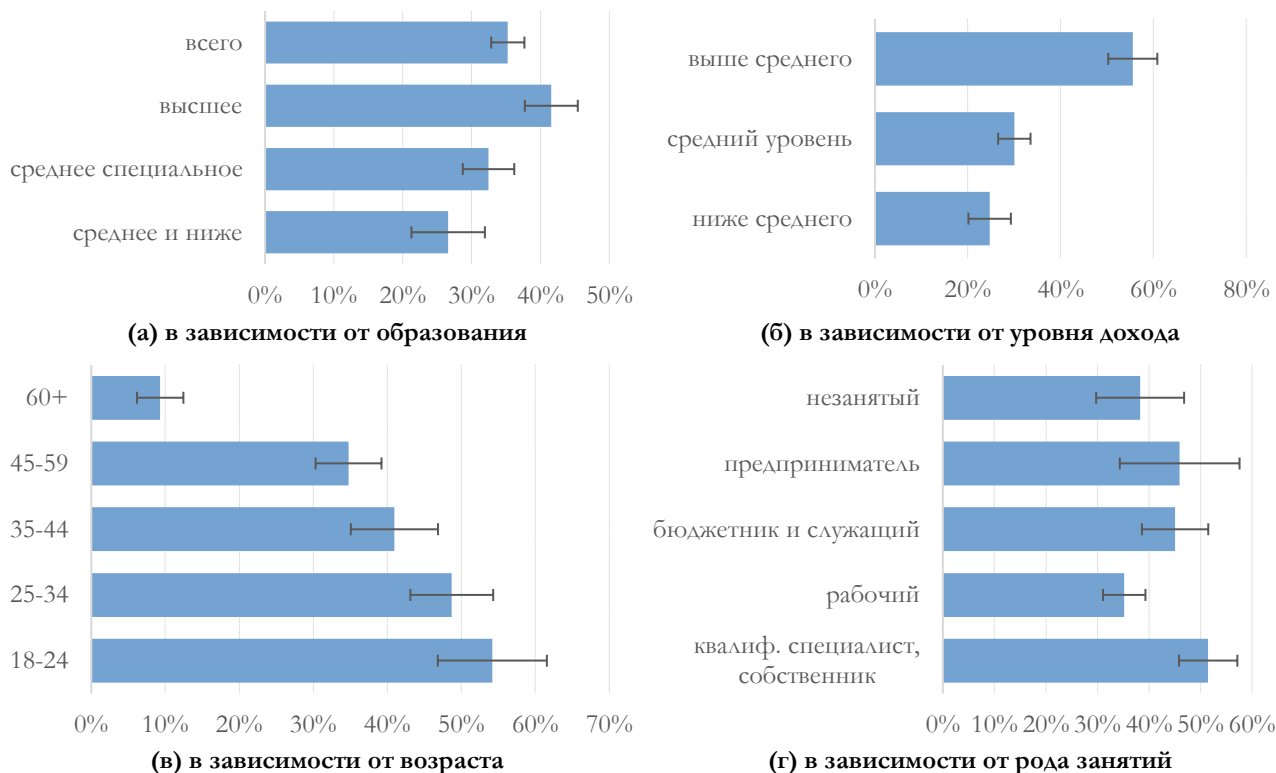
**Рис. 3. Распределение ответов на вопрос «Будет ли отличаться ваша жизнь на пенсии (после ухода с работы) от жизни нынешних пенсионеров?», % респондентов, не являющихся пенсионерами**



*Примечание.* Респондентам предлагалось выбрать не более трёх вариантов ответа.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

**Рис. 4. Удельный вес респондентов, которые считают, что их образ жизни на пенсии будет отличаться от образа жизни нынешних пенсионеров, % от соответствующей группы**

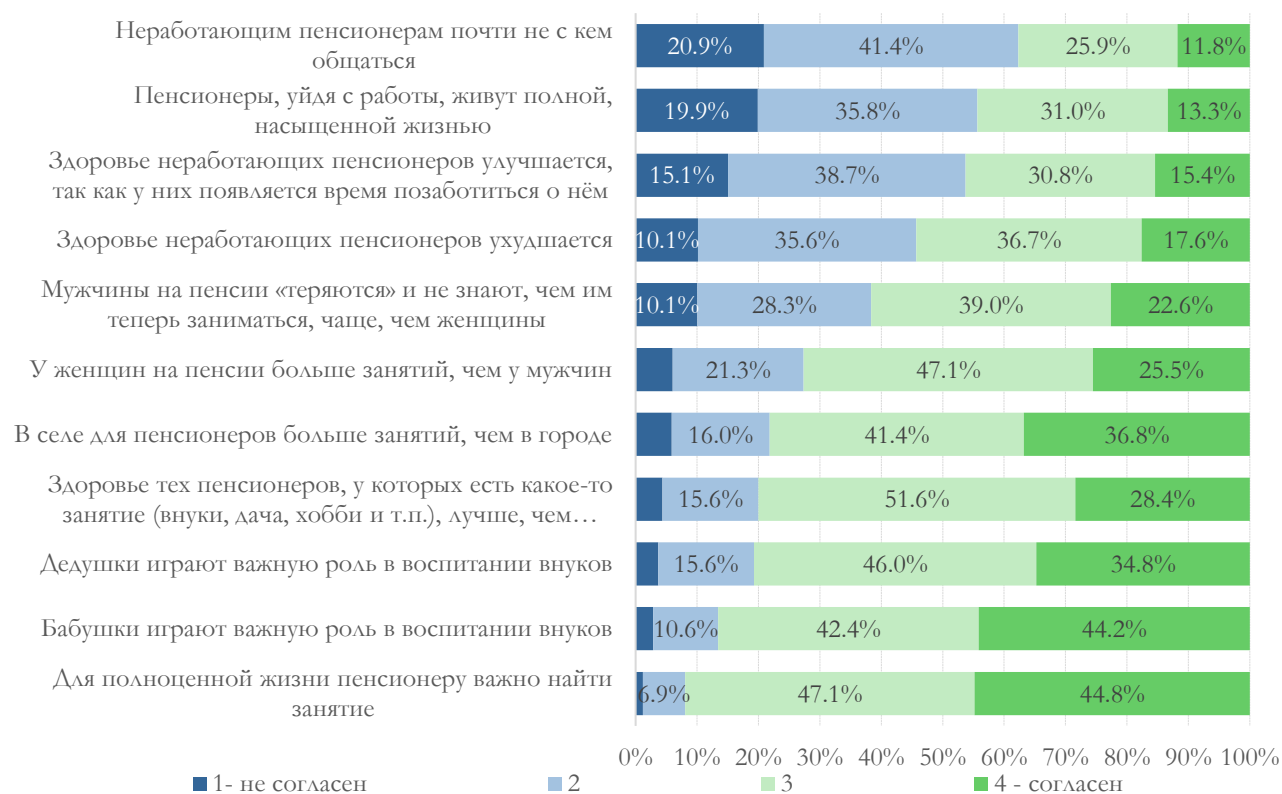


*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Большинство респондентов считает, что их образ жизни не будет отличаться от того, как живут нынешние пенсионеры (рис. 3). Только 36% респондентов считает, что они доживут до пенсии и будут жить по-другому. Иначе, чем у нынешних пенсионеров, склонны видеть свою жизнь на пенсии люди с высшим образованием, а также респонденты с уровнем дохода выше среднего (рис. 4а, б). Чаще всего склонны считать, что их жизнь на пенсии будет отличаться от жизни нынешних пенсионеров, молодые люди в возрасте до 24 лет и от 25 до 34 лет (Рис. 4в).

Значительное влияние на отношение к жизни на пенсии оказывает востребованность респондента на рынке труда. Среди тех, кто считает, что ей/ему легко найти новую работу, а риск потерять текущую невелик, 49.3% респондентов считает, что их образ жизни на пенсии будет иным, чем у нынешних пенсионеров. Напротив, среди тех, кто чувствует высокий риск потери работы и оценивает шансы найти новую как низкие, только 25% рассчитывают жить иначе. В наибольшей же степени склонны считать, что их будущая жизнь на пенсии будет проходить так же, как у нынешних пенсионеров, представители рабочих специальностей (Рис. 4г). На видение своей жизни на пенсии также влияют установки относительно роли частного бизнеса и государства в экономике: респонденты, которые уверены, что частный сектор эффективнее государственного, чаще других (40.6%) говорят, что будут жить не так, как живут нынешние пенсионеры.

**Рис. 5. Распределение ответов на вопрос «Насколько вы согласны со следующими утверждениями про образ жизни неработающих пенсионеров?», валидный % респондентов**



Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Основные различия в образе жизни на пенсии нынешних и будущих пенсионеров связаны с желанием последних уделять больше внимания своему здоровью и вести более активную социальную жизнь. Остальные элементы образа жизни нынешних пенсионеров респонденты предпочитают сохранить. В частности, только небольшое число респондентов сказала, что они будут меньше времени уделять внукам и работе в огороде или на даче. Такое внимание к внукам и сельскому хозяйству связано с тем, что респонденты видят в них занятия, которые обеспечивают неработающим пенсионерам полноту жизни. Подавляющее большинство респондентов считает, что для полноценной и здоровой жизни пенсионеру нужно занятие. Эти утверждения разделяет

92 и 80% респондентов соответственно (Большинство респондентов считает, что их образ жизни не будет отличаться от того, как живут нынешние пенсионеры (рис. 3). Только 36% респондентов считает, что они доживут до пенсии и будут жить по-другому. Иначе, чем у нынешних пенсионеров, склонны видеть свою жизнь на пенсии люди с высшим образованием, а также респонденты с уровнем дохода выше среднего (рис. 4а, б). Чаще всего склонны считать, что их жизнь на пенсии будет отличаться от жизни нынешних пенсионеров, молодые люди в возрасте до 24 лет и от 25 до 34 лет (Рис. 4в).

Значительное влияние на отношение к жизни на пенсии оказывает востребованность респондента на рынке труда. Среди тех, кто считает, что ей/ему легко найти новую работу, а риск потерять текущую невелик, 49.3% респондентов считает, что их образ жизни на пенсии будет иным, чем у нынешних пенсионеров. Напротив, среди тех, кто чувствует высокий риск потери работы и оценивает шансы найти новую как низкие, только 25% рассчитывают жить иначе. В наибольшей же степени склонны считать, что их будущая жизнь на пенсии будет проходить так же, как у нынешних пенсионеров, представители рабочих специальностей (Рис. 4г). На видение своей жизни на пенсии также влияют установки относительно роли частного бизнеса и государства в экономике: респонденты, которые уверены, что частный сектор эффективнее государственного, чаще других (40.6%) говорят, что будут жить не так, как живут нынешние пенсионеры.

Рис. 5). Одновременно с этим респонденты считают (78.2%), что в сельской местности у пенсионеров занятий больше, чем в городе. Также они разделяют мнение, что бабушки и дедушки играют важную роль в воспитании внуков (86.6 и 80.7% соответственно).

### 2.3. Отношение к уровню жизни на пенсии

Негативные эмоции относительно жизни на пенсии и непривлекательный образ жизни нынешних пенсионеров во многом объясняется их низким уровнем доходов. Все возрастные группы участников фокус-групп в основном относят пенсионеров к уязвимой группе населения, которая нуждается в социальной защите. Респонденты в возрасте до 50 лет характеризуют образ жизни пенсионеров как «выживание» – «мне их просто жалко». По мнению участников дискуссий, сегодняшний белорусский пенсионер может позволить себе только минимальный набор товаров и услуг: покупку продуктов питания, оплату коммунальных услуг (минимальное «самообслуживание») и «стандартный» набор лекарств. Средств не хватает на дорогостоящие лекарства и лечение, покупку одежды и обуви, товаров длительного пользования, необходимого оборудования (например, отопительных котлов и т.п.), развлечения и отдых.

*«Я поняла одно: болеть нельзя, вещи нужно носить аккуратно. Праздники все планировать тщательно, все.»*  
*«Не остается на какие-то развлечения, потому что минимальная стоимость, допустим, билета на концерт или в театр – 10, 15 [рублей] и выше.»*

Финансовое положение, как отмечают участники, зависит от места проживания и состава семьи. Как правило, если в семье двое пенсионеров, то в целом государственной пенсии хватает:

*«Вот у меня родители мужа на пенсии. И она [свекровь] говорит: «Если сегодня, не дай Бог, нас кого-нибудь не станет, то все.»*  
*«Вот когда ещё два пенсионера, им ещё как-то полегче, а если одинокие, то вообще тяжело»*

Выход на пенсию для многих сегодняшних пенсионеров сопровождался необходимостью перестроить свой образ жизни в соответствии с сократившимися доходами. Однако пенсионеры оценивают свое финансовое положение менее критично, чем оно видится респондентом более молодого возраста:

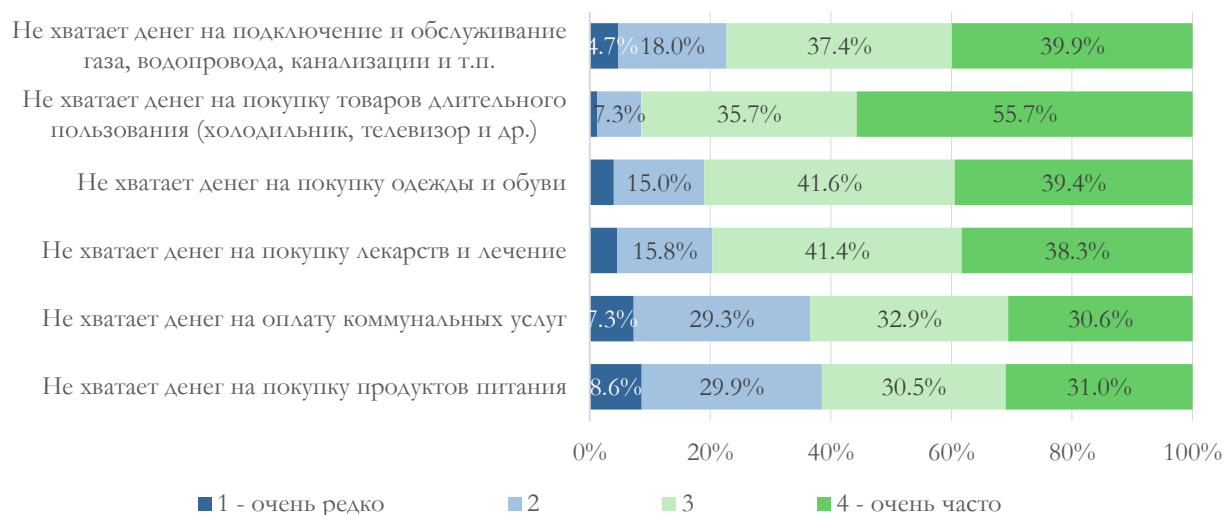
*«Вот я стала свободным человеком. Первый месяц был шоковый. Я впервые за всю свою жизнь стала вести учет расходов и доходов, потому что я не могла представить, на сколько моей пенсии будет хватать. Я где-то за первые пару месяцев поняла, что можно жить. Болеть нельзя, но просто так можно»*

*жить [с юмором]. Прокормить себя, своих животных я могу. Поэтому я спокойно так это пережила и теперь, радостная и счастливая, пришла в этот УЗВ [Университет Золотого века].»*

*«Безусловно, возможности жить на пенсию ограничены. Но опять же, к этому тоже нужно подойти разумно и как бы тратить, планировать не больше того, что можно иметь, получая пенсию.»*

Результаты опроса также свидетельствуют о том, что уровень жизни пенсионеров воспринимается как низкий. Только 8.1% респондентов (из тех, кто не затруднился с ответом) считают, что пенсия способна обеспечить им безбедную старость. В частности, около 90% населения уверено, что пенсионеры в основном не могут себе позволить покупку товаров длительного пользования (рис. 5). Около 80% считают, что у пенсионеров часто отсутствует возможность приобрести одежду и обувь, а также оплатить необходимое лечение и лекарства. Более 60% респондентов из тех, кто не затруднился с ответом, полагают, что у пенсионеров регулярно не хватает средств на оплату коммунальных услуг и покупку продуктов питания. Фактически, последние две депривации созвучны с определением абсолютной бедности. Если учитывать в анализе тех, кто затруднился с ответом, то удельный вес респондентов, одновременно ответивших, что пенсионерам не хватает средств как на продукты питания, так и на оплату коммунальных услуг, составляет 52.2%. Это означает, что большинство населения действительно считает, что пенсионеры живут за чертой бедности.

**Рис. 6. Распределение ответов на вопрос «Как часто нынешние пенсионеры сталкиваются с перечисленными проблемами?»**



*Примечание.* Распределения приведены без учета тех, кто затруднился с ответом.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Отношение к пенсионерам как людям, живущим в бедности, существенно зависит от социального статуса человека и его установок. Наиболее характерно оно для людей с низким уровнем образования (57.3% среди респондентов со средним уровнем образования и ниже), низким уровнем дохода (64% среди респондентов с доходом ниже среднего), для тех, кто не востребован на рынке труда (61.7% среди тех, кому очень сложно найти работу) и склонен негативно относиться к частному бизнесу (57.3%). Данный профиль описывает людей, которые в значительной степени вынуждены полагаться на помощь государства, и, судя по всему, уровень поддержки, на которую они могут рассчитывать в пенсионном возрасте, их не устраивает. По месту жительства, наиболее распространено мнение о бедности пенсионеров у жителей Минска (67.3%) и областных центров (58.4%), где стоимость жизни в целом дороже (большая доля дохода пенсионеров тратится на оплату коммунальных услуг).

#### 2.4. Источники дохода на пенсии

Восприятие пенсионеров как людей, живущих за чертой бедности, основано на оценке размера пенсии. Подавляющее большинство респондентов (71.8%) считают, что пенсия в Беларуси низкая. С утверждением, что размер пенсии в Беларуси средний<sup>4</sup>, согласны 18.3%, а остальные участники опроса затруднились с ответом. Основную причину низкого размера пенсий люди видят в общей экономической ситуации и неэффективном использовании средств государством. Так, 69.4% респондентов при ответе на вопрос «почему в Беларуси низкая пенсия» выбрали и/или вариант «общее экономическое положение не позволяет платить большие пенсии», и/или вариант «потому что люди мало зарабатывают и не могут больше отчислять в пенсионный фонд». Оба эти варианта описывают проблему низкого уровня доходов в экономике. Второй по популярности блок ответов связан с низкой эффективностью сектора государственных финансов: люди считают, что государство неэффективно распределяет деньги (49.1%) и много тратит на обслуживание долга (24.6%), рис. 7. В то же время респонденты не придают большого значения проблемам старения населения и уклонения от уплаты налогов, которые представители органов госуправления называют в числе важных факторов, обуславливающих дефицит фонда социальной защиты населения. Вероятно, масштабы данных проблем не столь высоки в восприятии населения по сравнению с общим состоянием экономики.

**Рис. 7. Распределение ответов на вопрос, почему в Беларуси низкая пенсия**



*Примечание.* Респондентам предлагалось выбрать не более трёх вариантов ответа. На вопрос отвечали только те респонденты, которые считали, что уровень пенсии в Беларуси низкий (т.е. 1103 респондента из 1536).

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

**Таблица 2. На какие доходы на пенсии рассчитывают респонденты**

	Количество упоминаний	% упоминаний
Помощь детей, родственников	20	35.1
Работа/подработка	15	26.3
Свои сбережения, накопления	8	14.0
Только государственная пенсия	4	7.0
Доходы с приусадебного участка	3	5.3
Пойти в органы, военнослужащие	2	3.5
Доходы от бизнеса	2	3.5
Сдам/сдаю квартиру/комнату	2	3.5
Выплаты страховой компании/пенсионного фонда	1	1.8

*Источник:* расчёты на основе данных анализа фокус-групп.

<sup>4</sup> Вариант «пенсия в Беларуси высокая» выбрал 1 респондент.



**Таблица 3. Ожидаемые и фактические (для пенсионеров) источники дохода на пенсии**

	18–29	30–49	50+
Помощь детей, родственников	3	8	9
Работа/подработка	--	10	5
Свои сбережения, накопления	3	3	2
Только государственная пенсия	1	3	--
Доходы с приусадебного участка	--	2	1
Пойти в органы, военнослужащие	1	1	--
Доходы от бизнеса	2	--	--
Сдам/сдаю квартиру/комнату	--	1	1
Выплаты страховой компании/пенсионного фонда	--	1	--

Источник: расчёты на основе данных анализа фокус-групп.

Низкий уровень жизни, который может обеспечить пенсия, подталкивает население к поиску дополнительных источников доходов, на которые можно будет полагаться при достижении пенсионного возраста. Большинство участников дискуссий в рамках фокус-групп не воспринимает пенсию как единственный источник дохода (см. табл. 2 и 3).

О том, что они рассчитывают *только* на государственную пенсию, заявили только 4 участника фокус-групп.

*«Если зарплата не хватает, то пенсии подавно не будет хватать.»*

*«Надежда, что дети не оставят.»*

*«Хоть одна дочка, да не оставит меня в беде, так сказать, поможет.»*

*«Мечтаю, что мои дети будут богатыми.»*

*«Какие-то мысли о том, что дети будут содержать. Сейчас вложиться, выучить, воспитать. Потому что пенсия, какая она там будет, 200–300 рублей. Буду работать в удовольствие по мере возможностей.»*

*«Что там в возрасте будет? На государство надежды мало.»*

Несмотря на то, что государственная пенсия не рассматривается как единственный источник дохода в пенсионном возрасте, её вклад в общие доходы пенсионеров остается наиболее весомым. Несмотря на преобладание негативных оценок текущего уровня пенсий и ожиданий дальнейшего снижения их размера, люди предполагают, что при достижении пенсионного возраста они будут жить в основном на государственную пенсию. Второй важный источник средств к существованию на пенсии – это сохранение занятости и подработки (рис. 8). Ещё 16% респондентов предполагали, что будут жить на пенсии на сбережения, чуть более 10% – на доходы от собственности (продажа и аренда недвижимости) или от бизнеса, рис. 8.

**Рис. 8. Распределение ответов на вопрос «На какие средства вы будете жить (живете) на пенсии?»**



\* или пенсионного фонда.

Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

## 2.5. Отношение к работе на пенсии

С учетом низкого размера пенсий сохранение занятости в пенсионном возрасте видится как наиболее оптимальный, но вынужденный способ преодоления финансовых трудностей. Ответы на вопрос «Должны ли люди работать на пенсии?» имеют отрицательную модальность. При этом 84,6% участников фокус-групп рассчитывают работать на пенсии или уже работают и воспринимают это как необходимость. Большинство участников считает, что люди пенсионного возраста должны иметь *возможность* работать, а не *обязанность*, что работа на пенсии в первую очередь должна быть направлена на самореализацию – через наставничество, передачу опыта, если есть желание и позволяет здоровье. Однако в реальности, по их мнению, люди пенсионного возраста не могут уйти на заслуженный отдых, не беспокоясь о финансовой составляющей:

*«Пенсия у нас – это жизнь закончилась. Дотяни уже. Если ты дожил и все-таки ты получил эту долгожданную пенсию, то теперь ты просто дотяни. Счастье тебе уже не включено.»*

Основные причины для работы на пенсии, которые назывались участниками фокус-групп, представлены в табл. 6. Недостаточный размер пенсии является основной причиной продолжать трудиться. Средний размер назначенных пенсий за 2018 г. в Беларуси составил 342,23 рубля<sup>5</sup>, пенсий по возрасту – 352,11, минимальный размер пенсии по возрасту – 255,1 рубля. Многие участники (как правило, моложе пенсионного возраста) называли «оскорбительным» размер государственной пенсии, на который может рассчитывать обычный человек. По их мнению, он не позволяет белорусским пенсионерам удовлетворять свои потребности на должном уровне и вести достойный образ жизни:

*«Поэтому люди цепляются за работу, когда они видят, что они 187 рублей получают пенсию, а 110 нужно в зимний период заплатить за коммунальные услуги, и потом под любым предлогом на любой должности, если есть возможность, пожалуйста, меня оставьте на работе.»*

**Таблица 4. Основные причины работы на пенсии**

	Количество упоминаний	% упоминаний
Недостаточный размер пенсии	17	30,4
Нет других занятий	11	19,6
Теряется смысл жизни	7	12,5
Страх заболеть из-за отсутствия работы	6	10,7
Привычка работать	5	8,9
Помогать детям	5	8,9
Востребованный специалист/ нет замены	4	7,1
Интересная работа/свое дело	1	1,8

Источник: расчёты на основе данных анализа фокус-групп.

Вторая по частоте упоминания участниками фокус-групп причина работать на пенсии – это отсутствие других занятий. Причем и эта причина является в значительной мере следствием недостаточного размера пенсии (не хватает денег на досуг), а не только отсутствием альтернативных вариантов занятий в свободное время.

*«Кроме того, многие люди, как здесь все говорили, боятся остаться в одиночестве. Без коллектива, без работы, остаться одни. И вот для многих это такая страшилка, депрессия.»*

*«Потому как многие работают (свои родители) – люди понимают, что им нечего будет делать. У них пенсия ничего не позволяет, только на Комаровку сходить, съесть что-нибудь.»*

*«Санатории очень дорогие. Если им со скидкой (у них же есть какая-то льгота) даст собес, все равно это же непомерно для наших пенсионеров. Там россияне, из-за границы очень много, с Литвы, с Латвии, с Эстонии. Не только пенсионеры, там и с детьми, конечно, есть. Но нашим это недоступно.»*

<sup>5</sup> Последние годовые данные на момент проведения фокус-групп.

По мнению респондентов, недостаточный размер пенсии, ограниченные возможности для развития, хобби и путешествий на пенсии приводят к потере смысла, боязни заболеть из-за пассивного образа жизни. Поэтому люди стараются «держаться» за работу, и с годами вырабатывается привычка работать.

*«Как многие говорят: сядешь – и уйдешь сразу. Они [пенсионеры] все так говорят.»*

*«Болезни начинаются.»*

*«Если я сейчас остановлюсь – все.»*

*«Выходят люди на пенсию, хоть мама его с ним тоже на пенсии, но он пьет. Вот когда он работал, он не пил.»*

Некоторые участники фокус-групп отмечали, что пенсионеры работают, чтобы иметь возможность помогать своим детям. Это чаще всего связано с личными семейными обстоятельствами, и в качестве дополнительного заработка также рассматривают работу или подработку.

*«Из-за денег, потому что детям тоже помогать нужно будет. Если хочешь нормально ещё что-то иметь, кроме бюджета прожиточного минимума, пакета продуктов, ещё что-то захочешь, тогда уже надо подрабатывать.»*

Положительным стимулом продолжать работу на пенсии являются опыт и знания, которые позволяют работать с энтузиазмом, передавать знания молодому поколению. Работодатели также заинтересованы оставлять на работе востребованных специалистов с богатым опытом работы и уникальными профессиональными навыками, особенно в узкоспециализированных областях.

*«Одна из причин – это то, что есть силы, опыт, знания, которые позволяют работать и хотелось бы работать, и вторая, так как действительно наша сфера чисто в материальном плане не доходная, зная то, с какими пенсиями выходят сотрудники на эту пенсию, это в общем-то ничтожная сумма.»*

*«Папа до сих пор работает. Он говорит: «Я уже хочу отдохнуть», а ему все продлевают и продлевают [контракт].»*

*«Есть исключения на заводах, когда там первоклассный специалист [пенсионного возраста] есть.»*

*«У меня училась дочка в РМК<sup>6</sup>, она на домпре играла. Так вот, у нее преподавала заслуженная артистка домпристка, ей 85 лет, потому что там особо и домпристов... Есть пару человек.»*

*«Если некем заменить, то конечно держат. Но недлительные контракты – один из нюансов.»*

Все вышеперечисленные причины вынуждают людей пенсионного возраста продолжать работать, несмотря на то что некоторые из них начинают сталкиваться с дискриминацией в вопросах найма, предвзятым отношением в коллективе и движением вниз по карьерной лестнице:

*«Есть оставляют, но предлагают чуть ниже. Если она работала бухгалтером, ей предложили уборщицей пойти на пенсию.»*

*«Когда работает в коллективе пенсионер, к нему меняется отношение. Причем отношение меняется в худшую сторону. Даже бывает случай, когда тебя упрекнул. Вот ты же пенсионер. Здесь это такое отношение, которое свойственно нашему обществу в целом. Что раз ты уже на пенсию, достиг, дослужился до пенсии, то уходи, нечего занимать здесь место чье-то.»*

Риски потерять работу усиливаются уже по достижению 40–45-летнего возраста и нарастают с приближением выхода на пенсию. Пенсионеры, желающие продолжить работу, сталкиваются с ограничениями в сроках трудового контракта и возможностях занимать должности, на которых работали ранее. Большинство пенсионеров, продолжающих работать, как правило, понижаются в должности либо находят менее оплачиваемую работу, чем до выхода на пенсию:

*«И, в основном, те, кто работали на более руководящих должностях, если они остаются, то они идут ниже. Допустим, начальник цеха идет на мастера или вообще там на слесаря.»*

<sup>6</sup> Республиканская гимназия-колледж при Белорусской государственной академии музыки.

Участники фокус-групп среднего возраста подтверждают и в некоторых случаях оправдывают дискриминацию в отношении работников пенсионного возраста. Негативное отношение к работающим пенсионерам с большей частотой проявлялось в ходе обсуждений вопросов занятости и поддержки семей с детьми в региональных фокус-группах:

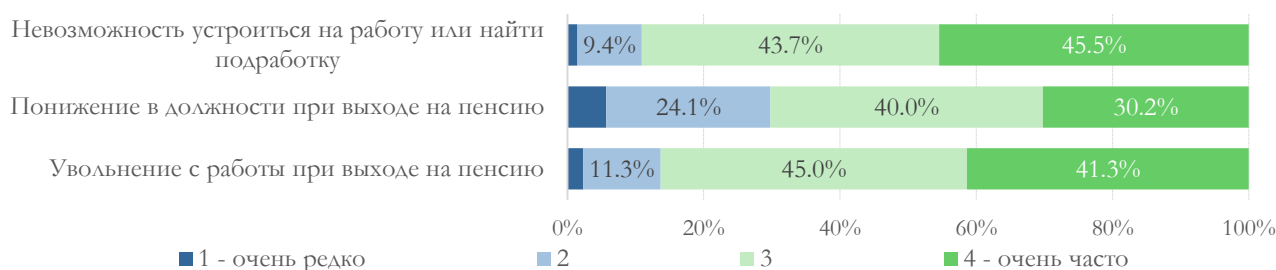
*«То, что работающий пенсионер, это вообще отдельная такая глобальная проблема.»*

*«Есть такие пенсионеры, которые получают минимальную пенсию и которые зарплату получают рублей в 100–200. Но большая часть пенсионеров, не дающая опять-таки молодежи работать, получают, как минимум, зарплату в размере своей же пенсии.»*

*«А почему тогда вот молодым некуда пойти работать? Вечная проблема. Зато у нас пенсионер работает.»*

*«Почему мать, когда выходит с декретного, у нее сокращается пособие, а у пенсионера пенсия нет, если он работает?»*

**Рис. 9. Распределение ответов на вопрос «Как часто нынешние пенсионеры сталкиваются с перечисленными проблемами?»**



*Примечание.* Распределения приведены без учета тех, кто затруднился с ответом.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Однако пенсионеры и люди в предпенсионном возрасте – группы с самым высоким риском потери работы (Шиманович, 2020). Подавляющее большинство респондентов, участвовавших в национальном опросе о проблемах рынка труда, считает, что при достижении пенсионного возраста людей с большой вероятностью увольняют (так считает 86.3% респондентов, ответивших на соответствующий вопрос, рис. 9) или переводят на низкооплачиваемые должности (70.2%). Найти же новую работу, по мнению участников опроса, пенсионерам зачастую невозможно (89.1% респондентов). Таким образом, важным направлением экономической политики, которое способно поддержать благосостояние пенсионеров, является создание благоприятных условий для трудоустройства людей в пенсионном возрасте.

### 3. УРОВЕНЬ ЗНАНИЙ О ТОМ, КАК УСТРОЕНА ПЕНСИОННАЯ СИСТЕМА

Результаты опроса показывают, что население Беларуси только в общих чертах имеет представление о том, как устроена пенсионная система. Более четверти респондентов затруднилось с ответом на соответствующий вопрос, не имея четких представлений о том, как происходит финансирование пенсионных выплат. Практически половина населения считает, что в Беларуси солидарная пенсионная система. О том, что она накопительная или в ней присутствуют элементы накопительной системы, предположило 11.8 и 9.4% респондентов соответственно (рис. 10). Фактически же пенсионная система в Беларуси является солидарной, но в ней присутствуют и элементы накопительной системы – в форме обязательного профессионального пенсионного страхования для занятых в неблагоприятных условиях труда и добровольного пенсионного страхования.

**Рис. 10. Распределение ответов на вопрос «Как устроена пенсионная система Беларуси»**

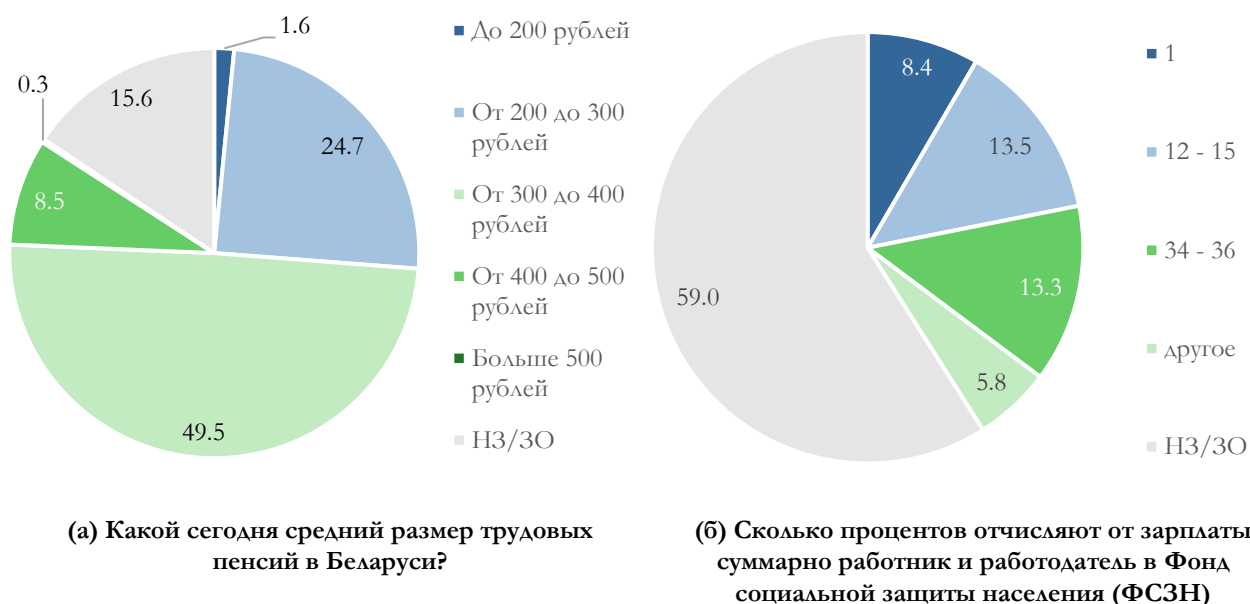


Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Результаты опроса также показали, что население значительно недооценивает размер средней пенсий. На момент проведения опроса (сентябрь 2019 г.) средний размер пенсий составлял 432.3 рублей. Соответствующий этой величине диапазон указали только 8.5% респондентов. Большинство же считало, что размер средней пенсии ощутимо ниже (рис. 11а). Частично это можно объяснить тем, что пенсия до указанного уровня была повышена только в августе 2019 г., и люди на момент опроса ещё не ощутили этого роста.

Крайне малый процент населения имеет представление о том, какой размер отчислений в фонд социальной защиты уплачивается с заработной платы. Только 13.3% респондентов указало вариант в районе 35% (рис. 11б), что соответствует фактической ставке социальных отчислений на общих условиях. Другие популярные варианты ответов включали 1%, т.е. размер отчислений, которые уплачивает непосредственно работник, и 13% - ставка подоходного налога. Большинство же населения (59%) не смогло назвать возможную ставку отчислений в ФСЗН.

**Рис. 11. Уровень знания населения о средних размерах пенсий и ставок отчислений в ФСЗН**



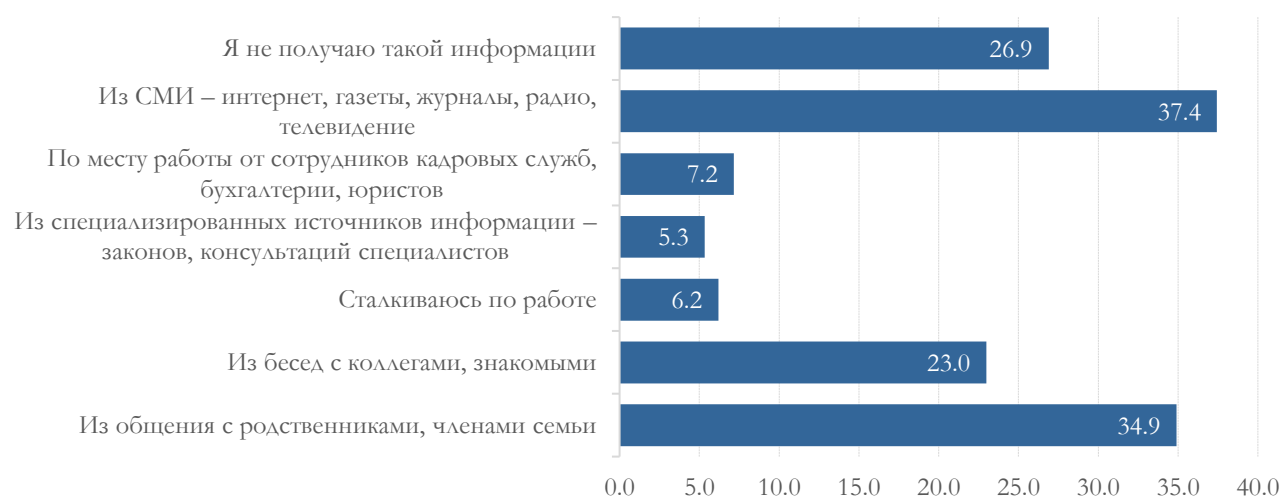
Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Уровень осведомленности респондентов о работе пенсионной системы Беларуси зависит от возраста, социального статуса и рода занятия, уровня образования и доходов. Чем моложе респонденты, тем в меньшей степени они знают, что пенсионная система Беларуси является солидарной. Но при этом между возрастом и знанием ставок отчислений в ФСЗН связь обратная. Наибольшая доля респондентов знала, какой процент от заработной платы отчисляется в ФСЗН, в возрастных группах 25-34 и 35-44. Уровень осведомленности о пенсионной системе Беларуси увеличивается с уровнем образования респондентов (среди респондентов с высшим образованием ставку отчислений в ФСЗН верно назвали 20% опрошенных, а среди респондентов со средним образованием и ниже – 3.7%). Прямая связь также существует между уровнем доходов и степенью знаний о работе пенсионной системы: ставку ФСЗН верно назвали 21.1% респондентов с доходом выше среднего и 8.4% - ниже среднего. Лучше же всех пенсионную систему Беларуси знают квалифицированные специалисты. Среди них самый высокий процент тех, кто знает о солидарности пенсионной системы Беларуси (58.4%) и ставке отчислений в ФСЗН (27.7%).

Кроме того, существует зависимость между уровнем знаний о функционировании пенсионной системы Беларуси и отношением к частному бизнесу. Среди тех, кто считает частный бизнес эффективнее государственного, корректно ставку отчислений ФСЗН и принцип финансирования системы указало 16.5 и 53.2% респондентов (среди тех, кто считает по-другому, верно ответили 11.6 и 47.3%). Таким образом, в целом лучше в пенсионной системе Беларуси разбираются люди, которых можно отнести к среднему классу по уровню дохода и социальному статусу.

Общий низкий уровень осведомленности населения о деталях функционирования пенсионной системы можно, с одной стороны, объяснить тем, что многие люди не интересуются проблемой пенсионной системы. С другой стороны, имеет значение, какими источниками данных люди пользуются для получения информации. Наиболее популярные источники – это СМИ и общение с родственниками, а также общение с коллегами. Менее 20% респондентов получают информацию о пенсионной системе из профессиональных источников (рис. 12). При этом пенсионное законодательство в Беларуси достаточно сложное, в особенности, в вопросе расчёта размера полагающейся пенсии, исходя из стажа и уровня трудового дохода.

**Рис. 12. Распределение ответов на вопрос «Откуда вы получаете информацию о пенсиях и пенсионной системе?»**



*Примечание.* Респондентам предлагалось выбрать несколько вариантов ответа.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Результаты фокус-групп также свидетельствуют о том, что знания людей о пенсионной системе Беларуси в значительной степени основываются на опыте родственников и знакомых, которые уже вышли на пенсию. Средства массовой информации в качестве источника знаний о пенсионной системе указывались только в контексте обсуждения в них происходящих либо возможных изменений:

*«Я вот только и слышу, что повышают, повышают...»*

*«Я знаю, что был разговор уравнивать мужчин и женщин...»*

Степень осведомленности людей в вопросах пенсионного обеспечения зависят от возраста респондентов – участники пенсионного возраста обладают достаточными компетенциями в вопросах назначения и начисления трудовой пенсии, разбираются в расчётах персональных пенсионных коэффициентов, но, как правило, не задумываются о принципах и источниках финансирования пенсионной системы в Беларуси.

Несколько респондентов в возрасте до 50 лет по роду деятельности (бухгалтеры, работники кадровых служб, индивидуальные предприниматели) знали, из каких источников формируется пенсионный фонд, как рассчитывается персональный размер пенсии.

Большинство респондентов всех возрастов полагали, что существующей информации о пенсионном обеспечении недостаточно и самостоятельно сложно разобраться в нюансах начисления пенсионных выплат. В группах моложе пенсионного возраста сложилось коллективное мнение, что для расчёта «правильной» пенсии нужно обращаться за консультацией к знакомым специалистам или за дополнительную оплату:

*«Только по знакомству. Моя мама моей бабушке через знакомую узнала случайно, что должна быть ей надбавка. Если бы знакомые не сказали, так бы [и не получала] ...»*

*«Моя мама, когда уходила на пенсию, мы пошли к знакомой, чтобы она рассчитала ей все, потому что там есть... тоже выборку какую сделают, каких лет.»*

*«Надо, чтобы грамотный бухгалтер был. Желательно знакомый. Или заплатите ему.»*

Пенсионеры отмечали важность компетенций конкретных специалистов, отвечающих за начисление пенсии:

*«Я считаю, что от профессиональных бухгалтеров и от представителей отдела кадров тоже очень много зависит, чтобы человек разобрался в этой ситуации.»*

*«Про пенсию инспектор собеса очень хорошо мне объяснил.»*

*«Я разобралась сама с помощью нашей бухгалтерии. Очень хорошая бухгалтерия у нас профессиональная была. И поэтому вопросы, которые у нас возникали, они нам все объясняли и комментировали.»*

Что касается знаний о добровольной накопительной системе, часть респондентов среднего возраста имеют представление о добровольных пенсионных накоплениях. Несколько человек целенаправленно интересовались этим вопросом, но не решились воспользоваться инструментами добровольного пенсионного страхования по причине их несовершенства или недоверия этой системе:

*«Не продумана эта система ещё. И там нельзя, например, пропустить взнос. Все, что ты положил, ты теряешь.»*

*«Поэтому, чтобы сейчас поверить во все эти накопительные страхования, это надо забыть тот опыт<sup>7</sup>, а его забыть очень сложно. Потому что инфляция и прочее-прочее столько раз нас обнуляло, все наши сбережения.»*

У одного респондента пенсионного возраста был опыт участия в корпоративных пенсионных накоплениях:

*«Делали это за счёт страховой компании, сейчас уже не помню название, которая собирала дополнительные деньги для организации, и потом их можно было приобщить к своей пенсии. Мы поработали полгода в одной организации, месяцев 8 в другой, потом вынуждены были забрать эти деньги, которые положили туда, для выплаты зарплат своему персоналу.»*

Большинство участников пенсионного возраста отметили, что недостаток информации об условиях начисления пенсии приводит к отсутствию «пенсионных стратегий» и разочарованию в размере пенсии.

<sup>7</sup> Речь идет об опыте потери советских сбережений и последующей потере сбережений в периоды кризисов.

*«Когда ты приходишь на работу, вообще, по-хорошему будем говорить, наниматель должен тебя посадить и рассказать, вот помимо твоих должностных обязанностей, вот будет так, когда ты проработаешь столько-то лет, а вот так, когда столько и так далее.»*

*«И так оно и получилось, первоначально, когда я сдавал документы, мне сказали одну сумму, а когда пришел получать первую пенсию, оказалось где-то на четверть меньше. На вопрос «почему» – коэффициенты менялись, я уже не хотел вникать.»*

*«И когда я увидела свою пенсию, я тоже несказанно удивилась.»*

Участники среднего возраста не считают, что знание полной информации о пенсионном обеспечении повлияло бы на их трудовые стратегии. Потенциальный размер будущей пенсии также не является мотивацией для смены места работы:

*«Поэтому что менять? 800 рублей на 1000? Будет пенсия не 250, а 270? ...Менять [работу] ради пенсии точно не стоит.»*

#### **4. ПРОБЛЕМЫ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ ЕЁ РЕФОРМИРОВАНИЯ**

##### *4.1. Восприятие проблем и «идеального» образа пенсионной системы Беларуси (результаты фокус-групп)*

В исследовании восприятия населением пенсионной системы Беларуси 2007 г. наиболее значимыми проблемами пенсионного обеспечения были названы низкий размер пенсий (*«государственная пенсия не обеспечивает достойную жизнь в старости»*), неустойчивость пенсионной системы и ожидание её реформ (*«мы ещё не пришли к стабильности»*), отсутствие прозрачности пенсионных накоплений и гарантий по пенсионным выплатам (*«То, что отчисляется, что записывается, и что потом получишь – абсолютно разные вещи, и я не вижу перспективы, чтобы они состыковались»*), см. Батурчик, 2007. Все эти проблемы были перечислены и сейчас, но фокус обсуждений и степень их актуальности изменились. В 2019 г. фундаментальные проблемы пенсионной системы Беларуси большинство респондентов связывали с отсутствием доверия к пенсионной системе и к государству, несправедливостью пенсионных начислений и недостаточностью размера пенсий. Кроме того, на всех фокус-группах в качестве значимой социальной и психологической проблемы упоминалась дискриминация людей пожилого возраста.

Отсутствие доверия пенсионной системе обсуждалось как в контексте опыта старшего поколения, испытавшего на себе крах советской пенсионной системы, так и в контексте происходящих сейчас изменений пенсионного законодательства. Меняющиеся правила и условия, невозможность долгосрочного планирования своей жизни вызывают у респондентов серьезную озабоченность и недоверие:

*«Самая большая ловушка – это когда правила игры меняются по ходу игры.»*

*«Законы принимаются, а вчерашние отменяются. То есть, как я могу поверить в их сегодняшнюю пенсионную реформу, если человек жил, 20 лет работал, потом пришли, собрались и сказали: «Нет, эти правила уже не работают, ты ничего не получишь, у нас будет новая песня.»*

*«Изменение правил игры по ходу игры у нас происходит регулярно.»*

Проблема несправедливости пенсионного обеспечения называлась при обсуждении учета трудового стажа, дифференциации возраста выхода на пенсию для различных категорий работников, расчёта пенсионных коэффициентов.

Негативное отношение у всех участников фокус-групп вызывает существующая практика исключения из трудового стажа периодов, связанных с уходом за ребенком, за больными и престарелыми членами семьи, службой в армии, учебой:

*«До сих пор не понятно. У меня отсчитывают детей – десять лет, которые выпадают из стажа. Это потенциальные плательщики, мои дети.»*

*«Мамы, которые воспитывают ребенка, у них инвалид. Они вообще остаются за бортом государства. Не отработают стаж этот минимальный и не могут потом нормально на пенсию выйти.»*



*«Я в армии служил, [пока] все отлынивали, не служили, у меня тоже это все выпадает<sup>8</sup>. По всему Союзу гоняли.»*

Большинство респондентов среднего возраста считают несправедливым предусмотренные законодательством условия выхода на пенсию и размеры пенсионных выплат для отдельных категорий работников (государственные служащие, военные, сотрудники МВД, см. раздел 4.4):

*«Наша социальная политика не равномерно разделяет социальные блага, в плане пенсионного возраста...»  
«Некоторые получают пенсию в размере 1000 и зарплату такую же в 40 лет.»*

Проблема справедливости расчёта пенсионных коэффициентов акцентировалась преимущественно в фокус-группах с участием пенсионеров. Исходя из личного опыта или опыта своих знакомых, уже вышедших на пенсию, респонденты называли систему начисления пенсии не вполне справедливой. Стаж работы, должность, интенсивность занятости на рабочем месте, по мнению участников пенсионного возраста, на размере пенсии отражается незначительно:

*«Должна быть дифференциация. Если человек имеет большой стаж работы, он занимал какую-то должность высокую, и если у него была высокая зарплата, то и пенсия должна быть соответствующая.»  
«То есть получается твои собственные заслуги, если уж так просто говорить, просто не учитывались. Если раньше даже эти 10 процентов, ты прослужил, было 120, это потолок у пенсионеров пенсия да? Плюс 10 процентов, если на одном месте, то больше, потом ещё чего. Ну и все, ты выходил, наши родители выходили на максимальную пенсию. Здесь что-то не так.»  
«Знакомый, два года был финансовым директором на [гродненском] «Химволокне». У него, сколько там, было до 3 тысяч человек в подчинении. Жена его была начальником отдела в Национальном банке. У нее было 5 человек в подчинении. Когда они вышли на пенсию, у него там пенсия 300 рублей, 350, у начальника на «Химволокне», а у его жены 900 рублей пенсия. И он говорит: «Где тут справедливость?»*

Негативное отношение вызывают у пенсионеров вынужденное ухудшения качества жизни в связи с выходом на пенсию. В первую очередь, оно связано с низким размером пенсий (см. раздел 2.3):

*«Вот неплохо было бы, чтобы к моменту получения первой пенсии пенсионеру выдавали инструкцию, как эту пенсию тратить, чтобы можно было до следующей пенсии прожить.»*

Кроме того, пенсионеры сталкиваются с дискриминацией. По мнению участников фокус-групп пенсионного возраста, дискриминация по возрасту особенно ощутима в профессиональной сфере. Риски потерять работу усиливаются уже по достижению 40–45-летнего возраста и нарастают с приближением выхода на пенсию. Существенной проблемой является отношение к пенсионерам в трудовом коллективе как к людям, занимающим чьи-то места (см. раздел 2.5):

*«А пенсионеры, которые хотят работать, они должны показывать, что они нужны, что они лучше. И у них намного больше сил и энергии, чем вот у этих молодых. И вот добром это может не кончиться, потому что они истощают себя. Так что у каждого своя история, своя судьба и так далее...»*

Помимо фундаментальных проблем пенсионного обеспечения, участники фокус-групп обсуждали сложности и барьеры, с которыми приходится сталкиваться в этой сфере. Непонимание базовых принципов начисления пенсии, отсутствие эффективных коммуникаций и недостаточность компетентных разъяснений усиливает недоверие к пенсионной системе и вызывает сомнения в её справедливости и адресности.

Помимо существующих проблем участников фокус-групп также спрашивали о том, какой бы они хотели видеть пенсионную систему. Все соответствующие высказывания были сгруппированы по основным характеристикам, которые, по мнению участников, позволяют сделать пенсионную систему справедливой, адресной и эффективной. Для этого она должна быть:

<sup>8</sup> То есть срок службы в армии не входит в страховой стаж.

**Понятной человеку.** По мнению участников фокус-групп, при назначении и начислении пенсии должно быть понятно абсолютно все: как начисляется и от чего зависит, какие средства отчисляются в пенсионный фонд. Работающий человек должен понимать, что он отчисляет, как распределяются эти средства, как в будущем он может распоряжаться своей пенсией, может воздействовать на её размер. Это принципы «понятности», которым также соответствовали такие критерии, упоминаемые в обсуждении, как «честная» и «справедливая» пенсионная система.

**Стабильной.** Стабильность респондентами понимается не столько как регулярность пенсионных выплат, а скорее, как неизменность условий и правил пенсионного обеспечения. И в обсуждениях с участниками всех возрастных групп неизменность правил является базовым условием доверия системе и критерием «идеальной пенсии»:

**Дифференцированной, дающей человеку право выбора.** По мнению большинства респондентов, размер пенсии должен определяться сложностью и интенсивностью труда, заработной платой, то есть соответствовать упомянутым выше критериям «честной и справедливой» пенсионной системы. Респонденты в возрасте до 50 лет придерживались мнения, что пенсионная система будет более эффективной, если у человека изначально будет право выбора:

*«И чтобы у человека была перспектива. Либо ты идешь работать тяжелую работу, зато пенсия к этому минимуму будет очень хорошая, прирост. А есть обычная, «лайтовая» какая-нибудь работа, 4-часовая в день – и пенсия базовый минимум.»*

*«У человека должен быть выбор, какую пенсию он хочет. Одному вполне, если он в деревне, собирается в такой вот позе просидеть всю жизнь: «Зачем мне? Я эти деньги использую в более молодом возрасте и буду отчислять в пенсионный 50 долларов. И пенсия у меня будет 100 долларов». Но это должен быть сам человек лично, он должен видеть свой счёт, все понятно, он подписался под этим. И имеет результат своей деятельности. Либо же я могу больше отчислять и опять же это все видеть, если мне это интересно.»*

Некоторые пенсионеры считают, что решение о выходе на пенсию также должно приниматься самим человеком, а достижение пенсионного возраста не должно означать ограничений в трудовой деятельности:

*«То есть здесь нужно, чтобы подход был такой к каждому индивидуальный. Если человек может работать, если он хочет работать, если он нужен на этом месте, то его нужно оставлять, конечно.»*

Несмотря на то, что абсолютное большинство респондентов не имеют опыта добровольных пенсионных накоплений, в идеальной пенсионной системе такая возможность, по мнению участников, должна быть предусмотрена. Условия, при которых респонденты согласились бы сами принять участия в добровольном пенсионном страховании, базируются на доверии к государству, к национальной валюте и гарантиях пенсионных сбережений (см. раздел 4.5):

*«Может быть, государство будет давать какие-то гарантии хранения. Продумать этот механизм. Именно своих вложений, которые в накоплении.»*

*«Если бы мы изменили систему, половину мы гарантированно отдаем государству, а половина – это наша гарантируемая сумма, которая пенсионная идет. И если со мной что-то случается до выхода на пенсию, то это гарантируемая сумма отдается моему наследнику.»*

*«Если «нерушимый» Беларусбанк (по крайней мере при этой власти) – пожалуйста, мой 1%, работодателя 22% или 26% – перечисляйте на мой счёт. Персональный, который я буду видеть онлайн. Пускай они даже пользуются этими деньгами. Пускай они их там крутят, мутят внутри банка, но у меня есть счёт, и банк обязан мне мои деньги в случае чего отдать. Тогда – пожалуйста.»*

#### 4.2. Отношение населения к реформированию пенсионной системы

Респонденты, участвовавшие в опросе, не видят очевидных решений, которые могли бы решить существующие проблемы в пенсионной системе и приблизить её к идеальной. Самое популярное изменение – это включение в страховой стаж периодов службы в армии, ухода за инвалидами/престарелыми, декретного отпуска. Такой вариант реформы привлекает 52% респондентов

(рис. 13). Популярность же таких мер, как развитие элементов накопительной пенсионной системы, изменение принципов расчёта пенсий с учетом уровня отчислений, изменение категорий населения, получающих пенсию на льготных условиях, не превысила среднего<sup>9</sup>.

**Рис. 13. Распределение ответов на вопрос «Какие изменения могут сделать пенсионную систему в Беларуси лучше?» (% респондентов)**



*Примечание.* Респондентам предлагалось выбрать не более трёх вариантов ответа.

\* военные, «силовики», госслужащие.

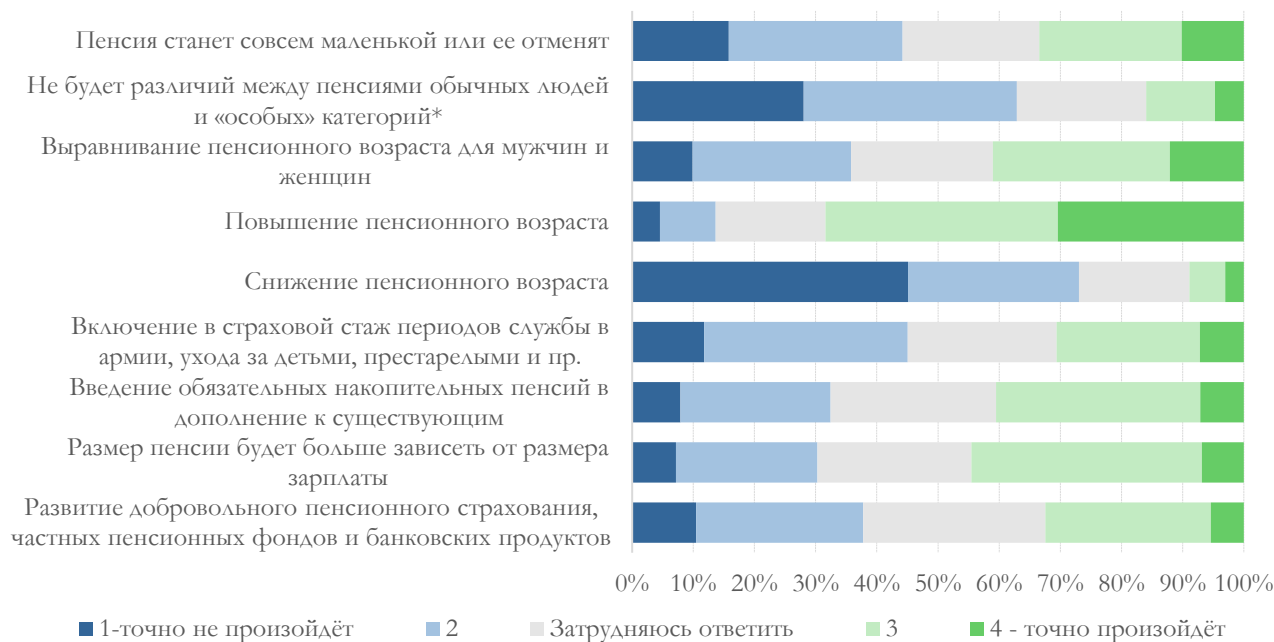
\*\* Вариант ответа имел уточнение «больше взносов в фонд социальной защиты населения – выше пенсия».

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Наименьшую же поддержку среди населения имеют меры, направленные на повышение пенсионного возраста. При этом люди ожидают от государства противоположных действий. Существенная часть населения уверена, что в течение 10–15 лет пенсионный возраст будет повышен (68.4% респондентов, рис. 14). Соответственно, только 8.9% респондентов думают, что пенсионный возраст может быть снижен.

<sup>9</sup> Респондентам было предложено выбрать до трёх направлений реформ из восьми. Соответственно при нейтральном распределении ответов (и полном использовании квоты возможных ответов) на каждую реформу должно было прийти 37.5% ответов. Ни один из предложенных вариантов реформ (кроме изменения принципа расчёта страхового стажа) не поддержало более 35% респондентов.

**Рис. 14. Распределение ответов на вопрос «Как изменится пенсионная система через 10–15 лет?»**



\* военные, «силовики», госслужащие.

Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Кроме того, население не считает, что будут устранены различия между обычными и льготными категориями пенсионеров. Только 30,6% респондентов думают, что это возможно в перспективе 10–15 лет (рис. 14). Близкий процент респондентов полагает, что произойдет развитие системы добровольных пенсионных накоплений (32,4%). Для сравнения, 33,5% респондентов полагают, что с большой вероятностью за это время пенсию вообще отменят или она станет совсем маленькой. Лишь немного больший процент населения верит в возможность появления обязательной накопительной части пенсионной системы и пересмотр принципов расчёта пенсий в сторону большей их увязки с исходным взносам человека (40,5 и 44,5% респондентов соответственно). В целом отсутствие значительных различий в оценках вероятности тех или иных реформ, включая отмену пенсий, и большой удельный вес затруднившихся ответить говорит об отсутствии у населения понимания того, что планирует делать государство для улучшения пенсионной системы. Единственная реформа, которую ожидает население – это повышение пенсионного возраста.

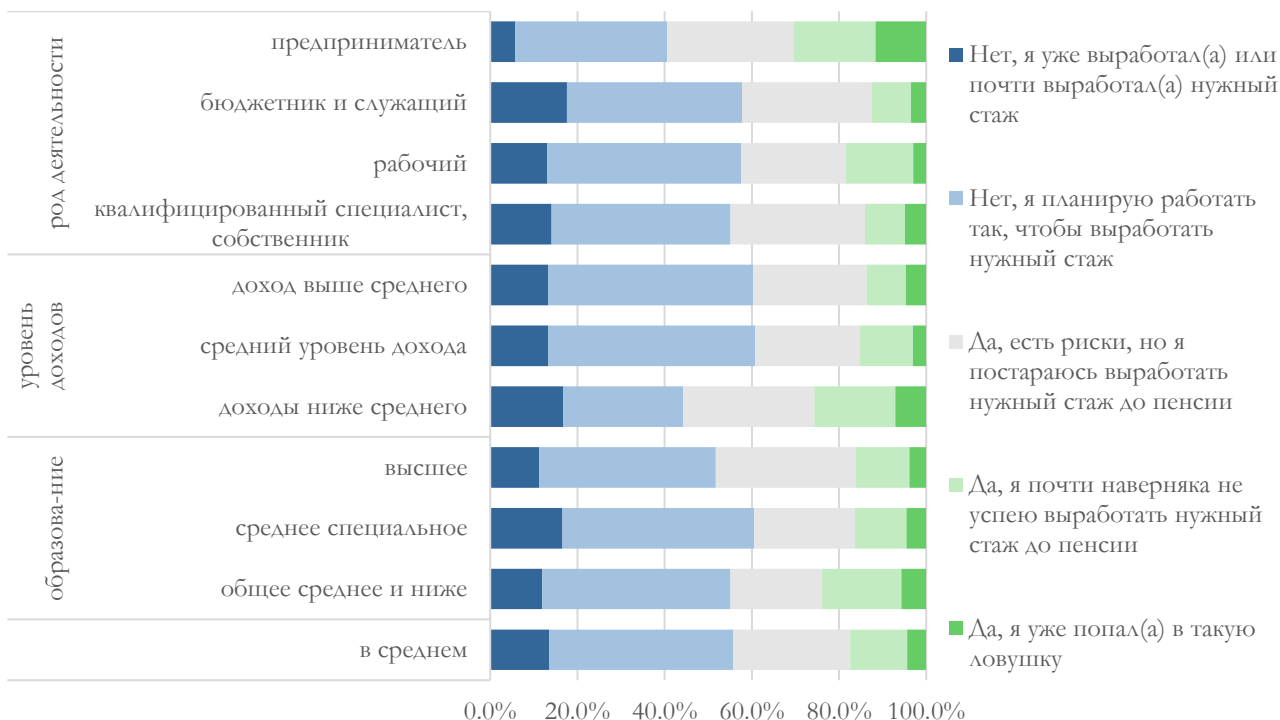
Соответственно, и ожидания респондентов по поводу жизни на пенсии через 10–15 лет или неопределенные, или достаточно пессимистичные. О возможном улучшении заявили только 6,4% респондентов. Большинство же или сказала, что ситуация ухудшится (33,3%) или затруднилось с ответом (39,3%).

#### 4.3. Направления реформирования: страховой стаж

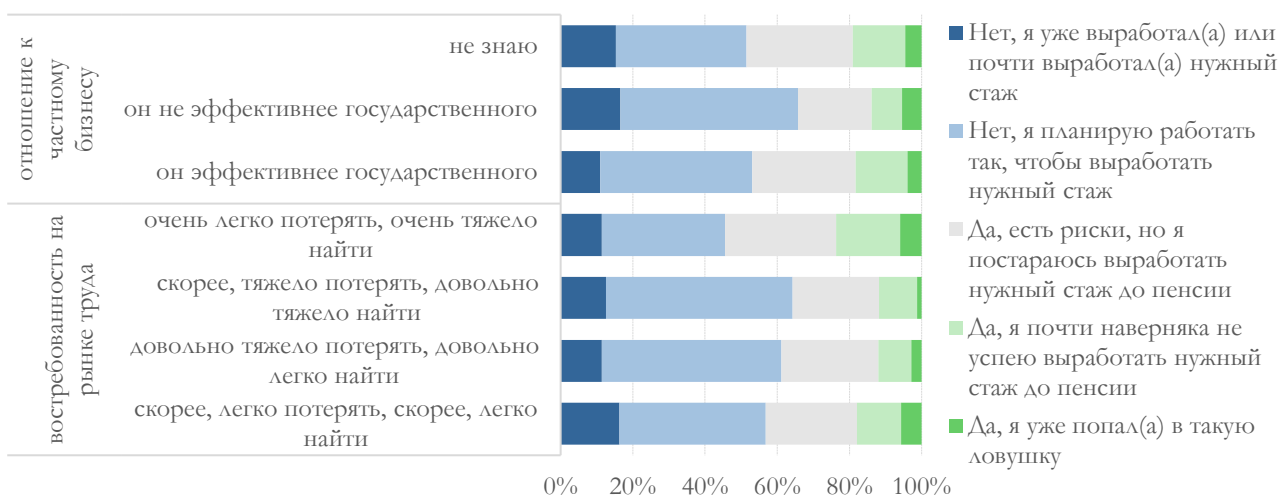
Большая заинтересованность населения в упрощении требований к страховому стажу связана с большим риском попасть в ловушку невыработанного стажа. Чтобы получить трудовую пенсию, с 2025 г. нужно будет иметь стаж уплаты взносов в фонд социальной защиты не менее 20 лет (подробнее см. Главу 4, раздел 3.1). В страховой стаж на момент проведения опроса не входила служба в армии<sup>10</sup>, учеба на дневной форме обучения, время ухода за ребенком до 3-х лет, инвалидом или престарелым и пр. В результате 26,9% респондентов (из числа тех, кто не является пенсионером) рискуют столкнуться с ситуацией, когда они не успеют выработать страховой стаж, а 17,5% – уже столкнулись с ней (т.е. наверняка не выработают страховой стаж или уже не успели его выработать, рис. 15).

<sup>10</sup> Срочная военная служба начала засчитываться в страховой стаж только с 1 января 2020 г.

**Рис. 15. Распределение ответов на вопрос «Рискуете ли вы не выработать нужный для получения пенсии страховой стаж?»**



**(а) в зависимости от образования, рода деятельности, уровня доходов**



**(б) в зависимости от востребованности на рынке труда и отношения к частному бизнеса**

*Примечание.* Из распределения исключены ответы респондентов, получающих пенсию.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Уязвимость к высоким требованиям к страховому стажу зависит от положения респондента на рынке труда. Среди тех, кто чувствует себя наименее востребованным (т.е. кому тяжело найти новую работу, а риск потерять текущую очень высок), 23.6% считает, что они наверняка не выработают страховой стаж или уже не успели его выработать. Для сравнения, в группе респондентов, которые ощущают себя наиболее востребованными на рынке труда, только 12% столкнулось с ловушкой страхового стажа. Соответствующие различия в риске не выработать необходимый страховой стаж наблюдаются в зависимости от уровня образования респондента. Среди респондентов с низким уровнем образования (общее среднее и ниже) с пенсионной ловушкой сталкивается 23.9% населения. Среди людей с высшим и средним специальным образованием стаж, по их словам, не успевают выработать 16.1 и 16.4% респондентов соответственно.

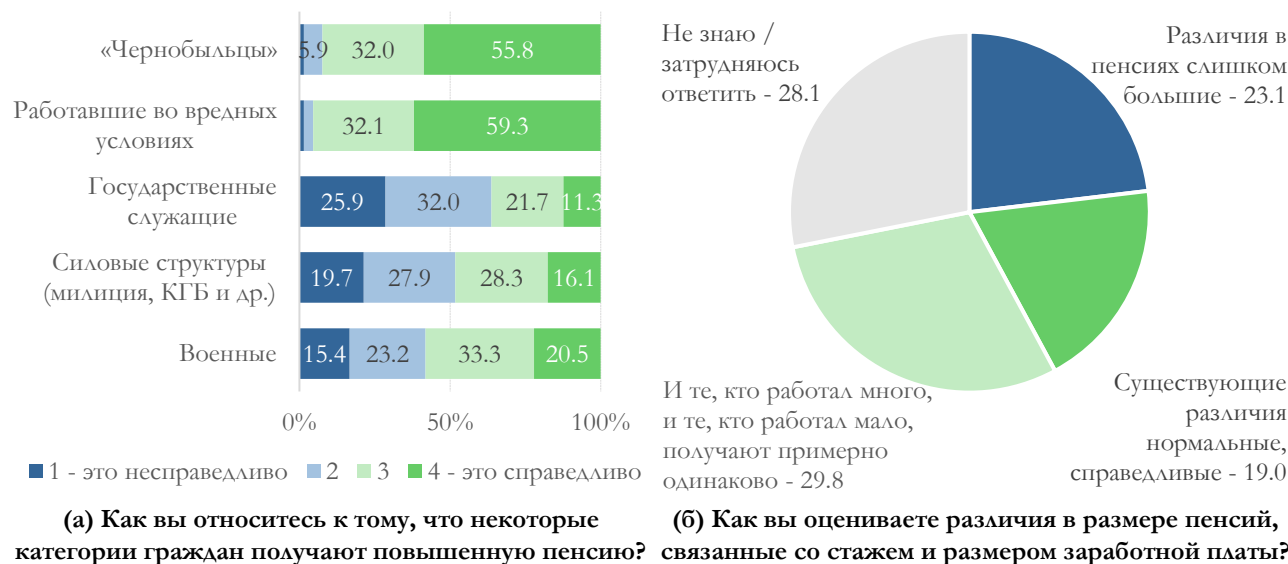
Соответственно, значимые различия в риске не выработать стаж существуют и в зависимости от уровня дохода. Наверняка или почти наверняка с данной ловушкой сталкивается 25.7% респондентов с доходом ниже среднего и только 13.7% респондентов с доходом выше среднего. Особенно остро риск не выработать необходимый страховой стаж ощущают предприниматели. Среди них 30.4% или уже не могут выработать необходимый стаж, или скорей всего не могут это сделать. Наименьший же риск столкнуться с пенсионной ловушкой у работников бюджетной сферы и квалифицированных специалистов.

Также есть зависимость между риском не выработать необходимый страховой стаж и отношением к частному бизнесу (рис. 15б). Среди респондентов, которые не считают, что частный бизнес эффективнее государственного, удельный вес тех, кто рискует не выработать страховой стаж, ощутимо ниже среднего (13.8%). Во многом это объясняется возрастом респондентов. Сдержанное отношение к частному бизнесу характерно для людей «старой закалки» (в том числе старше 55 лет), кто уже выработал стаж или не рискует не выработать его в силу личных установок по поводу занятости.

#### 4.4. Направления реформирования: дифференциация размера пенсий

К существующей дифференциации в размере и условиях получения пенсий население относится в целом нейтрально. В частности, респонденты считают полностью справедливым то, что люди, работавшие во вредных условиях, а также пострадавшие от аварии на ЧАЭС, получают повышенную пенсию (рис. 16а). Также в целом положительно респонденты оценивают повышенный размер пенсий для военных. В случае льготных условий получения пенсий сотрудниками силовых структур оценки полярные: число респондентов, которые относятся к этому отрицательно и положительно, примерно одинаковое. Однозначно отрицательно население относится только к особым условиям получения пенсий государственными служащими.

**Рис. 16. Отношение респондентов к различиям в уровне пенсий**



*Примечание.* Из распределения на вопрос рис. (а) исключены респонденты, затруднившиеся ответить.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Выраженного мнения у населения относительно уровня дифференциации в размере пенсий, предоставляемых на общих основаниях, не наблюдается. С одной стороны, только 19.1% респондентов считают, что существующие масштабы дифференциации справедливы (рис. 16б). С другой стороны, примерно одинаковое количество респондентов считает, что различия в размере пенсий слишком большие (23.1%) и слишком маленькие (29.8%). Фактически, различия в величине трудовых пенсий в Беларуси небольшие. Благодаря этому пенсионная система является одним из ключевых факторов, обеспечивающих низкий уровень неравенства в Беларуси (Bornukova, Shymanovich,

Chubrik, 2017). Обратной стороной низкой дифференциации является воспринимаемая проблема несправедливости – размер пенсии в малой степени зависит от объема уплаченных взносов на социальное страхование. Это ведет к искажению стимулов и снижает готовность населения с высоким уровнем дохода участвовать в финансировании пенсионной системы.

Вероятно, население Беларуси не видит в последнем существенной проблемы. Согласно результатам опроса, большинство респондентов считает, что размер пенсии должен зависеть в первую очередь от трудового стажа (такой вариант выбрали 62.1% респондентов, рис. 17). Кроме того, значительная часть респондентов (32.9%) ответила, что размер пенсий должен отражать различия в условиях труда. Объем же непосредственно уплаченных взносов в качестве фактора, определяющего размер пенсии, указали только 23.5% респондентов. Аналогично, только 22.9% респондентов считают, что размер пенсии должен зависеть от периода уплаты взносов. Таким образом, население в целом не считает, что пенсия должна отражать уровень трудовых доходов человека. Вероятно, это говорит об отношении к пенсии не как индивидуальному накоплению, а как к государственному пособию.

**Рис. 17. Распределение ответов на вопрос «От чего должен зависеть размер государственной пенсии?»**



*Примечание.* Респондентам предлагалось выбрать не более трёх вариантов ответа.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Такое отношение к пенсии в разной степени характерно для отдельных социальных групп. Например, респонденты с высшим образованием чаще других (29.5%) говорили, что размер пенсии должен зависеть от размера уплаченных взносов, и реже – от стажа (58.3%). Совсем другое соотношение наблюдалось у респондентов со средним уровнем образования и ниже (13.1 и 70% респондентов соответственно). В зависимости от рода деятельности реже всего говорят о том, что размер пенсии должен зависеть от уплаченных взносов, незанятые (18.8%) и рабочие (22.1%), а чаще всего – предприниматели (37.8%), собственники бизнеса и квалифицированные специалисты (29%). Соответственно, большей привязки размера пенсий к уплаченным взносам хотели бы респонденты, которые чувствуют свою востребованность на рынке труда (не чувствуют риска быть уволенным и верят, что могут легко поменять работу) – среди них 28.9% респондентов считают, что пенсия должна зависеть от размера взносов. Ещё одной группой, которая в большей мере считает, что пенсия должна определяться размером уплаченных взносов, являются жители Минска (33.9%). Они же реже других говорили, что пенсия должна зависеть от трудового стажа (49.2%). Различия также существуют в зависимости от отношения к частному бизнесу: среди тех, кто считает, что частный бизнес эффективнее государственного, 28.1% респондентов хотят, чтобы размер пенсии был привязан к размеру уплаченных взносов (17% среди тех, кто так не считает).

Таким образом, большую дифференциацию в размере пенсий поддерживает та часть населения, которая более уверенно чувствует себя на рынке труда, что подкрепляется как личным накопленным человеческим капиталом, предпринимательской активностью, так и наличием динамичного рынка труда, свойственного Минску.

#### 4.5. Направления реформирования: пенсионные накопления

Еще одним направлением реформирования пенсионной системы является развитие её добровольной накопительной части. На данный момент только небольшой процент населения (20.9% респондентов) делают накопления к пенсии. При этом только 7.5% респондентов откладывают деньги на банковских счетах и 1% в страховых компаниях. Более популярен вариант накоплений в виде наличных средств, хранящихся дома (12%), но размеры таких сбережений, вероятно, невелики. Большинство же респондентов не делают накоплений, и вызвано это их низким уровнем дохода. У 56.5% респондентов, не делающих сбережений к пенсии, не достаточно средств для оплаты текущих расходов (рис. 18). Кроме того, многие респонденты не видят необходимости в накоплении денег к пенсии: 18.1% респондентов никогда не задумывались о такой необходимости; 19.8% считает, что им ещё рано копить к пенсии.

**Рис. 18. Распределение ответов на вопрос «Почему вы не копите деньги к пенсии?»**



*Примечание.* Респондентам предлагалось выбрать не более трёх вариантов ответа. На вопрос отвечали 1215 респондентов, которые не делали накоплений. Полная расшифровка варианта с многоточием: «в стране нет страховых компаний и частных пенсионных фондов, где бы можно было делать долгосрочные пенсионные накопления».

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

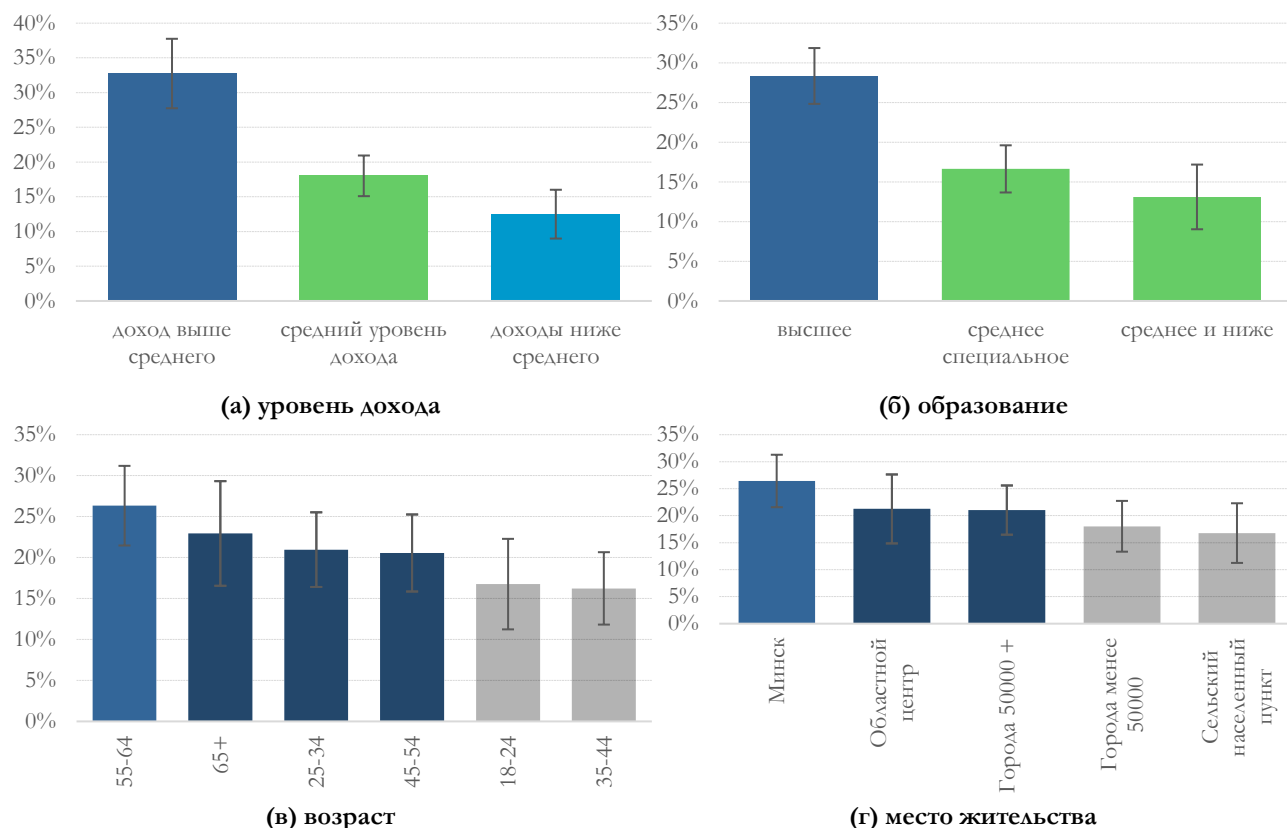
Сдерживающее влияние уровня жизни населения на возможности делать сбережения к пенсии отражается в связи между сбережениями и уровнем дохода респондента. Среди респондентов, которые оценивают свой доход выше среднего, накопления к пенсии делает каждый третий (32.7%, см. рис. 19а). Респонденты со средним уровнем доходов делают накопления к пенсии значительно реже – в 18% случаев. Ещё реже делают накопления респонденты с доходами ниже среднего (12.5%). Соответственно, существуют различия в вероятности наличия сбережений к пенсии, зависящие и от уровня образования. Среди респондентов с высшим образованием 28.3% делают накопления (рис. 19б), что значительно выше, чем среди респондентов со средним специальным (16.6%) или общим средним образованием (13.1%). Также существует зависимость между пенсионными накоплениями к пенсии и местом жительства респондента (рис. 19в). Жители Минска, где уровень доходов выше, намного чаще имеют сбережения к пенсии (в 26.4% случаев), чем жители малых городов (18%) и сельской местности (16.8%).

Помимо дохода, уровня образования и места жительства на решение делать сбережения к пенсии влияет возраст респондента (рис. 19г). Люди в предпенсионном возрасте или возрасте незначительно выше пенсионного (55–64 года) намного чаще делают накопления, чем молодежь в 18–24 года. Кроме того, с частотой ниже средней делают накопления к пенсии люди в возрасте 35–44 лет. С одной стороны, люди в данном возрасте достигают максимальных позиций в карьере и



имеют самый высокий заработок. С другой стороны, уровень расходов у людей в таком возрасте также высок, в особенности в случае наличия нескольких детей, что ограничивает возможности сберегать.

**Рис. 19. Процент респондентов, которые копят деньги к пенсии, в зависимости от уровня доходов, образования, места жительства и возраста**



*Примечание.* На данных графиках разными цветами выделены группы, средние оценки для которых, согласно тесту Дункана, статистически не отличаются. В случае, если данные группы пересекаются, то соответствующие наблюдения, попадающие в обе группы, окрашены в переходный цвет (цвета накладываются друг на друга).

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Результаты фокус-групп подтверждают выводы о том, что большинство населения не делает сбережения к пенсии. Пенсионные накопления в качестве ожидаемого источника дохода на пенсии указал только один участник (фокус-группа, представленная респондентами в среднем возрасте):

*«Планирую вкладывать, страховать. Потому что я предполагаю, что через 20 лет мы пенсии вообще не увидим социальной. Либо это будут минимальные какие-то поддержки государства».*

По мнению участников дискуссий, помимо низкого уровня дохода (особенно в возрасте до 50 лет) важным фактором, препятствующим дополнительным пенсионным накоплениям, является отсутствие уверенности в сохранности сбережений, см. табл. 5. Однако результаты опроса показывают, что (на момент проведения исследования) финансовая нестабильность и неопределённость являлись второстепенным барьером, который сдерживал население от накопления средств к пенсии. Несмотря на длительный период высокой инфляции в Беларуси и регулярных девальваций национальной валюты, только 22.7% респондентов опасались, что сбережения могут пропасть – очевидно, что по состоянию на 2021 г. ситуация сильно изменилась.

**Таблица 5. Варианты ответов на вопрос «Готовы ли вы делать дополнительные пенсионные накопления?»**

	Количество упоминаний	% упоминаний
Нет уверенности в том, что сбережения не обесценятся	42	46.7

Нет возможности откладывать (низкий уровень дохода/большие текущие расходы)	32	35.6
Нет, живу сегодняшним днем	10	11.1
Только при условии дополнительного дохода	6	6.7

Источник: расчёты на основе данных анализа фокус-групп.

**Рис. 20. Распределение ответов на вопрос «При каких условиях вы бы делали накопления на пенсию?»**



Примечание. Респондентам предлагалось выбрать не более трёх вариантов ответа. На вопрос отвечало 1215 респондентов, которые не делали накоплений.

\* Вариант ответа имел уточнение «перевод в любую валюту, в любой фонд/банк».

Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Соответственно, основным условием, при котором люди были бы готовы делать накопления к пенсии, являлось увеличение их дохода (рис. 20). Развитие финансовых институтов само по себе не способно значительно увеличить пенсионные накопления. Стабильность банковской системы и наличие государственных гарантий в качестве условий, при которых участники опроса начали бы делать накопления к пенсии, назвали 24.5 и 30.1% респондентов соответственно<sup>11</sup>.

**Таблица 6. Варианты ответов на вопрос «При каких условиях вы бы делали накопления на пенсию?»**

	Количество упоминаний	% упоминаний
Возможность самостоятельно в любой момент распорядится пенсионным вкладом (перевод в любую валюту, любой фонд/банк)	10	28.6
Наследование накоплений	9	25.7
Стабильный и высокий заработок	7	20.0
Стабильность системы и повышение доверия	4	11.4
Возможность накапливать в иностранных пенсионных фондах, банках	3	8.6
Государственные гарантии по пенсионным накоплениям	2	5.7

Источник: расчёты на основе данных анализа фокус-групп.

Участники фокус-групп часто говорили, что готовы делать пенсионные накопления при условии возможности в любой момент распорядиться пенсионным вкладом и его наследования, см. табл. 6. В ходе опроса необходимость выполнения данного условия отметила существенная часть респондентов (26.8%). Однако данное требование противоречит долгосрочному характеру пенсионных сбережений, что может свидетельствовать о готовности населения делать сбережения скорее для создания подушки безопасности и финансирования непредвиденных расходов, нежели поддержания своего уровня потребления на пенсии.

<sup>11</sup> Так как респонденты могли выбрать три варианта из шести, равномерное распределение ответов дало бы значимость каждого из факторов на уровне 50% при полном использовании квоты ответов. С учетом среднего фактического использования квоты в 1.8 ответа на каждый вариант должно было приходиться 30% ответов.

## **5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Большая часть населения в трудоспособном возрасте не задумывается о пенсии. В большинстве случаев мысли о пенсии у людей появляются ближе к пенсионному возрасту, и мысли эти носят негативный оттенок. Это связано с уровнем дохода пенсионеров и образом их жизни. Большая часть респондентов считает, что доходы пенсионеров фактически ниже черты бедности, а их образ жизни ограничен рутинной, связанной с домашним хозяйством, и выживанием на имеющиеся доходы. Основные активности, которые создают полноту жизни у пенсионеров, по мнению участников опроса – это работа в огороде и забота о внуках. Сами пенсионеры более оптимистично оценивают свою жизнь и уровень пенсии. В особенности это относится к тем пенсионерам, которые имеют увлечения и ведут социально активный образ жизни.

Люди, которые сейчас находятся в трудоспособном возрасте, не хотят жить так, как живут нынешние пенсионеры. И социальная активность, связанная с хобби, путешествиями, посещением культурных и образовательных мероприятий – это основное, чего им не хватает в нынешнем образе жизни «среднего пенсионера». Эта проблема во многом сводится к низкому уровню пенсий, который не позволяет вести социально-активную жизнь. Для поддержания своего уровня доходов люди при достижении пенсионного возраста вынуждены продолжать работать, но во многих случаях с понижением в заработной плате, в должности и на краткосрочном контракте с большим риском быть уволенным. Кроме такой дискриминации со стороны работодателя, пенсионеры могут сталкиваться и с негативным отношением к ним со стороны коллектива, что подчеркивает их уязвимость на рынке труда.

Помимо низкого размера пенсий, другими недостатками существующей пенсионной системы являются отсутствие доверия к её устойчивости со стороны населения, что связано, с одной стороны, с опытом краха советской пенсионной системы, а с другой – с регулярно меняющимися правилами предоставления пенсии и общей экономической нестабильностью, делающими невозможным долгосрочное планирование. Ещё одной проблемой, по мнению участников исследования, является несправедливость пенсионного обеспечения, связанная с подходами к учету стажа, расчёту пенсионных коэффициентов и принципами дифференциации возраста выхода на пенсию. Также недостатком, с точки зрения населения, является нехватка информации и компетентных разъяснений о базовых принципах начисления пенсий. Соответственно, идеальная пенсионная система, по мнению респондентов, должна быть понятной человеку, стабильной и дифференцированной, что бы человек мог самостоятельно делать выбор и строить долгосрочные трудовые и пенсионные стратегии.

При этом у многих респондентов нет знаний о том, как финансируется пенсионная система Беларуси, и понимания, какие меры могли бы её улучшить и каких реформ можно ожидать. Для большого числа респондентов в Беларуси с одинаковой вероятностью может произойти как упразднение пенсионной системы, так и развитие её накопительного уровня. Единственным изменением, которое действительно ожидается населением, является повышение пенсионного возраста. Наиболее желательное с точки зрения людей изменение – это снижение требований по страховому стажу, в том числе за счёт включения в него периодов времени, потраченного на уход за ребенком, престарелыми и больными родственниками, учебу. Заинтересованность людей в таких изменениях связана с высоким риском не выработать необходимый стаж у многих из них.

Однако это наблюдение справедливо не для всего населения. Существует социальная группа, которую формируют люди с высшим образованием, востребованные на рынке труда, с доходом выше среднего и ценностными установками, ориентированными на развитие частного сектора экономики, у которой есть более отчетливое понимание того, как функционирует пенсионная система и как они хотят жить на пенсии. Как показал опрос, респонденты этой группы готовы брать на себя большую ответственность за обеспечение себя на пенсии, что отражается в желании

делать пенсионные накопления и поддержке большей дифференциации в размере пенсий в зависимости от фактически уплаченных взносов. Именно в расширении среднего класса и лежит основа устойчивости пенсионной системы вне зависимости от её дизайна.

## ЛИТЕРАТУРА

- Батурчик М. (2007). [Восприятие населением пенсионной системы Беларуси: результаты фокус-групп](#), *Рабочий материал* Исследовательского центра ИПМ WP/07/04.
- Батурчик, М., Чубрик, А. (2008). Восприятие населением пенсионной системы Беларуси: результаты опроса населения. В: Чубрик, А. (ред.) [Пенсионная система Беларуси: отношение населения и сценарии изменений](#), Минск, Исследовательский центр ИПМ.
- Щербина, Н., Смоленская, В. (2019). [Жизнь после жизни. Оценка населением пенсионной системы Беларуси: результаты дискуссий в фокус-группах в Минске и областных центрах](#), *дискуссионный материал* PDP/19/03, Исследовательский центр ИПМ.
- Шиманович Г. (2019). [Бедность и социально уязвимые группы населения в Беларуси. Демографические и экономические факторы бедности](#), Исследовательский центр ИПМ.
- Шиманович, Г., Болточко А. (2020). [Рынок труда: вызовы развития](#), *Банкаўскі вестнік*, 3/680, 109–113.
- Bornukova, K., Shymanovich, G., Chubrik, A. (2017). [Fiscal Incidence in Belarus: A Commitment to Equity Analysis](#), *Policy Research working paper* WPS 8216, World Bank Group.
- Lisenkova, K., Bornukova, K. (2015). [Effects of Population Ageing on the Pension System in Belarus](#), *BEROC Working Paper Series*, WP no. 28.

# Глава 4. Неизбежная проблема: решения для пенсионной системы Беларуси

Александр Чубрик, Наталья Шербина

*Государство, казалось бы, не даёт поводов усомниться в устойчивости пенсионной системы. Пенсии уже давно платятся исключительно вовремя, а их индексация происходит регулярно и как правило позволяет поддерживать покупательную способность пенсий как минимум неизменной. Но люди по-прежнему не уверены в своём «пенсионном будущем»: почти 40% респондентов проведённого в 2019 г. национального опроса населения затрудняются ответить на вопрос о том, как будут жить пенсионеры через 10–15 лет, а ещё треть уверены, что они будут жить хуже нынешних пенсионеров. Эти опасения и ощущение неопределённости не беспочвенны: при нынешних демографических тенденциях и тенденциях на рынке труда даже при неизменном уровне занятости совокупные доходы трудоспособного населения, которые являются налоговой базой для взносов государственного социального страхования, сокращаются и будут сокращаться, по меньшей мере в расчёте на одного пенсионера. Это происходит в условиях повышения пенсионного возраста и страхового стажа: несмотря на постоянное дофинансирование ФСЗН субвенциями из бюджета с 2015 г., последние 4,5 года средняя трудовая пенсия по возрасту устойчиво ниже 40% от заработной платы, декларируемых органами госуправления в качестве целевого параметра пенсионной системы. В этой главе рассматриваются причины неустойчивости пенсионной системы Беларуси, традиционные решения этой проблемы, в разное время представленные международными и белорусскими организациями, а также предлагается вариант реформирования пенсионной системы, основанный на расширении налоговой базы на доходы и расходы населения при одновременном снижении налоговой нагрузки для бизнеса и расширении стимулов для добровольных пенсионных накоплений и участия в солидарном уровне пенсионной системы.*

## 1. ВВЕДЕНИЕ: НЕИЗБЕЖНАЯ ПРОБЛЕМА

Неустойчивость солидарной пенсионной системы является одной из долгосрочных структурных проблем, которые Беларуси предстоит решать вне зависимости от социально-политического контекста. За последние полтора года к давним причинам этой неустойчивости – долгосрочным тенденциям падения занятости и ещё более быстрого падения формальной занятости – добавились риски долгового и экономического кризиса. Наконец, последствия пандемии коронавируса и политических событий в стране спровоцировали очередную волну миграции работающего населения, масштаб которой ещё предстоит оценить. Нагрузка на бюджет Фонда социальной защиты населения и на республиканский бюджет, который финансирует выпадающие доходы ФСЗН, остаётся высокой, а с учётом дополнительных рисков может потребовать корректировки пенсий, которая ухудшит положение пенсионеров. Становится всё более очевидным, что параметрические реформы – повышение пенсионного возраста и страхового стажа – не решают проблему устойчивости пенсионной системы. Существует набор мер, в разное время предложенных международными финансовыми организациями (см., например, Всемирный банк, 2011; МВФ, 2016), аналитическими центрами (см., например, Борнукова, Лисенкова и Лузгина, 2015; Гайдук и Слабченко, 2008) и предложенных Министерством труда и социальной защиты<sup>1</sup>, однако, возможно, серьёзность проблем и их новизна (отсутствие готовых решений для стран с неразвитым фондовым рынком и слабой экономикой на таком же этапе старения как в развитых промышленных экономиках) требует «неортодоксальных» решений.

---

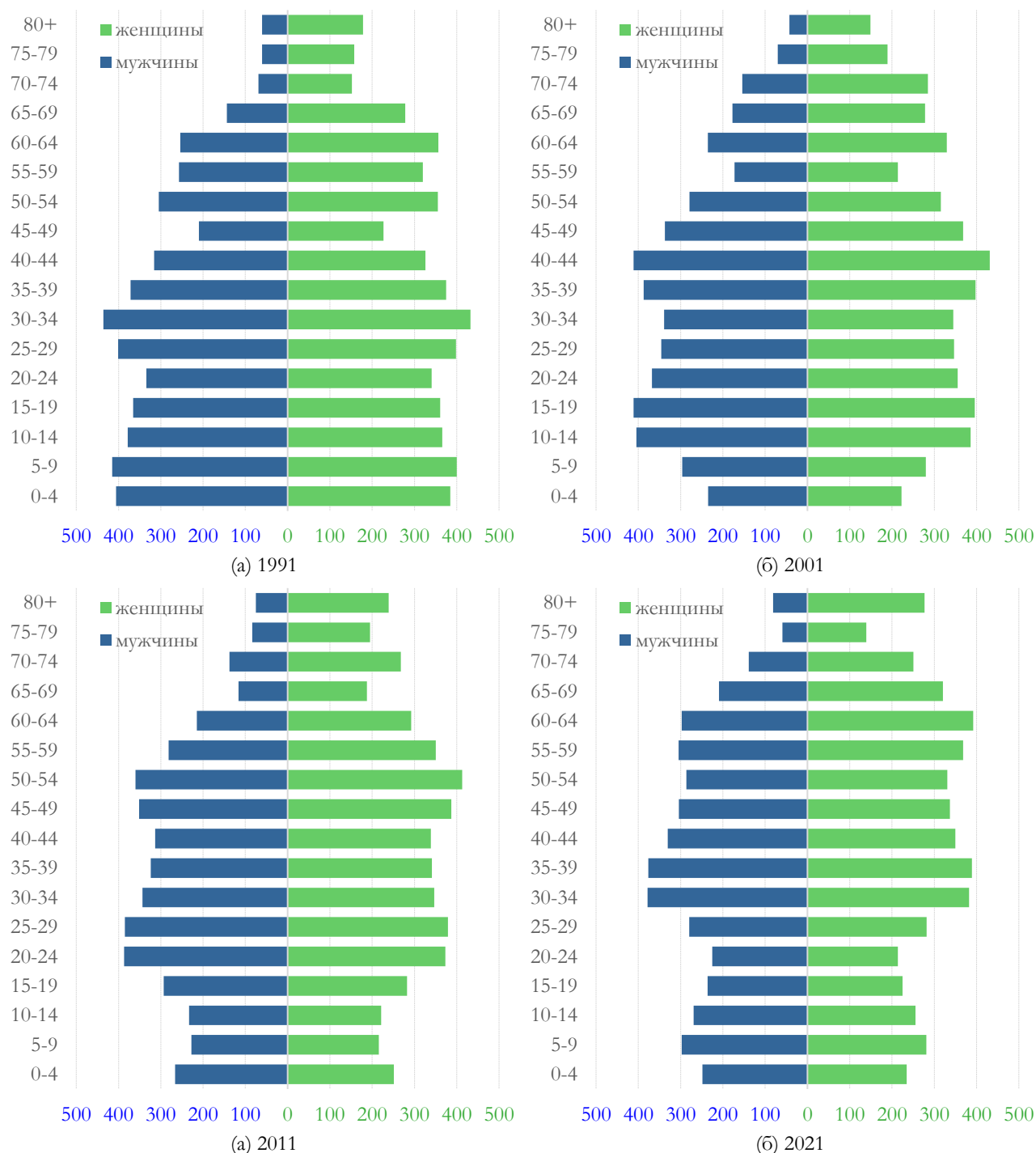
<sup>1</sup> См. Ирина Костевич: [«Программа «три плюс три» направлена на стимулирование граждан, но обязательства государства останутся неизменными»](#), Указ Президента Республики Беларусь №367 от 27 сентября 2021 г.

## 2. ВЫЗОВЫ ДЛЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ БЕЛАРУСИ

### 2.1. Демография и рынок труда

Население Беларуси неуклонно стареет: если ещё в 1991 г. её половозрастная пирамиды относилась к стационарному типу (рис. 1а), то уже 2001 г. она трансформировалась в пирамиду регрессивного типа (рис 1б), а в последующие годы даже возросшая рождаемость не смогла компенсировать постепенный переход населения в трудоспособном возрасте в пенсионный возраст. В 2021 г. рождаемость в очередной раз побила исторический антирекорд со времён окончания Второй мировой войны, отодвинув надежду на решение пенсионной проблемы за счёт рождаемости ещё дальше в будущее.

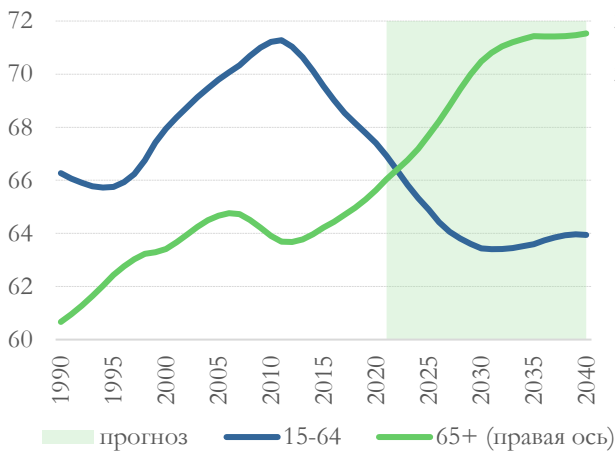
Рис. 1. Половозрастные пирамиды на начало 1991, 2001, 2011 и 2021 гг.



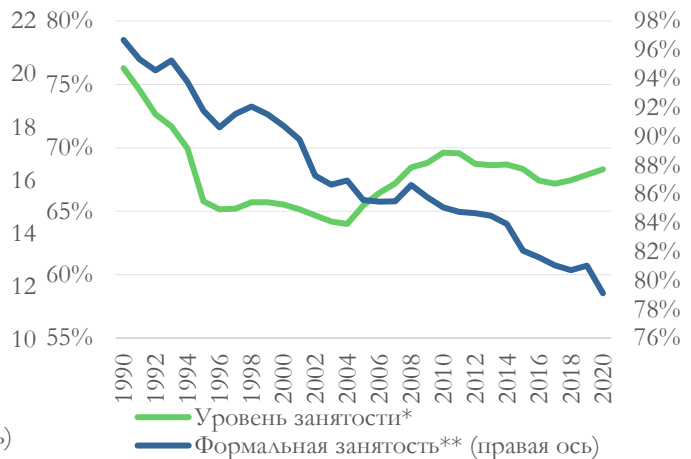
Источник: Белстат.

Ключевой проблемой для солидарной пенсионной системы Беларуси является старение на фоне низкой рождаемости 1990-х – первой половины 2000-х гг.<sup>2</sup>, обусловившей текущее сокращение численности населения в трудоспособном возрасте. Демографические прогнозы, совсем не радужные для Беларуси, усугубились последствиями пандемии коронавируса, судить о которых можно только по косвенным данным, поскольку Белстат перестал открыто публиковать часть демографической статистики, в частности, данные на квартальной основе, а также годовые данные о рождаемости, смертности и миграции. Тем не менее, наименее благоприятные для устойчивости солидарной пенсионной системы тенденции – рост числа людей пенсионного возраста и уменьшение числа трудоспособных (рис. 2) – сохранились и в 2020 г. До пандемии увеличивалась продолжительность жизни среди старших когорт населения на фоне некоторого увеличения смертности в трудоспособном возрасте, что усиливало тенденцию старения. Возможностей противодействия этим тенденциям немного: это дальнейшее повышение пенсионного возраста и попытки привлечения части экономически неактивного населения на рынок труда. Однако текущее повышение пенсионного возраста прекратится уже в 2022 г., а уровень занятости сейчас существенно ниже исторических максимумов и довольно стабилен (рис. 3).

**Рис. 2. Удельный вес населения в возрастных группах 15-64 и 65+, % населения (в среднем за год)**



**Рис. 3. Уровень занятости и формальной занятости**



*Примечание.* Прогнозные данные рассчитаны как сумма прироста населения по прогнозу ООН и последних фактических данных Белстата (2020 г.).

*Источник:* Белстат (фактические данные), расчёты на основе данных Белстата и UN World Population Prospects 2019 (прогноз).

\* численность занятого населения в % к населению в возрасте 15–64 лет; \*\* списочная численность работников в среднем за период к численности занятого населения, %.

*Источник:* расчёты на основе данных Белстата.

В дополнение к негативным демографическим трендам существует устойчивая тенденция к уменьшению формальной занятости. Отношение списочной численности занятых (3417 тыс. человек в 2020 г.) к числу занятых в экономике (4319.6 тыс. человек в 2020 г.) снизилось с без малого 97% в 1990 г. и 91–92% в 1995–2001 гг. до 85–87% в 2002–2010 гг., затем – до 81–82% в 2015–2019 гг. и 79.1% (почти на 1 проц. пункт за год) в 2020 г. (рис. 2). За последние 5 лет (2020 г. к 2015 г.) численность занятых в экономике уменьшилась на 176.4 тыс. человек, а списочная численность (формальная занятость) – на 273.1 тыс. человек. В то же время именно наниматели таких работников платят львиную долю взносов в ФСЗН. Оставшаяся часть занятых – это индивидуальные предприниматели, ремесленники, самозанятые, трудовые мигранты и т.п., которые либо не платят взносы вообще, либо платят их с минимальной заработной платы. Шоки 2020–2021 гг. ударили далеко не только по неформальной занятости: текущие оценки на основе ежемесячной отчетности показывают, что среднесписочная численность в сентябре 2021 г. сократилась на 84.85 тыс. человек (-3.1%)

<sup>2</sup> После небольшого всплеска рождаемости в середине 2010-х гг. она снова сокращается.

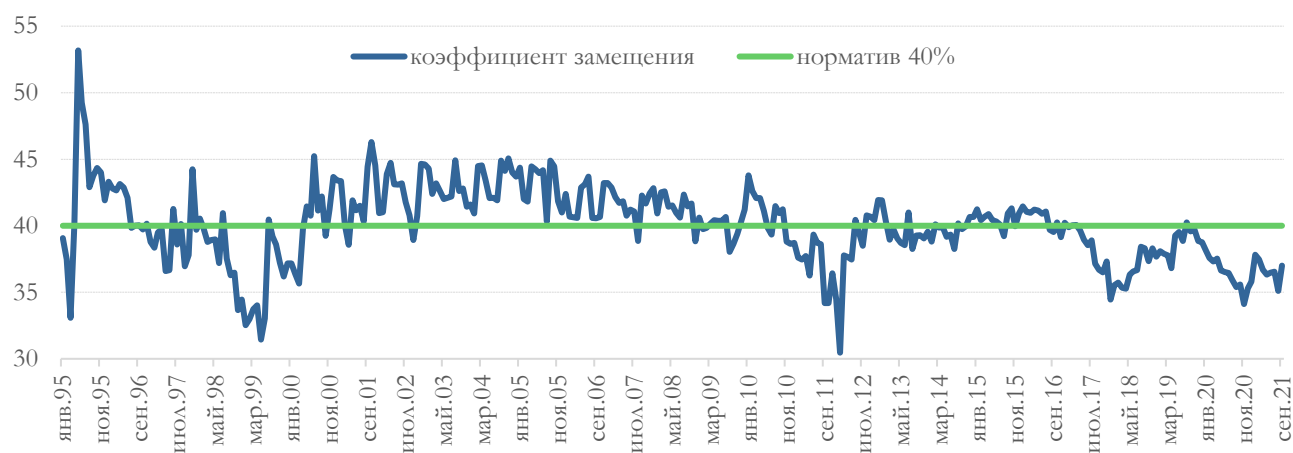


по сравнению с сентябрём 2020 г., в то время как занятость за этот период упала на 56.6 тыс. человек. Вероятно, в среднесрочном периоде тенденция к снижению формальной занятости сохранится, следовательно, будет снижаться налоговая база для страховых взносов в ФСЗН.

## 2.2. Относительный размер пенсии

Белорусское законодательство позволяет довольно гибко подходить к индексации пенсий: согласно Закону «О пенсионном обеспечении», «перерасчёт трудовых пенсий в связи с ростом средней заработной платы работников в республике производится на основании указов Президента Республики Беларусь не реже одного раза в год в пределах средств бюджета фонда». То есть, с одной стороны, размер пенсии связан с размером средней заработной платы (в Беларуси существует такой индикатор безопасности в социальной сфере как «соотношение среднего размера пенсии по возрасту к средней заработной плате» (см. Хлебоказов и Грацько, 2021), пороговое значение которого, судя по заявлениям официальных лиц, установлено на уровне не ниже 40%<sup>3</sup>). С другой стороны, перерасчёт пенсий происходит не автоматически, а президентскими указами не реже раза в год «в пределах бюджета» ФСЗН. То есть показатель в 40% является индикативным, а повышение средней зарплаты – необходимым, но недостаточным основанием для повышения пенсий, причем не обязательно пропорционального росту заработной платы.

**Рис. 6. Коэффициент замещения\***



\* соотношение средней начисленной пенсии на конец периода и среднемесячной заработной платы, сезонность устранена.

Источник: расчёты на основе данных Белстата и открытых источников.

В результате действия негативных демографических тенденций и изменений структуры занятости, рассмотренных в разделе 2.1, доходы ФСЗН не могут обеспечить поддержание пенсий на уровне 40% от средней зарплаты<sup>4</sup> на протяжении последних 4.5 лет, см. рис. 6<sup>5</sup>. Это самый длительный период невыполнения данного норматива, причем соотношение пенсии к средней зарплате не удаётся довести до 40% в условиях повышения пенсионного возраста и страхового стажа. Таким образом, можно говорить о том, что наряду с этими параметрическими изменениями в Беларуси индексация пенсий проводится таким образом, чтобы не допускать роста дефицита ФСЗН, что перекликается с предложениями международных финансовых организаций, рассмотренных в разделе 3.2. Дальнейшее ухудшение демографической ситуации и структуры занятых потребует либо дальнейшего снижения величины пенсии относительно средней заработной платы, либо увеличения дефицита ФСЗН и, соответственно, бюджетных субвенций Фонду.

<sup>3</sup> См., например [«Минтруда о переструктурировании пенсий: будем максимально развивать добровольное пенсионное страхование»](#), [«Средняя пенсия не менее 40 процентов от средней заработной платы по стране»](#) и др.

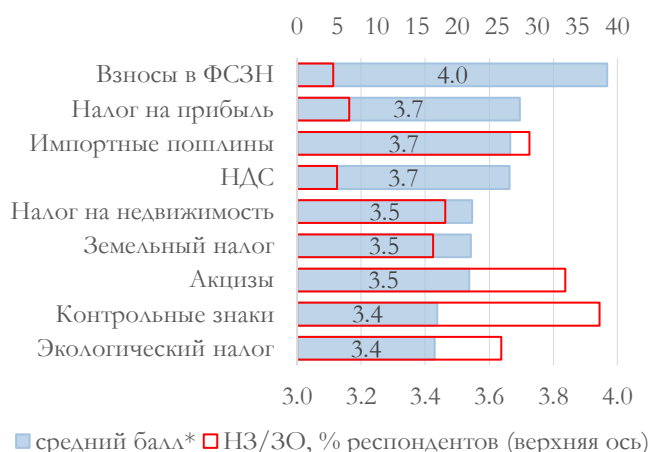
<sup>4</sup> В областях это соотношение выполняется, но за счёт г. Минска не выполняется показатель по стране в целом.

<sup>5</sup> За исключением августа 2019 г.

### 2.3. Ставка налога и налоговая база

Функционирование солидарной пенсионной системы в условиях половозрастной структуры регрессивного типа и ускоряющегося старения населения неизбежно порождает высокую налоговую нагрузку. При нынешнем дизайне пенсионной системы эту нагрузку несёт бизнес. Текущий уровень ставок страхового взноса в ФСЗН (точнее будет назвать его социальным налогом) существенно подрывает стимулы нанимателей (и в определённой степени работников) к формальной занятости. В то время как государство освобождает от налогов инвестиционные расходы компаний (то есть капитал), фонд заработной платы (то есть труд) облагается почти 35% налогом. Долгое время основными его плательщиками были государственные коммерческие предприятия, удерживающие избыточную занятость, расплачиваясь за это своей эффективностью и требуя постоянной «подпитки» из бюджета. Но у государства становится все меньше средств для субсидирования госпредприятий, а значит, «лишние» работники становятся для них всё более тяжелым бременем. Частный бизнес давно призывает к перераспределению части взносов в ФСЗН с нанимателя на работника (см. Аналитический центр «Стратегия», 2015), поскольку конкурировать по цене при таких издержках на труд очень сложно. В опросе малых и средних частных предприятий, проведённом в январе-феврале 2020 г., взносы в ФСЗН был единственным налогом, который респонденты оценили как «высокий» (средний балл 4.0 по пятибалльной шкале, см. рис. 4) – 27% респондентов, оценивших этот налог, указали, что он «слишком высокий» (оценка 5), в то время как для других налогов таких респондентов было не более 13%.

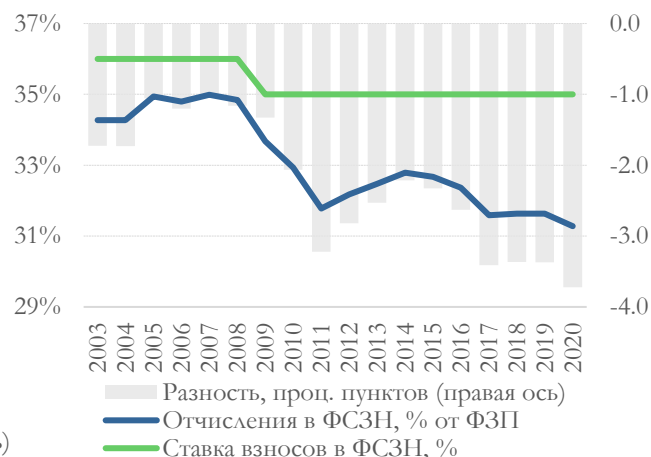
**Рис. 3. Оценка некоторых налогов и платежей в бюджет малым и средним бизнесом**



\* оценка по пятибалльной шкале, где 1 – налог слишком низкий, 2 – низкий, 3 – оптимальный, 4 – высокий и 5 – произведение средней заработной платы за год и списочной численности работников в среднем за год.

Источники: расчёты на основе [данных](#) Исследовательского центра ИПМ.

**Рис. 4. Динамика эффективной ставки взносов в ФСЗН по сравнению с базовой ставкой взносов**



Примечание. Фонд заработной платы (ФЗП) рассчитан как произведение средней заработной платы за год и списочной численности работников в среднем за год.

Источники: расчёты на основе данных Министерства финансов и IMF Government Finance Statistics.

Последствиями такой высокой налоговой нагрузки на бизнес является постепенное снижение эффективной ставки взносов в ФСЗН. Эффективная ставка, рассчитанная как соотношение доходов ФСЗН от взносов на государственное социальное страхование к фонду заработной платы<sup>6</sup>, достигала 35% в 2007 г. (ставка взноса тогда составляла 36%), но снизилась до 31.3% (фактическая ставка взноса – 35%) в 2020 г., см. рис. 5. Судя по всему, основной причиной такого снижения является постепенный уход части бизнеса в Парк высоких технологий (ПВТ) и другие особые экономические зоны, в которых существует специальный режим уплаты взносов в ФСЗН. Если пересчитать

<sup>6</sup> Это не вполне точный расчёт, поскольку фонд заработной платы рассчитывается только для формальной занятости (работники списочного и несписочного состава и внешние совместители) и не охватывает всю налоговую базу для взносов в ФСЗН.

вклад ПВТ в фонд заработной платы исходя не из фактической средней зарплаты резидентов парка, а из средней зарплаты по стране, то за 2016–2020 гг. эффективная ставка взноса в ФСЗН не изменится (без такой корректировки за этот период она снизилась на 1.1 проц. пункт, рис. 5).

Однако важен даже не факт снижения эффективной ставки взносов, а то, что *все* доходы от взносов на государственное социальное страхование меньше 35% от фонда заработной платы 79.1% всех занятых в экономике. Получается, что соответствующие доходы ФСЗН меняются пропорционально формальной занятости, которая падает быстрее, чем занятость в целом по экономике, то есть растущее число работников, не входящих в списочную численность занятых, обеспечивает тот же темп прироста платежей в ФСЗН, что и снижающееся число наёмных работников.

### 3. ВОЗМОЖНЫЕ РЕШЕНИЯ: «КЛАССИКА ЖАНРА»

Всемирный банк (2011) сформулировал основную задачу реформирования пенсионной системы как «сохранение финансовой устойчивости в долгосрочной перспективе в контексте прогнозируемых демографических изменений при одновременном создании условий для финансово ответственного снижения ставок взносов [для бизнеса]». К этому можно добавить, что реформа в среднесрочном периоде должна помочь сохранить (или повысить) уровень жизни пенсионеров относительно занятых и стимулировать долгосрочные пенсионные накопления. В разделе рассматриваются некоторые «традиционные» меры по реформированию пенсионной системы, главным образом предложенные международными финансовыми организациями.

#### 3.1. Пенсионный возраст и минимальный страховой стаж

Недостатки пенсионной системы были заметны не только экспертам: ещё в 2007 г. опрос населения показал, что 55% взрослого населения страны считают ситуацию с пенсионным обеспечением в той или иной степени нестабильной (см. Батурчик и Чубрик, 2008). В 2012 г. Всемирный банк опубликовал оценки, согласно которым при сохранении неизменного дизайна пенсионной системы «уже в 2014 г. профицит бюджета пенсионного фонда сменится структурным дефицитом на фоне снижения коэффициентов замещения для будущих пенсионеров» (Всемирный банк, 2011), что и произошло. Чтобы снизить нагрузку на пенсионный фонд, государство начало параметрическую реформу, которая затронула базовые параметры пенсионной системы – возраст выхода на пенсию и период страховых отчислений в ФСЗН, необходимый для получения права на пенсию по возрасту. Принят ещё ряд мер, затрагивающих, например, профессиональные пенсии, но в целом структура выплат, государственное управление системой и её ненакопительный характер остались неизменными.

В рамках проводимой реформы пенсионный возраст в Беларуси с 1 января 2022 г. достигнет 58 лет для женщин и 63 лет для мужчин, минимальный страховой стаж (период отчислений страховых взносов в ФСЗН, необходимый для назначения пенсии по возрасту) с 1 января 2025 г. достигнет 20 лет. Тем самым будут завершены оба её этапа (первый начался с 1 января 2013 г., когда минимальный страховой стаж был повышен с 5 до 10 лет, затем до 15 лет с 1 января 2015 г., а затем на 6 месяцев ежегодно до достижения 20 лет; второй начался с 1 января 2017 г.: установленный пенсионный возраст для мужчин и женщин начал повышаться на шесть месяцев ежегодно до достижения 63 и 58 лет соответственно).

В 2016 г. МВФ подготовил записку о пенсионной системе Беларуси<sup>7</sup>, в которой показал, что реализуемая в Беларуси параметрическая реформа гарантирует сбалансированность пенсионного фонда только до 2022 г., то есть в период реализации параметрической реформы. После этого, согласно расчетам МВФ, дефицит пенсионного фонда будет постепенно увеличиваться и к 2050 г. достигнет примерно 4.5% от ВВП (МВФ, 2016).

<sup>7</sup> Работа не была опубликована, но была представлена МВФ в Беларуси.

Более эффективной мерой по оценкам МВФ (и более ранним оценкам Всемирного банка) является повышение пенсионного возраста для мужчин и женщин до 65 лет. В этом случае реформа не прекращается в 2022 г., а продолжается ещё 4 года для мужчин и 14 лет для женщин (при нынешнем подходе<sup>8</sup>). Согласно расчетам Фонда, это позволит сохранять профицит ФСЗН примерно до 2035 г. Чтобы впоследствии дефицит не увеличивался, в качестве возможной меры предлагалось рассмотреть последующую привязку пенсионного возраста к ожидаемой продолжительности жизни.

Выравнивание возраста выхода на пенсию исходит из объективных предпосылок – ожидаемая продолжительность жизни женщин значимо выше. По мере повышения пенсионного возраста период профессиональной активности женщин удлинится: по нашим оценкам на основе данных выборочного обследования домашних хозяйств в целях изучения проблем занятости населения, доля женщин в возрасте 55–59 лет, занятых в экономике, за 2016–2020 гг. возросла с 46 до 62,3%. Кроме того, вопрос о выравнивании возраста выхода на пенсию мужчин и женщин актуализируется повышением необходимого страхового стажа для начисления трудовой пенсии. В 2025 г. минимальный страховой стаж достигнет 20 лет как для мужчин, так и для женщин. При этом женщины в Беларуси гораздо чаще чем мужчины рискуют не выработать необходимый трудовой стаж из-за периодов, связанных с вынужденным выполнением неоплачиваемого труда по уходу. В силу сохранения традиционного распределения ролей и обязанностей в семье, перерывы в профессиональной деятельности в связи с рождением и воспитанием детей, уходом за больными и престарелыми родственниками, как правило, делают женщины, тем самым сокращая период страховых отчислений и рискуя попасть в пенсионные ловушки. Выравнивание пенсионного возраста мужчин и женщин дало бы женщинам больше возможностей планировать свои трудовые стратегии так, чтобы избежать пенсионной ловушки.

### 3.2. Другие параметрические изменения

Для обеспечения устойчивости пенсионной системы в более долгосрочной перспективе необходимы дополнительные параметрические изменения. Возможные варианты включают сокращение вариантов досрочного выхода на пенсию, стимулирование спроса на рабочую силу, представленную старшими возрастными группами, а также активизация миграционной политики для увеличения притока мигрантов в страну (МВФ, 2016). Также предлагались изменение принципов индексации пенсии – отвязка от зарплаты и индексация на инфляцию (либо индексация на темп роста зарплаты минус 3 процентных пункта, см. Всемирный банк, 2011) – и введение условно-накопительных счетов, которое увеличило бы дифференциацию пенсий и привело бы к снижению среднего размера пенсии. По оценкам Всемирного банка, реализация пакета параметрических реформ (повышение пенсионного возраста для мужчин и женщин до 65 лет, индексация пенсии на инфляцию и переход на условно-накопительные счета) позволила бы за 5 лет снизить размер отчислений в пенсионный фонд на 5 процентных пунктов без ущерба для долгосрочной устойчивости пенсионной системы.

Дополнительная экономия от перехода на условно-накопительную систему связана в том числе с возможным расширением использования механизма отложенного выхода на пенсию. В настоящее время законодательством предусмотрена возможность отложенного выхода на пенсию: если работник отказывается от выхода на пенсию в установленный срок, размер пенсии за каждые два месяца увеличивается на 1% заработка, из которого начисляется пенсия (определяется статьями 23.1, 51 и 56 Закона «О пенсионном обеспечении»), что в ситуации низкой дифференциации пенсионных выплат не является мотивацией к продолжению занятости без оформления пенсии.

---

<sup>8</sup> Всемирный банк (2011) предлагал повышать пенсионный возраст для женщин на 6 месяцев в год, для мужчин – на 3 месяца в год. При таком дизайне реформы для мужчин пенсионный возраст достиг бы 65 лет в 2030 г., для женщин – в 2034 г. Если задаться целью закончить реформу одновременно, для мужчин пенсионный возраст должен повышаться на 2 месяца в год, для женщин – на 7 месяцев в год (реформа займет 12 лет).

Пересмотр параметров индексации пенсии также дает дополнительные возможности для сохранения устойчивости и достаточности пенсионной системы. Согласно Закону «О пенсионном обеспечении», перерасчет трудовых пенсий происходит в связи с ростом средней заработной платы путем корректировки фактического заработка пенсионеров, исходя из которых рассчитывается пенсия, а также повышение трудовых пенсий, исчисленных в минимальном размере. Такой механизм позволяет «подтягивать» средний размер пенсий и уровень жизни пенсионеров вслед за показателями заработной платы и уровнем жизни работающего населения. По оценкам экспертов Всемирного банка и МВФ, индексация пенсий в связи с ростом заработной платы хоть и обеспечивает более высокий размер пенсий, но создает значительную нагрузку на расходную часть системы в будущем. В случае высоких темпов роста экономики и увеличения заработной платы индексация размера пенсии требует значительного увеличения расходов на пенсионное обеспечение. Некоторые страны прекратили индексировать пенсии в связи с ростом заработной платы (Венгрия, Греция, Норвегия и Чешская Республика), другие заморозили автоматическую корректировку (Австрия, Португалия, Словения) для всех кроме лиц с самыми низкими доходами (МВФ, 2016). Вариантом реформы может стать переход на комбинированную систему индексации пенсий – по заработной плате и по уровню цен (инфляции). Это позволит избежать чрезмерных расходов пенсионного фонда в периоды интенсивного экономического роста при сохранении покупательной способности пенсий в периоды высокой инфляции.

Еще одно направление параметрических изменений касается корректировки критериев досрочного выхода на пенсию. Пенсионным законодательством предусмотрено право на более ранний выход на пенсию по сравнению с установленным пенсионным возрастом по критериям функциональной значимости (прежде всего служба в силовых ведомствах). Кроме того, опция раннего выхода на пенсию в Беларуси доступна по различным критериям и преимущественно связана с условиями труда. По данным МВФ (МВФ, 2016), в 2010 г. досрочно вышли на пенсию 17% «выгодоприобретателей» (без учета военнослужащих). Учитывая технологические изменения последних десятилетий, стремление к «экологизации» и повышению безопасности производств, возможности для пересмотра условий досрочного выхода на пенсию существуют. То же самое можно сказать о критериях функциональной значимости. Снижение охвата досрочными пенсиями до 10% позволило бы, по оценкам МВФ, к 2050 году уменьшить дефицит пенсионного фонда почти на 1.5% от ВВП по сравнению со сценарием текущей параметрической реформы (возраст и страховой стаж).

В целом, комплексные параметрические реформы пенсионной системы могут обеспечить решение социально-экономических задач и долгосрочную устойчивость пенсионной системы. Однако, как показывает опыт стран, в которых начинались такие реформы, самой большой проблемой является именно возможность обеспечить их комплексность и довести до конца (Хольцман, Хинц и др., 2005). Плюсы параметрических реформ проявляются после их завершения, а непосредственно сам процесс изменения параметров пенсионной системы сопровождается негативным восприятием реформ со стороны населения. По этим причинам правительства, как правило, инициируют частичные параметрические реформы, что позволяет удержать пенсионную систему «на плаву», но не дает достигнуть долгосрочной устойчивости (Всемирный банк, 2005).

### *3.3. Структурные преобразования пенсионной системы*

Вариантом структурных реформ пенсионной системы является изменение распределительной модели путем её преобразования в условно-накопительную с установленными взносами, в результате чего изменяется структура выплат, но сохраняется государственное управление системой и её ненакопительный характер (Всемирный банк, 2005). В условно-накопительной системе устанавливается ставка взносов в долгосрочной перспективе. Взносы аккумулируются на индивидуальных счетах работников, ежегодно «сумма средств» на счете растёт благодаря «условному доходу». В качестве условного дохода могут использоваться темпы роста ВВП, средней заработной платы или совокупного фонда оплаты труда в экономике. При выходе на пенсию накопленная на

индивидуальном счете сумма выплачивается пенсионеру равными платежами (аннуитет), размер которых рассчитывается на основании скрытой процентной ставки и таблиц смертности для конкретной возрастной когорты.

В рамках условно-накопительной системы не предусмотрено реальное накопление денег на индивидуальных счетах – поступающие взносы, так же, как и в распределительной системе, идут на выплату текущих пенсий. При переходе к условно-накопительной модели система с установленными выплатами превращается в систему с установленными взносами, но её характер остается ненакопительным. Такая структура с установленными взносами является довольно прозрачной и может стимулировать активные пенсионные стратегии работников. В накопительных индивидуальных пенсионных программах люди имеют доступ к информации о размерах взносов, перечисленных в пенсионный фонд от их имени, своих совокупных «накоплениях», и на основании этой информации могут принимать взвешенные решения касательно профессиональной мобильности и выхода на пенсию (Всемирный банк, 2005). Однако такая система уязвима к макроэкономическим рискам: высокие инфляционные ожидания будут подрывать стимулы работников к участию в такой системе, а в периоды высокой инфляции такие условные «сбережения» будут обесценивать будущую пенсию, если в систему не будут встроены действенные механизмы индексации. Кроме того, в условно-накопительной системе сохраняются риски, связанные с неблагоприятными демографическими тенденциями.

Модель пенсионной системы, при которой нивелируется влияние демографического фактора, основывается на индивидуальных пенсионных накоплениях. В накопительной системе пенсионные выплаты конкретного работника формируются из его индивидуальных отчислений, которые аккумулируются на счетах пенсионных фондов (государственных либо частных). Размер пенсионных выплат формируется исходя из размера индивидуальных накоплений и инвестиционной прибыли от деятельности пенсионных фондов. Обеспечение доходности накопительной системы зависит от наличия жизнеспособного, хорошо отрегулированного и хорошо контролируемого финансового сектора, благоприятной инвестиционной среды и системы государственных гарантий пенсионных накоплений. Такая система ориентирована на работников со средними и более высокими доходами и предполагает наличие у них активной пенсионной стратегии – заинтересованности в более длительном периоде трудовой деятельности и большем размере пенсионных отчислений.

Однако в накопительной системе есть существенные недостатки. Низкий охват населения (при добровольном характере взносов), отсутствие перераспределения средств за счет лиц с высокими доходами в пользу лиц с низкими доходами, риски неэффективных инвестиционных стратегий пенсионных фондов, воздействие финансовых кризисов на состояние пенсионных фондов создают дополнительные социальные риски. По этим причинам накопительные системы в чистом виде (без социального или распределительного компонента) практически не применяются. Как правило, выбор делается в пользу соотношения между распределительным и накопительными элементами. В наиболее распространенной смешанной модели к пенсионному страхованию по распределительному принципу добавляются дополнительное (добровольные и/или обязательные) пенсионное страхование. Сохранение распределительного принципа в смешанной модели позволяет обеспечивать высокий охват пенсионным страхованием и перераспределение средств в пользу более уязвимых категорий работников, а накопительная составляющая придает гибкость механизмам пенсионного обеспечения.

Переход к накопительной системе требует тщательной проработки механизмов, позволяющих обеспечить справедливость и финансовую устойчивость такого перехода. Также необходимо предусмотреть ситуационные «ловушки» – попадание отдельных пенсионных групп в крайне невыгодную ситуацию в результате реформирования солидарной системы (Всемирный банк, 2016). Наконец, чтобы обязательные накопительные пенсии обеспечивали значимый размер дополнительной пенсии, требуется передача в накопительный уровень значительной части средств из

солидарной системы (см. расчеты в Чубрик и Шиманович, 2008), что делает проблему финансирования дефицита солидарного уровня ещё более острой.

Развитие добровольных пенсионных накоплений в Беларуси сталкивается с низкой склонностью населения к долгосрочным сбережениям и отсутствием работающего фондового рынка, который мог бы их абсорбировать. По данным опроса населения 2019 г., только 20.9% респондентов в возрасте 18–75 лет делали накопления к пенсии, причем в финансовых институтах (в основном банках) – менее половины (подробнее см. Шиманович, 2020 и Главу 3, раздел 4.5). Более того, люди начинают копить деньги «на старость», как правило, незадолго до выхода на пенсию и в первые годы после выхода на пенсию, пока продолжают работать. При таком сберегательном поведении даже вложения в специализированные институты обеспечили бы лишь незначительный размер дополнительной пенсии, поэтому пенсионеры в среднем предпочитают работать как можно дольше, чтобы сглаживать потребление в момент выхода на пенсию и накопить «подушку безопасности» для сглаживания потребления после ухода с рынка труда.

С 1 октября 2022 г. в Беларуси вводится добровольное страхование дополнительной накопительной пенсии» государственной страховой компанией «Стравита». Важной особенностью этой схемы является софинансирование со стороны государства: если наёмный работник начинает добровольно перечислять на накопительную пенсию часть своей заработной платы (не более 10% заработной платы), то часть средств, которые наниматель уплачивает в ФСЗН (не более 3% заработной платы<sup>9</sup>), перечисляется на накопительный счёт этого работника. Соответственно, основные ограничения данного подхода – доступность только одной страховой компании (государственной), доступность схемы только для наёмных работников, а также стандартный набор проблем, связанный с недоверием людей к национальной валюте и финансовой системе страны, а также с её слабой развитостью и накопленными макроэкономическими рисками.

#### **4. РЕШЕНИЯ ЗА РАМКАМИ КЛАССИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ РАМКИ ВОЗМОЖНОЙ ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЫ**

Поддержание (и тем более повышение) уровня жизни пенсионеров относительно занятых требует решения взаимоисключающих задач: (1) увеличения бюджетного финансирования пенсионных расходов, обусловленного старением населения в условиях уменьшения налоговой базы (обусловленного падением формальной занятости) и (2) одновременного снижения налоговой нагрузки на бизнес (необходимого условия повышения конкурентоспособности и роста доходов). При сохранении нынешней пенсионной системы относительный уровень жизни пенсионеров будет падать, либо обществу придётся заплатить за его сохранение через дополнительное финансирование расходов ФСЗН из бюджета. В разделе приведены несколько в той или иной степени нестандартных идей о том, как можно было бы повысить устойчивость пенсионной системы Беларуси, не поставив под угрозу социально-экономическую стабильность и решив задачи, о которых говорилось в начале раздела 3.

##### *4.1. Пенсия как социальный трансферт*

Выйти за рамки классических решений по реформированию пенсионной системы можно, если рассматривать пенсии не как отложенный доход, а как социальный трансферт (пособие). В пользу такого взгляда говорит текущий дизайн распределительного уровня пенсионной системы Беларуси: величина пенсии совсем мало зависит от величины отчислений. Благодаря такому дизайну пенсионной системы значительно снижается бедность среди пенсионеров и неравенство (Bornukova, Shymanovich, and Chubrik, 2017), то есть пенсии выполняют функции, характерные для социальных трансфертов. Наконец, большая часть населения считает, что пенсия должна зависеть от трудового стажа и условий труда, а на размер отчислений в ФСЗН как основной

---

<sup>9</sup> Государство перечисляет из ФСЗН на накопительный счёт работника такой же процент его зарплаты, что и он сам, но не более 3%.

критерий размера будущей пенсии указывает меньше четверти опрошенных в 2019 г. жителей Беларуси, то есть относится к пенсии не как индивидуальному накоплению, а как к государственному пособию (подробнее см. Главу 2, раздел 4.4).

Взносы в Фонд социальной защиты в пенсионной системе Беларуси практически целиком выплачиваются работодателем (34% от заработной платы по сравнению с 1% от заработной платы, который уплачивается наёмным работником), что делает его по своей сути налогом, а не страховым взносом. Индивидуальные предприниматели – плательщики взносов в ФСЗН в подавляющем большинстве случаев уплачивают его с минимальной заработной платы – это аналог оптимизации налоговых выплат.

К «атрибутам» социального страхования можно отнести только срок выплат в ФСЗН. До 2015 г. он играл номинальную роль – требуемый стаж равнялся 5 годам и с лёгкостью мог быть «наработан». Но 20 лет страхового стажа, которые будут требоваться для получения права на пенсию по возрасту в 2022 г., разделяют пенсионеров на две группы: те, кто получает социальную пенсию (пособие в чистом виде) и пенсию по возрасту («страховую» выплату). С подобной пенсионной ловушкой рискуют столкнуться многие (см. подробнее раздел 4.3 Главы 2), что делает эту проблему актуальной для общества. Тем не менее, как было показано в Главе 2 (раздел 4.4), население рассматривает пенсию скорее как пособие, привязанное к трудовому стажу, а не как страховые выплаты, зависящие от уплаченных взносов.

#### 4.2. Направления реформирования пенсионной системы

Нынешняя пенсионная система является дискриминационной по отношению к формальным занятым: они (точнее, их наниматели) несут основное бремя по финансированию текущих расходов ФСЗН. Такой подход приводит к постоянному сжатию налоговой базы, поэтому первая задача реформы – её расширить: это должна быть не заработная плата наёмных работников, а личный доход. Конечно, речь не может идти о том, чтобы уплачивать с дохода взнос, аналогичный нанимателю. В качестве возможного подхода можно предложить установить ставку подоходного налога на уровне 15%, из которых 6 процентных пунктов направлять в ФСЗН. Отвлекаясь от возможных последствий, касающихся дополнительных стимулов к уклонению от уплаты налога, в 2020 г. такая мера обеспечила бы 3.5 млрд рублей, или 22% доходов ФСЗН от взносов на государственное социальное страхование.

Вторым направлением расширения налоговой базы мог бы стать дополнительный оборотный налог в 5% (розничный товарооборот, оборот общественного питания и услуг связи, оказываемых населению), доходы от которого целиком перечислялись бы в ФСЗН. Поскольку оборотный налог включается в цену, его уплачивали бы все потребители, участвуя в финансировании пенсий нынешних пенсионеров. Отвлекаясь от возможных последствий, касающихся дополнительных стимулов к уклонению от уплаты налога, в 2020 г. такая мера обеспечила бы 2.95 млрд рублей, или 18.5% доходов ФСЗН от взносов на государственное социальное страхование.

Следующим элементом реформы могло бы стать формирование начисленной пенсии из двух составляющих: (1) базовой и (2) страховой. Базовая пенсия (одинаковый для всех пенсионеров социальный трансферт) должна быть не ниже бюджета прожиточного минимума. Эта часть пенсии не зависит от страхового стажа, что обеспечивает перераспределение доходов внутри пенсионной системы, необходимое для предотвращения бедности среди пенсионеров. В 2020 г. на её выплату понадобилось бы 7.4 млрд. рублей (55.2% расходов на выплату трудовых пенсий<sup>10</sup>). Её финансирование осуществлялось бы прежде всего за счёт уплачиваемых в ФСЗН части

---

<sup>10</sup> Статья расходов ФСЗН «Выплата трудовых пенсий, пенсий государственным служащим, пенсий за особые заслуги перед республикой, пенсий военнослужащим срочной военной службы и членам их семей, социальных пенсий, отдельных видов доплат, а также оказание услуг по их выплате».



подоходного налога и новых оборотных налогов (6.46 млрд рублей, или 87.7% от необходимой суммы) и дофинансировалась бы из страховых взносов, уплачиваемых нанимателями (0.9 млрд рублей).

Для людей младше 40–45 лет для страховой части пенсии можно было бы ввести условно-накопительную систему (см. раздел 3.3), сохранив перераспределение, но в меньшей степени, чем сейчас (поскольку перераспределение обеспечивалось бы за счёт базовой части пенсии). Наконец, верхнюю планку заработной платы, с которой уплачиваются взносы, можно было бы снизить с пятикратной до трехкратной величины средней заработной платы. Эти меры повысили бы стимулы участия в пенсионной системе у высокооплачиваемых работников.

Для стимулирования добровольных пенсионных накоплений можно было бы направить на индивидуальные пенсионные счета тот 1% от заработной платы, который сейчас платят в ФСЗН наёмные работники<sup>11</sup>. Это дополнило бы недавние меры по развитию добровольной накопительной пенсии (см. раздел 3.3), создав дополнительный стимул к таким накоплениям у широкого круга людей вне зависимости от их уровня дохода. Ещё одним стимулом для участия в такой системе могло бы стать аккумулирование средств от приватизации государственной собственности в этом уровне пенсионной системы. Например, на протяжении первых трёх лет после перехода к такой системе по итогам каждого года средства, полученные от приватизации (или часть этих средств), делились бы поровну между всеми её участниками по состоянию на конец года.

Предложенные выше меры по расширению налоговой базы позволили бы уменьшить налоговое бремя для бизнеса, сохранив суммарные расходы на выплату пенсий на прежнем уровне и отказавшись от всех субвенций из республиканского бюджета (1.3 млрд рублей в 2020 г.<sup>12</sup>). По нашим оценкам, с учётом доходов ФСЗН от части подоходного налога и нового оборотного налога и перечисления 1% взноса наёмных работников в добровольный накопительный уровень, снижение величины страхового взноса в ФСЗН для нанимателей с 34 до 24% от фонда заработной платы обеспечило бы бездефицитный ФСЗН, а для бюджета обошлось бы примерно в 1 млрд рублей выпадающих доходов от подоходного налога. Однако не менее 75% этих потерь компенсировалась бы увеличением поступлений налога на прибыль за счёт снижения расходов на выплату взносов в ФСЗН. Кроме того, можно ожидать увеличения налоговых поступлений, поскольку снижение издержек позволит компаниям более эффективно конкурировать и расширять деловую активность.

## 5. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

Ключевой проблемой для солидарной пенсионной системы Беларуси является старение на фоне низкой рождаемости 1990-х – первой половины 2000-х гг., обусловившей текущее сокращение численности населения в трудоспособном возрасте. Демографические прогнозы, совсем не радужные для Беларуси, усугубились последствиями шоков 2020–2021 гг. В дополнение к негативным демографическим трендам существует устойчивая тенденция к уменьшению формальной занятости, то есть к «сжатию» налоговой базы для взносов на государственное социальное страхование. Возможностей противодействия этим тенденциям немного: это дальнейшее повышение пенсионного возраста и попытки привлечь части экономически неактивного населения на рынок труда. Однако текущее повышение пенсионного возраста прекратится уже в 2022 г., уровень занятости сейчас существенно ниже исторических максимумов и довольно стабилен, а тенденция к снижению формальной занятости, похоже, усиливается. Кроме того, продолжает падать рождаемость: в ближайшие годы она рискует побить антирекорды конца 1990-х – начала 2000-х гг. Это

<sup>11</sup> Безусловно, необходим допуск к управлению пенсионными накоплениями других финансовых и нефинансовых организаций. Это даст возможность выбора вкладчикам, а прозрачность и устойчивость таких организаций будет обеспечена за счёт установления для них соответствующих надзорных нормативов и требований.

<sup>12</sup> Ожидаемый объем субвенций в 2021 г. составит 1.6 млрд рублей, планируемый на 2022 г. – 1.7 млрд рублей.

означает, что проблема неустойчивости пенсионной системы не исчезнет сама по себе, что чревато вынужденным снижением как минимум относительного уровня жизни пенсионеров.

Однако снижение пенсии относительно зарплаты не выглядит справедливым: работодатели большинства людей, выходящих на пенсию по возрасту, исправно платили взносы в ФСЗН, и непонятно, почему они, «страхуясь» всю жизнь, должны иметь худшую, чем их предшественники, жизнь на пенсии. Параметрические реформы (повышение страхового стажа) только усугубляют ситуацию, поскольку создают «пенсионные ловушки» – ситуации, когда люди не успевают выработать страховой стаж к моменту достижения пенсионного возраста и не получают ту пенсию, на которую рассчитывали, когда формировали свои трудовые стратегии (подробнее см. Главу 3, раздел 4.3). Дальнейшее повышение пенсионного возраста и переход к индексации пенсии на величину прироста потребительских цен тоже будут рассматриваться обществом как несправедливые, поскольку являются тем самым «изменением правил во время игры» (см. Главу 3, раздел 4.1).

Традиционная структурная реформа пенсионной системы – надстройка обязательного накопительного уровня – имеет существенные ограничения. Обеспечение доходности накопительной системы и сохранности сбережений требует от наличия жизнеспособного, хорошо отрегулированного и хорошо контролируемого финансового сектора, благоприятной инвестиционной среды и системы государственных гарантий пенсионных накоплений. Кроме того, чтобы обязательные накопительные пенсии обеспечивали значимый размер дополнительной пенсии, требуется передача в накопительный уровень значительной части средств из солидарной системы (поскольку увеличение отчислений повысит и без того высокое налоговое бремя пенсионной системы), что сделает проблему финансирования дефицита солидарного уровня ещё более острой.

Развитие добровольных пенсионных накоплений в Беларуси сталкивается с низкой склонностью населения к долгосрочным сбережениям и отсутствием работающего фондового рынка, который мог бы их абсорбировать. При нынешнем сберегательном поведении даже вложения в специализированные институты обеспечили бы лишь незначительный размер дополнительной пенсии. Однако, когда население стареет быстрее, чем растёт число плательщиков взносов в ФСЗН, самостоятельные пенсионные сбережения становятся всё более актуальными. Развитие долгосрочных финансовых инструментов и повышение доверия к национальной валюте – ключ к тому, чтобы как минимум наиболее обеспеченная часть населения увеличила свои пенсионные накопления, обеспечив финансовый рынок страны «длинными» деньгами. Поэтому развитие добровольного накопительного уровня является важным направлением реформирования пенсионной системы Беларуси, хоть и не решает её системных проблем.

Не параметрические, не традиционные структурные изменения не затрагивают одну из важнейших проблем нынешнего дизайна белорусской пенсионной системы – высокое налоговое бремя для бизнеса, подрывающее его конкурентоспособность и создающее мощные стимулы для «оптимизации» платежей в ФСЗН. Решением этой проблемы, а также шагом в направлении повышения устойчивости пенсионной системы выглядит расширение налоговой базы.

В качестве возможного подхода можно предложить установить ставку подоходного налога на уровне 15%, из которых 6 процентных пунктов направлять в ФСЗН. Вторым направлением расширения налоговой базы мог бы стать дополнительный оборотный налог в 5% (розничный товарооборот, оборот общественного питания и услуг связи, оказываемых населению), доходы от которого целиком перечислялись бы в ФСЗН. Поскольку оборотный налог включается в цену, его уплачивали бы все потребители, участвуя в финансировании пенсий нынешних пенсионеров. Эти меры позволили бы уменьшить налоговое бремя для бизнеса, снизив величину страхового взноса в ФСЗН для нанимателей с 34 до 24% от фонда заработной платы. Суммарные поступления в ФСЗН позволили бы сохранить его расходы на прежнем уровне и отказаться от субвенций из бюджета.

Наконец, элементом реформы могло бы стать формирование начисленной пенсии из двух составляющих: (1) базовой и (2) страховой. Базовая пенсия (одинаковый для всех пенсионеров социальный трансферт) должна быть не ниже бюджета прожиточного минимума. Эта часть пенсии не зависит от страхового стажа, что обеспечивает перераспределение доходов внутри пенсионной системы, необходимое для предотвращения бедности среди пенсионеров. Её финансирование осуществлялось бы прежде всего за счёт уплачиваемых в ФСЗН части подоходного налога и новых оборотных налогов. Для страховой части пенсии можно было бы ввести условно-накопительную систему (для людей старше 40–45 лет), сохранив перераспределение, но в меньшей степени, чем сейчас. Кроме того, верхнюю планку заработной платы, с которой уплачиваются взносы, можно было бы снизить с пятикратной до трехкратной величины средней заработной платы, чтобы снизить стимулы нанимателей к «оптимизации» платежей в ФСЗН с зарплат высокооплачиваемых работников.

Для стимулирования добровольных пенсионных накоплений можно было бы направить на индивидуальные пенсионные счета тот 1% от заработной платы, который сейчас платят в ФСЗН наёмные работники (это учтено в расчётах возможного снижения ставки взноса в ФСЗН для бизнеса). Такая мера дополнила бы недавние меры правительства по развитию добровольной накопительной пенсии, создав дополнительный стимул к таким накоплениям у широкого круга людей вне зависимости от их уровня дохода. Можно также рассмотреть возможность аккумулирования средств от приватизации государственной собственности в добровольном накопительном уровне пенсионной системы и распределение их между её участниками, чтобы стимулировать приход максимально широкого круга вкладчиков в этот уровень.

При реализации предложенных мер пенсии будут выглядеть следующим образом: (1) базовая часть пенсии, финансируемая за счет оборотного налога и «пенсионного» налога на доходы, являющаяся социальным трансфертом, (2) страховая часть пенсии, финансируемая за счет страховых взносов в ФСЗН и зависящая от страхового стажа и размера сделанных взносов, а также (3) индивидуальная пенсия, накопленная в системе добровольных пенсионных сбережений. В таком виде пенсионная система по-прежнему будет выполнять свою важнейшую функцию – перераспределение доходов. Благодаря расширению налоговой базы она станет более устойчивой, а благодаря накопительному уровню и элементам условно-накопительной системы – более справедливой.

## ЛИТЕРАТУРА

- Аналитический центр «Стратегия» (2015). [Оценка исполнения Национальной платформы бизнеса-2014](#), Минск.
- Батурчик, М., Чубрик, А. (2008). Восприятие населением пенсионной системы Беларуси: результаты опроса населения, В: Чубрик, А. (ред.) [Пенсионная система Беларуси: отношение населения и сценарии изменений](#), СПб.: Невский простор.
- Борнукова, К., Лисенкова, К., Лузгина, А. (2015). [Пенсионная система Беларуси: текущее состояние и необходимость реформ](#), *VEROC Policy Paper Series*, PP no.27.
- Всемирный банк (2011). [Обзор государственных расходов в Республике Беларусь, часть 1: Реформирование бюджетно-налоговой сферы в целях восстановления устойчивого экономического роста, доклад](#) № 63566-ВУ, Департамент по управлению экономикой и борьбе с бедностью (ECSPE), Регион Европы и Центральной Азии.
- Гайдук, К., Слабченко, Д. (2008). Опыт пенсионных реформ в мире: обзор наиболее важных аспектов, В: Чубрик, А. (ред.) [Пенсионная система Беларуси: отношение населения и сценарии изменений](#), СПб.: Невский простор.
- Закон [«О пенсионном обеспечении»](#) от 17 апреля 1992 г. №1596-ХП в ред. Законов и с изменениями, внесенными другими законодательными актами, по состоянию на 09.01.2017.
- МВФ (2016). *Устойчивость пенсионной системы в Беларуси: влияние на бюджет и устойчивость реформ*, рукопись.
- Хлебоказов, А., Гралько, В. (2021). [Экономическая безопасность Республики Беларусь: актуальные аспекты и пути совершенствования ее оценки](#), *Банкаўскі веснік*, 8/697, 17–23.
- Хольцман, Р., Хинц, Р., фон Герсдорф, Г., Гилл, И., Импавидо, Г., Мусалем, А., Паласиос, Р., Роболито, Д., Рутковски, М., Шварц, А., Син, И., Суббарао, К. (2005). [Обеспеченная старость в XXI веке. Пенсионные системы и реформы в международной перспективе](#), Всемирный банк, Вашингтон, Округ Колумбия.
- Чубрик, А., Шиманович, Г. (2008). Влияние демографических тенденций на устойчивость распределительной пенсионной системы Беларуси, В: Чубрик, А. (ред.) [Пенсионная система Беларуси: отношение населения и сценарии изменений](#), СПб.: Невский простор.
- Шиманович, Г. (2020). [Отношение населения к пенсионной системе Беларуси](#), *Исследовательский центр ИПМ, дискуссионный материал PDP/20/03*.
- Bornukova, K., Shymanovich, G., Chubrik, A. (2017). [Fiscal Incidence in Belarus: A Commitment to Equity Analysis](#), *Policy Research working paper WPS 8216*, World Bank Group.

## Глава 5. Рожайте больше? Во сколько обходится и как оценивается социальная защита семей с детьми

Наталья Щербина, Александр Чубрик

*В Беларуси последние несколько лет падает рождаемость. Падает стремительно несмотря на то, что «детский» бюджет государства составляет 7–8% от ВВП. Почему так происходит? Почему щедрая финансовая поддержка начинает восприниматься одними людьми как данность («Вот ребёнок, и государство благодарит тебя»), другие за нее благодарны («Главное, чтобы то, что есть, оно выполнялось. Не надо ничего большего. Да и что может быть больше?!»), а третьи видят стимулы к рождению детей совсем не в государственной поддержке («...если не мешать им [родителям] работать, то и не надо никаких льгот, будет каждый иметь для себя, что захочет»)? Все приведенные высказывания – это мнения респондентов серии фокус-групп на социальную тематику. Без учета таких мнений система социальной защиты семей с детьми вряд ли может быть эффективной, такой «чтобы было справедливо и государству не было накладно». Такая постановка вопроса особенно актуальна, когда финансовые возможности государства уменьшаются под влиянием ковида и грузом внутренних проблем. Глава о том, почему деньги не решают проблем с рождаемостью в эпоху второго демографического перехода.*

### 1. ВВЕДЕНИЕ: СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА И ДЕМОГРАФИЧЕСКИЙ ПЕРЕХОД

Акцент на сохранении численности населения за счёт увеличения рождаемости предопределил формирование патерналистской модели семейной политики в Беларуси. Основной характеристикой этой модели стало принятие государством на себя значимой доли ответственности за материальное благополучие семей. И хотя система поддержки семей с детьми в Беларуси унаследовала ключевые социальные гарантии, предусмотренные ещё в советское время (бесплатное здравоохранение, образование, трудовые гарантии, пособие по уходу за ребёнком, льготы по питанию и оздоровлению и др.), наиболее яркие патерналистские черты семейная политика приобрела в период 2000–2015 гг.

Начало формированию семейной политики в Беларуси было положено Законом «О демографической безопасности» 2002 г. Законом были выделены демографические угрозы: *депопуляция, старение, нерегулируемые миграционные процессы и деградация института семьи*, а также 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 этого закона были разработаны и приняты национальные программы демографической безопасности на 2007–2010 и 2011–2015 гг., а также 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. В качестве задачи активного участия государства указывалось «повышение качества жизни семей с детьми», а конечной цели – «стабилизация демографической ситуации» в стране и «создание предпосылок для демографического роста» (Щербина, 2020).

Реализация мер активной поддержки рождаемости в совокупности с благоприятной возрастной структурой принесли свои плоды. С середины 2000-х гг. рождаемость в Беларуси росла, обгоняя оптимистичный вариант прогноза ООН. Однако с 2017 г. тенденция развернулась без каких-либо негативных шоков со стороны экономики или демографической и социальной политики.

Такое снижение рождаемости выглядит закономерным как с точки зрения демографической волны (малочисленное поколение женщин 1990-х гг. сменяет поколение 1970/1980-х гг.), так и с

точки зрения демографического перехода (для таких стран как наша низкая рождаемость является нормой). Однако оно происходит на фоне более чем щедрой пронаталистской политики: на поддержку семей с детьми, особенно многодетных, тратятся немалые средства. В 2020 г., как раз в год завершения государственной программы «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь», «детский бюджет» предусматривает совсем «не детские» расходы на жилищную поддержку, семейный капитал и другие меры активной поддержки.

Патерналистская модель поддержки семей с детьми дала краткосрочный видимый результат, полученный в том числе за счёт сдвига календаря рождений под влиянием внешних стимулов (Щербина, 2019). Однако на фундаментальные факторы, обусловленные демографическим переходом, такие меры повлиять не могут. Долгосрочный тренд снижения рождаемости и переход от многодетной семьи сначала к среднедетной, а затем и к малодетной сформировался в результате изменений в экономике и обществе, которые происходили с начала XX века, в том числе активного выхода женщин на рынок труда, расширения доступности образования, трансформации института семьи и изменения социальных норм детности. Поэтому закономерно, что возврата даже к среднедетной семье в Беларуси уже не будет, как и в развитых странах.

Однако, как показывает опыт Скандинавских стран, стабилизировать рождаемость на уровне, близком к простому замещению поколений, можно, «подстроившись» под демографический переход, то есть путем согласования мер поддержки с ценностными установками семей. В какой точке сойдутся взгляды семей и государства на социальную поддержку и каким образом проводить корректировку неработающей модели, можно понять через призму общественного мнения.

## **2. ТЕНДЕНЦИИ РОЖДАЕМОСТИ**

### *2.1. Рождаемость: вверх и вниз*

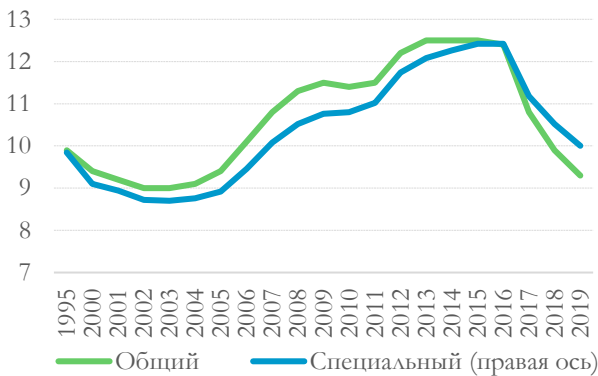
Беларусь не воспроизводит свое население с конца 1970-х гг. Естественный прирост происходил за счёт потенциала возрастной структуры, а всплеск рождаемости в 1980-х гг. поддержал (хоть на значительно меньшем уровне) демографическую волну<sup>1</sup> конца 1950-х гг. (Шахотько, 2009). В 1990-х гг. показатели воспроизводства населения стали ухудшаться. Количество родившихся детей и общий коэффициент рождаемости стремительно снижались, и в новое тысячелетие Беларусь вступила в состоянии глубокого демографического кризиса. Сокращение рождаемости происходило во всех регионах (и районах) страны вплоть до 2003 г., затем ситуация начала постепенно улучшаться. Период 2007–2016 гг. в Беларуси стал десятилетием относительно высокой рождаемости. Улучшились все показатели рождаемости: общий и специальный коэффициенты возросли (рис. 1–2)<sup>2</sup>, суммарный коэффициент рождаемости достиг 1.733 рождения на одну женщину<sup>3</sup> и максимально (с 1992 г.) приблизился к показателю простого замещения поколений. Это был пик демографической волны.

---

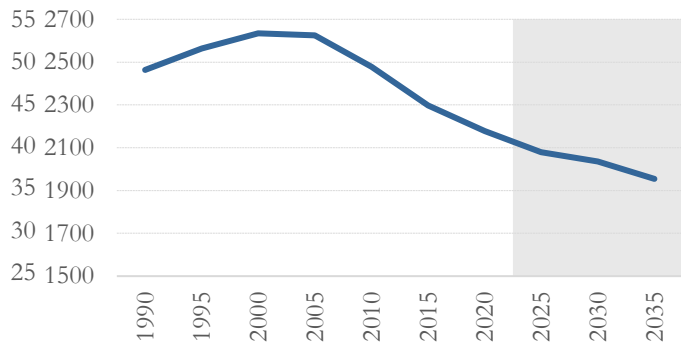
<sup>1</sup> На фоне главного тренда XX века – сокращения рождаемости – демографическая активность развивается волнообразно. Спады и подъемы демографической волны зависят от влияния структурных и социально-экономических факторов, благоприятное или негативное воздействие которых определяет тенденции основных демографических показателей.

<sup>2</sup> Общий коэффициент рождаемости – количество родившихся за год детей на тысячу человек населения. Специальный коэффициент рождаемости – соотношение количества родившихся детей к численности женщин в репродуктивном возрасте (15–49 лет).

<sup>3</sup> Считается, что для простого воспроизводства населения суммарный коэффициент рождаемости, СКР (гипотетическая итоговая рождаемость средней женщины в репродуктивном возрасте на момент расчёта коэффициента) должен быть не менее 2.1 рождений на одну женщину.

**Рис. 1. Общий и специальный коэффициенты рождаемости**

*Примечание.* Общий коэффициент рождаемости – детей на 1 000 населения, специальный коэффициент рождаемости – детей на 1 000 женщин в фертильном возрасте.  
*Источник:* Белстат.

**Рис. 2. Численность женщин в репродуктивном возрасте по среднему прогнозу ООН до 2035 г.**

*Примечание.* Серым цветом выделен прогноз.

*Источник:* Белстат (фактические данные), расчёты на основе прогноза UN Population Prospects 2019 revision (прогноз).

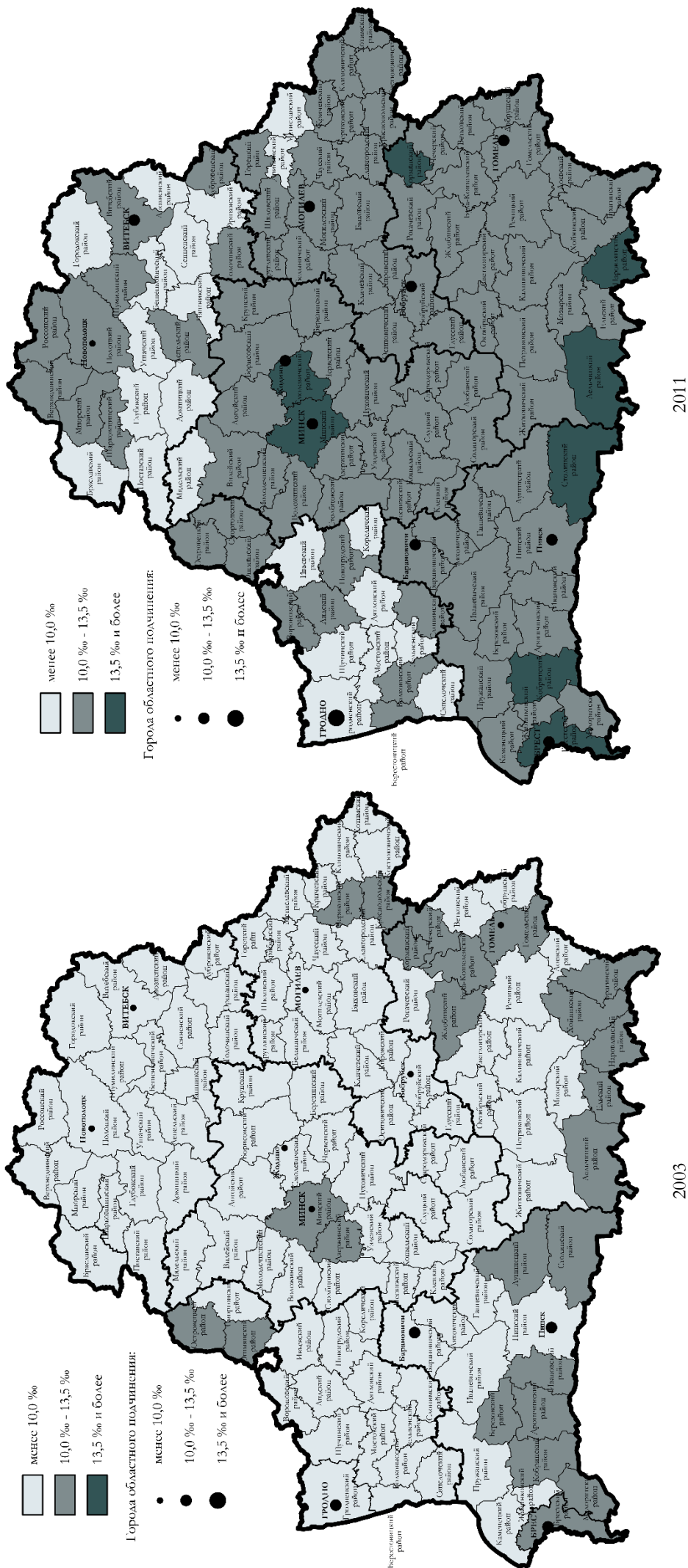
## 2.2. Региональные особенности

Рост рождаемости происходил во всех регионах<sup>4</sup> и практически во всех районах страны. Если в 2003 г. (демографическая яма) в Беларуси не было ни одного района, где бы количество рожденных детей превышало 13.5 на 1000 человек населения, то на пике демографической волны (в 2016 г.) таких районов было уже 35. Общий коэффициент рождаемости (ОКР) ниже 10‰ в 2016 г. был только в трех районах, тогда как в 2003 г. аналогичный ОКР отмечался в большинстве районов страны (см. рис. 3).

Анализ данных на уровне районов показывает, что общие коэффициенты рождаемости увеличились и сохранялись на высоком уровне преимущественно в районах с более высокой долей сельского населения. В 22 из 31 районов с рождаемостью свыше 13.5‰ (без учета районов, относящихся к областным центрам и г. Минску) удельный вес сельского населения на пике рождаемости в 2016 г. превышал 40%. На районном уровне интенсификация сельской рождаемости была особенно заметна в юго-восточной части страны и в районах, прилегающих к столичной агломерации. Значительное увеличение рождаемости в районах, подвергшихся радиоактивному загрязнению в зоне последующего отселения или с правом на отселение, можно рассматривать как результат прямой финансовой поддержки семей с детьми (Петракова, 2018). В соответствии с Законом «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС, других радиационных аварий», для семей с детьми, проживающих на указанных территориях, пособие по уходу за ребёнком в возрасте до 3 лет установлено в размере 150% от «стандартного» размера пособия. Увеличение пособий на детей в 2013 г. ещё более заметно отразилось на трансформации тенденций рождаемости в «чернобыльских» районах: в группе районов с высокой рождаемостью в 2016–2017 гг. действие Закона «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС, других радиационных аварий» распространилось на 12 районов.

<sup>4</sup> Здесь и далее под «регионами» понимаются области и г. Минск, если не указано иное.

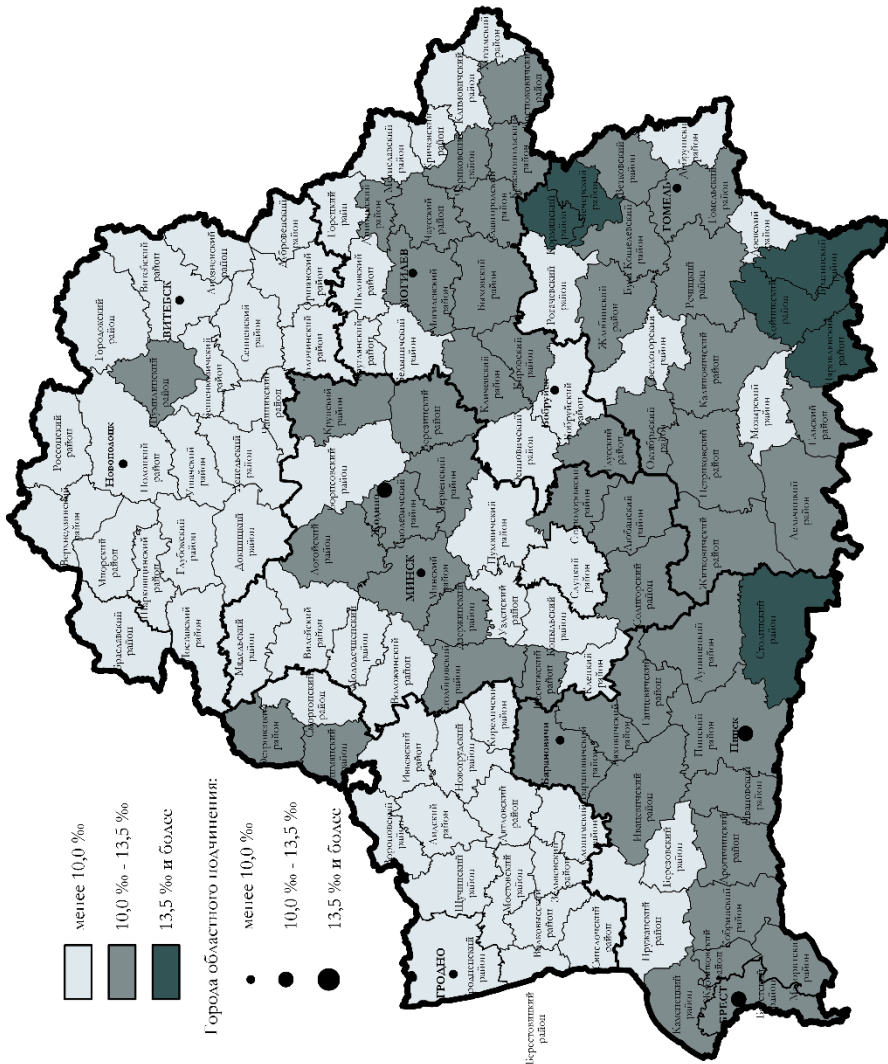
Рис. 3. Общий коэффициент рождаемости в периоды минимальной рождаемости (2003), накануне повышения пособия по уходу за ребёнком и их последующей привязки к средней зарплате (2011), на пике рождаемости (2016) и по последним данным на момент подготовки монографии (2019)



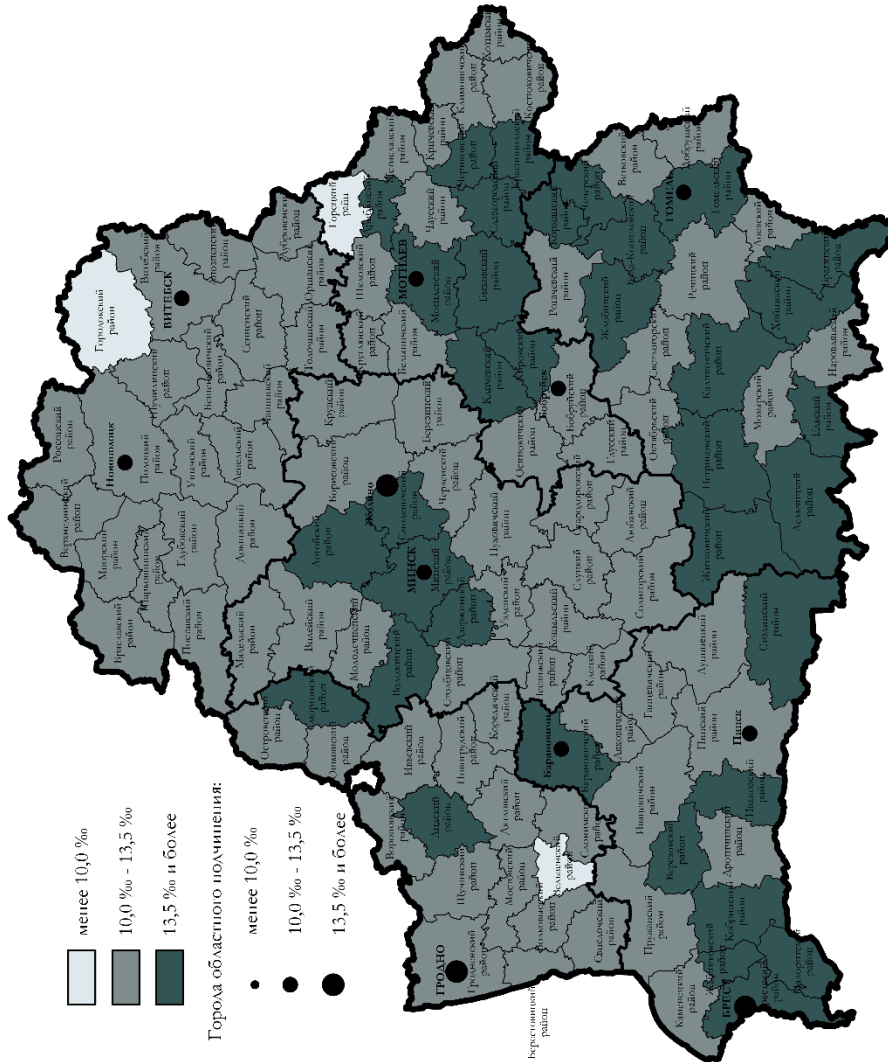
2003

2011





2019



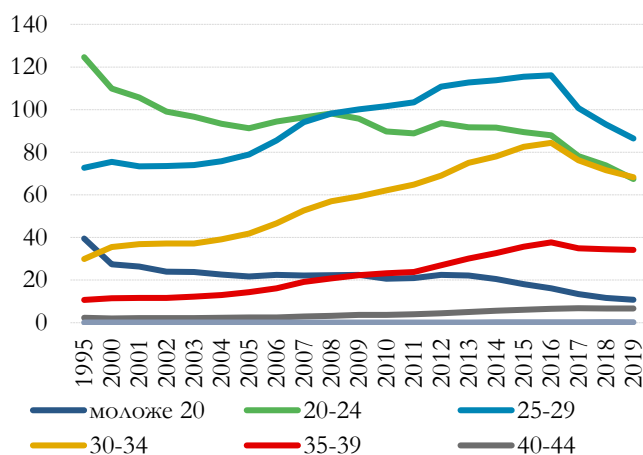
2016

Источник: карты построены на основе данных Белстата.

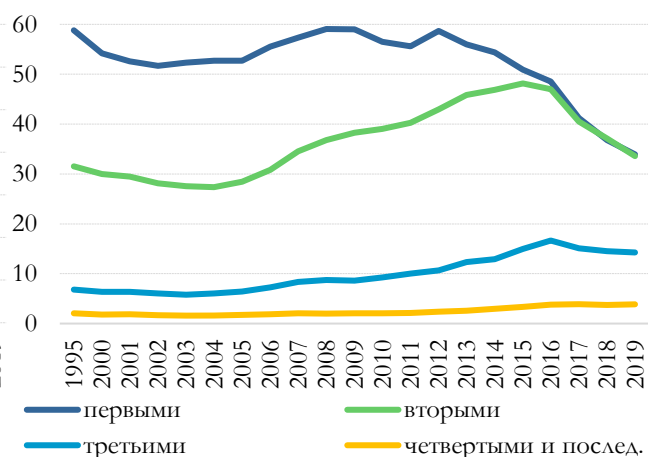
### 2.3. Возрастная структура и очередность рождения

По мере демографического перехода происходит сдвиг основной доли рождений в более старшие когорты: средний возраст матери при рождении ребёнка в Беларуси увеличился с 25.1 лет в 1995 г. до 29.6 лет в 2019 г., а при рождении первого ребёнка – с 23.3 до 26.8 лет соответственно. С результатом, если до 2007 г. основной вклад в рождаемость вносился когортой 20–24-летних женщин, то в 2008 г. повозрастной коэффициент рождаемости когорты 25–34-летних женщин сравнялся, а с 2009 г. постоянно превышал рождаемость когорты 25–34-летних женщин (рис. 4). Рост интенсивности рождений в возрастных когортах старше 25 лет также был связан с увеличением количества рождений детей вторых и третьих очередностей (рис. 5).

**Рис. 4. Повозрастные коэффициенты рождаемости, детей на 1 000 женщин в возрастной группе**



**Рис. 5. Количество родившихся детей по очередности рождения, тыс. человек**



Источник: Белстат.

Постепенное улучшение экономической ситуации в Беларуси, демографический «бонус» в виде благоприятной половозрастной структуры (высокая доля женщин в репродуктивном возрасте вследствие высокой рождаемости 1980-х гг.) и реализация мер демографической политики позволили в течение десятилетия преодолеть последствия демографического кризиса 1990-х гг. и стабилизировать показатели рождаемости. Но после 2016 г. тенденции рождаемости развернулись: количество рождений резко уменьшилось. По данным Белстата, в 2019 г. родилось 87062 детей. На 1000 населения количество рождений составило 9.3 детей, на 1000 женщин в репродуктивном возрасте – 40. Особенно заметно уменьшилось количество рождений детей первой и второй очередностей (рис. 5), сократилась интенсивность рождений у женщин основных репродуктивных когорт (25–34-летних), рождаемость в возрастной группе «35–39» стабилизировалась на уровне 35 рождений на 1 000 женщин соответствующего возраста (рис. 4). Суммарный коэффициент рождаемости в 2019 г. упал до 1.382 рождений на одну женщину, а разрыв между фактическим и необходимым для простого воспроизводства населения показателем СКР значительно увеличился.

Возрастная структура женщин имеет решающее значение для воспроизводства населения, и неблагоприятный прогноз численности женщин в репродуктивном возрасте (рис. 2) усиливает демографические риски. Однако величина и динамика возрастных показателей рождаемости, как и «прогнозный» суммарный коэффициент рождаемости, не зависят от возрастной структуры населения. Решающее значение для реализации семьями репродуктивных установок имеют социально-экономические факторы: уровень жизни, экономическая стабильность и устойчивость системы социальной защиты (Шиманович, Щербина, Чубрик, 2018; Щербина, 2019). Семейная политика, её соответствие ожиданиям целевых групп может эффективно стимулировать рождаемость, но может и утратить эффективность в результате отсутствия гибкости по отношению к меняющимся условиям и ценностям семей (Щербина, 2019).

### 3. ПОДДЕРЖКА СЕМЕЙ С ДЕТЬМИ И ЕЁ ВЛИЯНИЕ НА РОЖДАЕМОСТЬ

Существующий сегодня комплекс мер поддержки семей с детьми включает три составляющих:

- (1) *прямая финансовая помощь*, направленная на поддержку доходов и сглаживание потребления: оплачиваемый дородовой и послеродовой отпуск, единовременные выплаты при рождении детей, пособия по уходу за ребёнком, пособия на ребёнка старше 3-х лет, семейный капитал и пособия, предусмотренные ГАСП;
- (2) *субсидии и льготы в натуральном выражении*, направленные на улучшение качества жизни семей: жилищная поддержка, льготы в сфере образования, здравоохранения, налоговые льготы и т.д.;
- (3) *социальные и трудовые (пенсионные) гарантии*, как правило, направленные на защиту прав женщин после рождения детей: сохранение рабочего места до достижения ребёнком 5 лет, оплачиваемые часы кормления для работающих матерей до достижения ребёнком 1,5 года, право на трудовую пенсию по возрасту по достижении общеустановленного пенсионного возраста при наличии общего стажа не менее 20 лет и страхового — не менее 10 лет для матерей четырех и более детей, дополнительный оплачиваемый выходной день в неделю для одного из родителей из многодетных семей, право на неоплачиваемый отцовский отпуск.

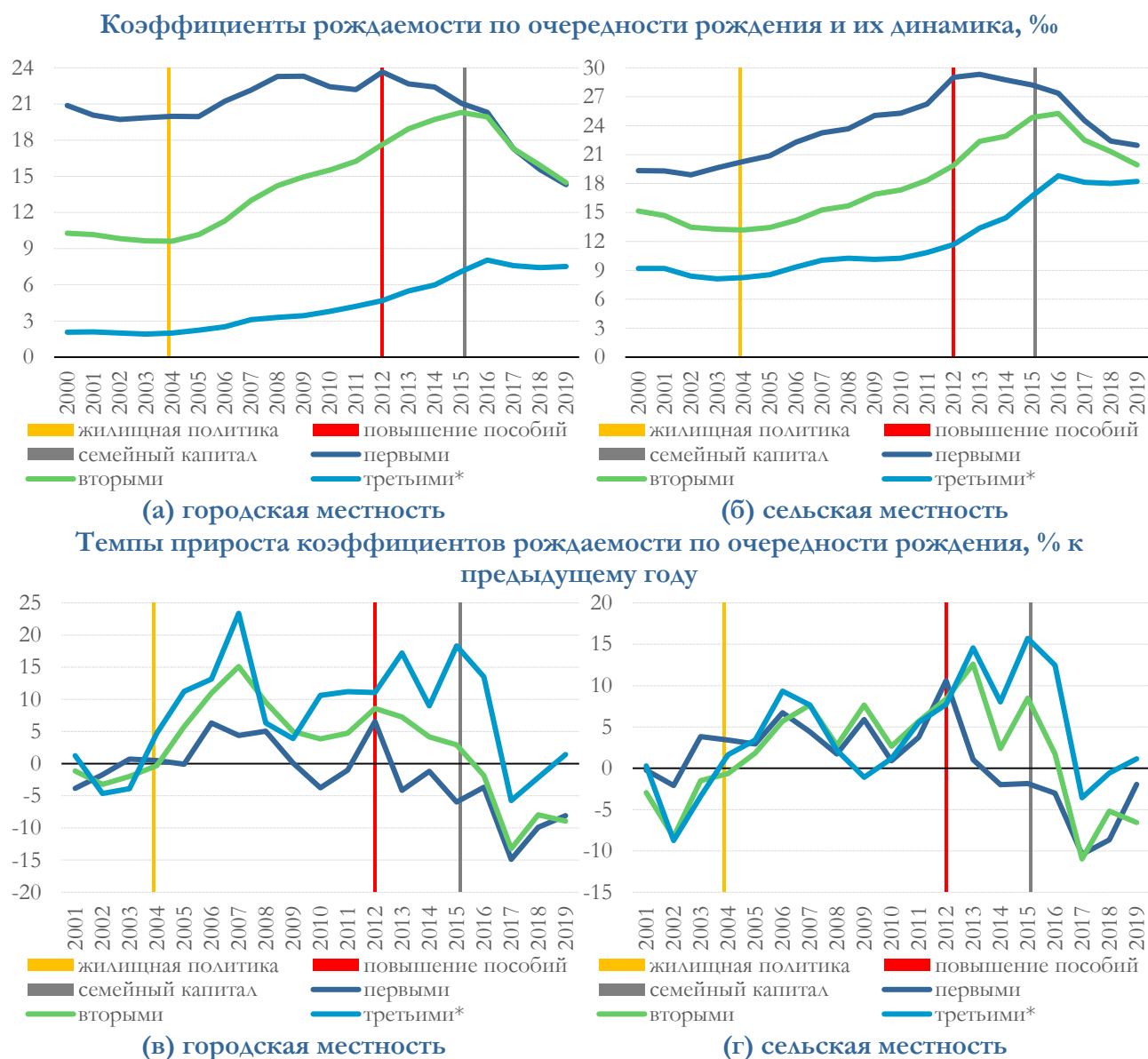
Первые две группы мер, самые затратные с точки зрения финансирования, полностью соответствуют патерналистским принципам поддержки: государство создает условия для рождения детей, обеспечивая сохранение части доходов и помогая семьям с детьми справляться с жизненными трудностями. Третья группа менее затратна и связана со стимулированием активной позиции родителей (в основном матерей) на рынке труда. Трудовые и пенсионные гарантии, а также налоговые льготы можно рассматривать как элемент семейной политики, направленный на достижение «баланса семьи и работы».

В течение 2007–2016 гг. именно патерналистские меры обеспечили значимый прирост вторых и третьих рождений (Щербина, 2019). Динамика специального коэффициента рождаемости по очередности рождений показывает значимое увеличение рождаемости детей второй и третьей очередностей в периоды реализации активных мер поддержки. Рождаемость детей первой очередности в большей степени определялась общими социально-экономическими условиями. Специальный коэффициент рождаемости детей первой очередности увеличивался только в период 2006–2008 гг. и в 2012 г., во все остальные годы первых детей рождалось меньше, чем в предыдущем, а с 2013 г. рождаемость первых детей постоянно уменьшается.

Семьи, планирующие рождение вторых и третьих детей, активнее «откликнулись» на стимулирующие меры. Наиболее заметный прирост детей второй и третьей очередностей рождений отмечался в 2006–2007, 2012–2013 и 2015–2016 гг., при этом в городах и сельской местности тенденции совпали только по третьим детям в 2015–2016 гг. Расхождение темпов прироста специальных коэффициентов по очередности рождений в городской и сельской местности свидетельствует о том, что на городскую и сельскую рождаемость влияли разные меры (либо одни и те же меры влияли по-разному).

Беспрецедентный прирост рождаемости в городах в 2007 г. (дети второй и третьей очередностей) может быть связан с реализуемой в тот период жилищной политикой (Петракова, 2019). Изменения в жилищном законодательстве и последующее значительное увеличение финансовой помощи государства при строительстве жилья для молодых и многодетных семей в 2006–2007 гг. привели к достаточно быстрой реакции городских семей на стимулирующие меры (рис. 6).

Рис. 6. Коэффициенты рождаемости по очередности рождения и их динамика



*Примечание.* Вертикальными линиями отмечены периоды введения стимулирующих мер демографической политики в сфере обеспечения жильем (2004 г. и далее), в отношении размера пособий по уходу за ребёнком до трех лет (резкое повышение в 2012 г. и переход к привязке размера пособия к средней зарплате по стране в 2013 г.).

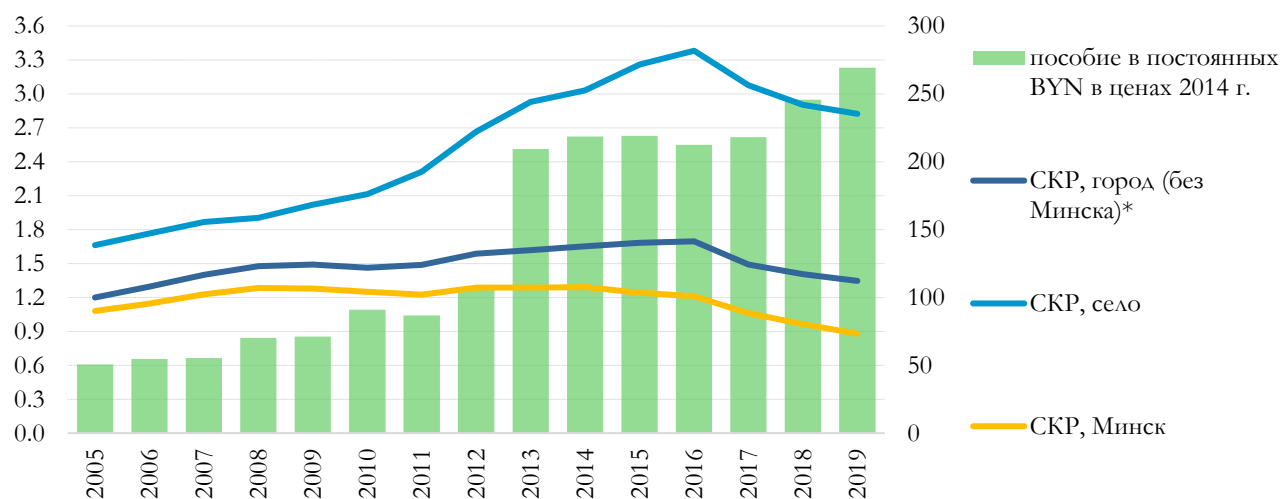
*Источник:* расчёты на основе данных Белстата.

В сельской местности темпы прироста рождаемости детей всех очередностей до 2012 г. были приблизительно одинаковыми. Заметное увеличение рождаемости детей второй и третьей очередностей здесь началось с 2012 г. (рис. 7), что, судя по всему, связано с активизацией мер прямой финансовой поддержки семей с детьми. В 2012 г. было значительно увеличено пособие по уходу за ребёнком, а в 2013 г. его размер был привязан к средней заработной плате в стране и вырос ещё больше. В 2015 г. было введено дополнительное пособие на ребёнка старше 3 лет в семьях, где воспитывается ребёнок до 3 лет, что увеличило общий объем финансовых выплат таким семьям. Сельские семьи активно отреагировали на финансовые стимулы, что также нашло отражение в динамике суммарного коэффициента рождаемости (рис. 7). Как было показано в исследовании Шиманович, Щербина и Чубрик (2018), такой всплеск сельской рождаемости можно рассматривать как стратегию преодоления трудностей – выбор в пользу рождаемости стал альтернативой низкооплачиваемой занятости женщин в сельской местности и малых городах.

Под влиянием мер социальной поддержки семьи скорректировали календарь рождений, сократили интервалы между рождением детей, тем самым в более сжатые сроки исчерпав потенциал

рождений. В результате демографический эффект патерналистских мер после 2016 г. быстро пошел на спад. Суммарный коэффициент рождаемости заметно сократился и в Минске, и в городской, и в сельской местности. С 2016 по 2019 г. он уменьшился с 1.211 до 0.879 (!) в г. Минске. В городской местности (исключая Минск) в 2016 г. СКР областей находился в интервале 1.416–1.922<sup>5</sup>, а в 2019 – в интервале 1.097–1.555. В сельской местности СКР областей составлял от 2.556 до 4.995, а в 2019 – уже от 2.054 до 4.247.

**Рис. 7. Суммарные коэффициенты рождаемости в городской и сельской местности и средний размер пособия по уходу за ребёнком до 3-х лет**



\* среднее арифметическое СКР в городской местности по областям.

Источник: Белстат, расчёты на основе данных Белстата.

В городах, несмотря на жилищную поддержку, ориентированную в основном на городские семьи, значимых всплесков суммарной рождаемости на протяжении анализируемого периода не наблюдалось, поскольку прирост вторых и третьих рождений за счёт мер жилищной поддержки нивелировался падением рождаемости первых детей (рис. 6). Показательной с точки зрения влияния мер патерналистской политики на рождаемость является динамика СКР в Минске (рис. 7): воздействие мер прямой финансовой и жилищной поддержки в столице не привело к значимому росту СКР в тот период, когда в остальной части страны рождаемость увеличивалась на фоне активного кредитования жилищного строительства с государственной поддержкой. При этом именно в Минске сконцентрирована высокая доля женщин в репродуктивном возрасте, которые в меньшей степени отзываются на меры патерналистской поддержки и, соответственно, не вносят ожидаемого вклада в рождаемость.

В сельской местности СКР в 2019 г. всё ещё находился в значениях расширенного воспроизводства населения (от 2.054 в Минской области до 4.247 в Гомельской области). Однако о «расширенном воспроизводстве» в сельской местности можно говорить только условно, поскольку миграция продолжает вымывать сельской население в большинстве районов. Кроме того, расширенное воспроизводство населения в сельской местности не гарантирует увеличения рождаемости в стране в целом. По данным Белстата, за последние 20 лет удельный вес сельских женщин в общей численности женщин репродуктивного возраста (15–49 лет) сократился с 22 до 16%, то есть их вклад в общий прирост гипотетической рождаемости уменьшился соответственно. В результате, несмотря на намного более высокий «сельский» СКР, на селе рождается менее четверти от общего числа детей – 23.5% от всех родившихся в 2019 г. А учитывая прогнозируемое ускорение темпов урбанизации<sup>6</sup> и миграционный отток женщин в репродуктивном возрасте из села, полагаться на значимый вклад сельской рождаемости даже при усилении мер поддержки нет оснований.

<sup>5</sup> В зависимости от региона.

<sup>6</sup> Согласно [прогнозу народонаселения ООН](#), доля сельского населения к 2030 г. снизится до 16.7%.

#### 4. ВО СКОЛЬКО ОБХОДИТСЯ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКАМ НЫНЕШНЯЯ СИСТЕМА ПОДДЕРЖКИ СЕМЕЙ С ДЕТЬМИ

##### 4.1. Что входит в «детский» бюджет государства

Министерство финансов подсчитало общие расходы бюджета сектора государственного управления на поддержку семей с детьми. Спектр включенных в такую поддержку расходов очень широк – от разовых выплат и регулярных денежных выплат разной продолжительности до льгот в натуральной форме и предоставляемых бесплатно услуг. Итоговая величина соответствующих расходов приближается к 8% от ВВП, из которых почти 60% (4.5% от ВВП в 2019 г.) составляют расходы на содержание бюджетных организаций, предоставляющих семьям с детьми гарантированные государством услуги (табл. 1, подробную классификацию см. в табл. 5 Приложения).

Из представленных данных четко видна «инвестиционная» направленность поддержки семей с детьми: 4.1% от ВВП уходят на образование (еще 0.8% от ВВП обеспечивают различные льготы в этой сфере и выплата стипендий). На втором месте по значимости – расходы на выплату пособий (почти 1.8% от ВВП). Расходы на здравоохранение (педиатрия плюс льготы) в сумме едва достигают 0.3% от ВВП, что сопоставимо с расходами на поддержку в жилищной сфере, которая, в свою очередь, сконцентрирована (как и многие другие виды поддержки) на многодетных семьях.

**Таблица 1. Расходы бюджета сектора государственного управления на поддержку семей, воспитывающих детей**

	2018		2019	
	млн руб.	% от ВВП	млн руб.	% от ВВП
<b>Расходы на содержание бюджетных организаций, предоставляющих гарантированные государством услуги семьям, воспитывающим детей (на безвозмездной основе)</b>	<b>5 154.2</b>	<b>4.21</b>	<b>5 908.6</b>	<b>4.48</b>
Образование (расходы на функционирование учреждений образования и мероприятия в области образования без расходов по социальной защите обучающихся)	4 679.1	3.83	5 362.6	4.06
Расходы на функционирование домов-интернатов для детей-инвалидов, центров обслуживания семьи и детей	21.7	0.02	24.5	0.02
Расходы на функционирование спортивных детско-юношеских школ всех типов	131.0	0.11	144.3	0.11
Здравоохранение (расходы на педиатрию)	322.3	0.26	377.1	0.29
<b>Расходы на господдержку семей, воспитывающих детей</b>	<b>4 098.7</b>	<b>3.35</b>	<b>4 366.1</b>	<b>3.31</b>
Государственные пособия семьям, воспитывающим детей (бюджет ФСЗН при поддержке субвенций из республиканского бюджета)	2 181.7	1.78	2 309.2	1.75
Мероприятия в области социальной защиты (местные бюджеты и республиканский бюджет)	389.0	0.32	377.4	0.29
Поддержка в жилищной сфере (республиканский бюджет и местные бюджеты)	336.3	0.27	394.3	0.30
Поддержка в сфере образования	951.0	0.78	1 044.9	0.79
Поддержка в сфере здравоохранения	27.0	0.02	16.2	0.01
Мероприятия по детскому оздоровлению и санаторно-курортному лечению (за исключением мероприятий в рамках Госпрограммы по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС)	78.8	0.06	84.3	0.06
Льготы детям в рамках госпрограммы по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС	134.9	0.11	139.8	0.11
<b>Итого расходы бюджета сектора государственного управления на поддержку семей, воспитывающих детей</b>	<b>9 252.9</b>	<b>7.56</b>	<b>10 274.7</b>	<b>7.79</b>

Источник: Минфин (2020), расчёты на основе данных Министерства финансов и Белстата.

##### 4.2. Сколько лет работы надо, чтобы профинансировать госрасходы на одного ребёнка

Понятие «поддержка на одного ребёнка» не вполне корректное. Даже такие универсальные формы поддержки как образование или педиатрия будут отличаться в зависимости от того, в какой местности проживает ребёнок, какое у него здоровье и т.п. Пособия зависят от очередности рождения,

наличия инвалидности у родителей, здоровья детей и других факторов. Семейный капитал не актуален для первых и вторых детей, а жилищная поддержка многодетных достигает невиданных для одно- и двухдетных семей масштабов. Расчёты, приведенные ниже, игнорируют эти различия и показывают размер поддержки, которую получает «средний» ребёнок для той структуры детей/семей, которая сложилась в год, на основании данных за который делается оценка.

Выплаты различаются по времени их предоставления – от единовременных (например, пособие женщинам, ставшим на учет в организации здравоохранения до 12-недельного срока беременности) и укладываемых в 1 год (например, «декретные») до таких, которые государство делает на протяжении 20 и более лет (например, субсидии на уплату части процентов за пользование кредитами, выдаваемыми банками на строительство и реконструкцию жилья). Фактические сроки не всегда можно оценить, поэтому для оценки средней продолжительности получения поддержки мы использовали «нормативные» сроки или экспертные оценки. Результаты приведены в табл. 2.

### **Врезка 1. Как рассчитывался срок предоставления некоторых видов поддержки**

**Дошкольное образование.** Число детей в ДДУ, деленное на число детей в возрасте от 2 до 6 лет, умноженное на 5 лет.

**Общее среднее образование.** Число детей в школах, гимназиях и лицеях, деленное на число детей в возрасте от 7 до 17 лет, умноженное на 11 лет

**Ежемесячные пособия по уходу за ребёнком в возрасте до 3 лет.** Исходя из предпосылки, что все первые дети (для них размер пособия равен 35% от средней зарплаты) получают пособие в течение года, а остаток суммы, деленный на детей в возрасте от года до двух лет, делится на фактический размер пособия для вторых и последующих детей (40% от заработной платы), и умножается на 3 года (продолжительность отпуска по уходу за ребёнком до 3 лет).

**Пособия по уходу за больным членом семьи, ребёнком в возрасте до 3 лет и ребёнком-инвалидом в возрасте до 18 лет.** «Больничные» по уходу за ребёнком платятся до достижения им 14 лет (за вычетом времени нахождения родителя в отпуске по уходу за ребёнком до 3 лет и «декретном» отпуске с момента рождения ребёнка).

**Оплата дополнительного свободного от работы дня в неделю, предоставляемого ежемесячно лицам, воспитывающим ребёнка-инвалида в возрасте до 18 лет<sup>7</sup>.** Аналогично предыдущему (с момента выхода на работу до достижения ребёнком 18 лет).

**Стипендии и другие денежные выплаты.** Средневзвешенное, рассчитанное исходя из допущения, что учащимися средне-специальных учебных заведений получают стипендию на протяжении 2 лет, а студенты ВУЗов – на протяжении 4 лет, и данных о числе учащихся/студентов, обучающихся за счёт бюджетных средств.

На основе данных о текущих выплатах в пересчёте на одного ребёнка соответствующей возрастной группы и расчётном сроке их предоставления была оценена сумма выплат, которую бюджет потратил бы на «среднего» ребёнка до достижения им 18-летия (или окончания срока погашения срока погашения выплат, связанных с учебой в ВУЗе или кредитов, выданных в рамках поддержки семей с детьми) при условии отсутствия изменений системы социальной защиты и поведения домохозяйств, которое влияет на сроки получения соответствующих выплат/несения расходов. Далее, исходя из допущения, что доходы бюджета составляют 40% от ВВП, рассчитывалась величина ВВП, соответствующая такой сумме выплат. Результаты расчётов приведены в табл. 3.

<sup>7</sup> Согласно Трудовому кодексу, также предусмотрена возможность предоставления оплачиваемого рабочего дня для семей, воспитывающих троих и более детей в возрасте до 16 лет, но Министерство финансов приводит именно такую формулировку.

**Таблица 2. Срок предоставления выплат, используемый для расчёта размера поддержки на одного ребёнка**

Вид поддержки (классификация Министерства финансов)	2018	2019	Описание
Дошкольное образование	3.68	3.71	См. Врезку 1
Общее среднее образование	10.43	10.43	См. Врезку 1
Профессионально-техническое образование	2	2	«Нормативное» время учебы
Среднее специальное образование	2	2	«Нормативное» время учебы
Высшее образование	4	4	«Нормативное» время учебы
Дополнительное образование детей и молодежи	13	13	Бесплатно предоставляется с 6 лет, то есть 18-5 лет
Детские дома, детские деревни (городки), социально-педагогические центры, специальные учебно-воспитательные и специальные лечебно-воспитательные учреждения воспитательно-оздоровительные учреждения образования и мероприятия в области образования	18	18	На весь детский возраст
Расходы на функционирование домов-интернатов для детей-инвалидов, центров обслуживания семьи и детей	18	18	На весь детский возраст
Расходы на функционирование спортивных детско-юношеских школ всех типов	13	13	Бесплатное обучение с 6 лет
Здравоохранение (расходы на педиатрию)	18	18	На весь детский возраст
Единовременные пособия в связи с рождением ребёнка	1	1	Единовременно
Единовременные пособия женщинам, ставшим на учет в организации здравоохранения до 12-недельного срока беременности	1	1	Единовременно
Ежемесячные пособия по уходу за ребёнком в возрасте до 3 лет	2.62	2.61	См. Врезку 1
Ежемесячные пособия на детей старше 3 лет из отдельных категорий семей*	15	15	Возраст от 4 до 18 лет
Ежемесячные пособия на детей в возрасте от 3 до 18 лет в период воспитания ребёнка в возрасте до 3 лет	2.62	2.61	На время отпуска по уходу за ребёнком до 3 лет
Ежемесячные пособия на ребёнка в возрасте до 18 лет, инфицированного вирусом иммунодефицита человека	18	18	На весь детский возраст
Ежемесячные пособия по уходу за ребёнком-инвалидом в возрасте до 18 лет	18	18	На весь детский возраст
Пособия по уходу за больным членом семьи, ребёнком в возрасте до 3 лет и ребёнком-инвалидом в возрасте до 18 лет	11.22	11.22	См. Врезку 1
Пособия по беременности и родам	1	1	В пределах года
Оплата дополнительного свободного от работы дня, предоставляемого ежемесячно лицам, воспитывающим ребёнка-инвалида в возрасте до 18 лет	15.22	15.22	См. Врезку 1
Единовременная выплата семьям при рождении двоих и более детей на приобретение детских вещей первой необходимости	1	1	Предполагается, что выплата разовая
Выплаты в системе ГАСП**	1	1	Предполагается, что выплата разовая (укладывается в 1 год)
Бесплатное питание детей первых двух лет жизни	2	2	«Нормативный» срок предоставления льготы
Денежные выплаты многодетным матерям, награждаемым орденом Матери	1	1	Разовая выплата
Семейный капитал (республиканский бюджет)	1	1	Разовая выплата
Обеспечение техническими средствами социальной реабилитации детей-инвалидов	18	18	На весь детский возраст



Вид поддержки (классификация Министерства финансов)	2018	2019	Описание
Безналичные жилищные субсидии (определено оценочно как 50% общего объема расходов бюджета на предоставление безналичных жилищных субсидий)	1	1	Единовременно
Финансовая помощь государства молодым семьям в погашении задолженности по льготным кредитам, выданным на строительство (реконструкцию) или приобретение жилья	1	1	Единовременно
Финансовая помощь государства многодетным семьям в погашении задолженности по льготным кредитам, выданным на строительство (реконструкцию) или приобретение жилья	1	1	Единовременно
Компенсация потерь банков от выдачи кредитов на льготных условиях	20	20	«Типовой» срок предоставления кредита
Субсидии на уплату части процентов за пользование кредитами, выдаваемыми банками на строительство (реконструкцию) жилых помещений, и субсидии на погашение основного долга по этим кредитам	20	20	«Типовой» срок предоставления кредита
Финансовая поддержка государства молодым и многодетным семьям в погашении нельготных кредитов, выданных на строительство (реконструкцию) или приобретение жилья	1	1	Единовременно
Льготное пользование учебниками и учебными пособиями	10.43	10.43	Время обучения в средней школе
Стипендии и другие денежные выплаты	3.24	3.22	См. Врезку 1
Предоставление кредита на льготных условиях для оплаты первого высшего образования (компенсация части процентов банкам за пользование кредитами);	5	5	Максимальный срок предоставления кредита
Обеспечение гарантий по социальной защите детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в детских домах семейного типа, опекунских семьях и приемных семьях (проживание, приобретение одежды, обуви, предметов первой необходимости, личные расходы)	18	18	На весь детский возраст
Льготное обеспечение питанием	14.11	14.13	На время получения дошкольного и школьного образования
Бесплатное транспортное обеспечение (подвоз; льготы по проезду в период обучения)	16	16	До конца школы
Иные меры социальной защиты обучающихся, предусмотренные Кодексом об образовании (обеспечение одеждой, обувью, местами для проживания в школах-интернатах и др.)	13	13	С 6 лет до совершеннолетия, то есть 18-5 лет
Бесплатное и льготное предоставление медикаментов детям в возрасте до 3 лет	3	3	До 3 лет
Бесплатное и льготное предоставление медикаментов детям-инвалидам в возрасте до 18 лет	18	18	На весь детский возраст
Предоставление льготных кредитов для оплаты экстракорпорального оплодотворения	5	5	Максимальный срок предоставления кредита
Мероприятия по детскому оздоровлению и санаторно-курортному лечению (за исключением мероприятий в рамках Государственной программы по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС)	14	14	С 5 лет до совершеннолетия (допущение)
Расходы на организацию бесплатного питания учащихся на территории радиоактивного загрязнения	14.11	14.13	На время получения дошкольного и школьного образования
Детское оздоровление и санаторно-курортное лечение	14	14	С 7 лет до совершеннолетия (допущение)

\* Если отец (отчим) или усыновитель (удочеритель) проходят срочную военную службу, альтернативную службу; если оба родителя (мать (мачеха), отец (отчим)) в полной семье либо родитель в неполной семье, усыновитель (удочеритель) являются инвалидами I или II группы, а также если один из родителей (мать (мачеха) или отец (отчим)) в полной семье является инвалидом I группы, а второй осуществляет уход за ним и получает пособие, предусмотренное законодательством).

\*\* Ежемесячные, единовременные пособия семьям с детьми, социальные пособия для возмещения затрат на приобретение подгузников (впитывающих трусиков), впитывающих простыней (пеленок), урологических прокладок (вкладышей) для детей-инвалидов.

Источник: Минфин, 2020 (классификация, см. Приложение, табл. 5), собственные оценки/допущения (сроки предоставления поддержки).

**Таблица 3. Размер поддержки семей с детьми в расчёте на одного ребёнка, руб.**

	2018		2019	
	За текущий год	За весь период поддержки*	За текущий год	За весь период поддержки
Расходы на содержание бюджетных организаций, предоставляющих гарантированные государством услуги семьям, воспитывающим детей (на безвозмездной основе)	8 465.16	48 766.24	9 674.47	55 335.84
Государственные пособия семьям, воспитывающим детей (бюджет ФСЗН при поддержке субвенций из республиканского бюджета)	9 392.05	18 842.29	10 540.11	21 308.49
Мероприятия в области социальной защиты (местные бюджеты и республиканский бюджет)	291.02	419.95	280.91	405.49
Поддержка в жилищной сфере (республиканский бюджет и местные бюджеты)	171.71	2 607.33	201.13	3 256.76
Поддержка в сфере образования	949.17	9 099.23	1 037.20	9 837.23
Поддержка в сфере здравоохранения	71.63	245.95	45.84	158.74
Мероприятия по детскому оздоровлению и санаторно-курортному лечению (за исключением мероприятий в рамках Государственной программы по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС)	56.70	793.84	59.44	832.15
Льготы детям в рамках госпрограммы по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС	94.31	1 323.97	59.44	1 347.22
<b>Итого расходы на ребёнка за весь период поддержки</b>	--	<b>82 098.80</b>	--	<b>92 482.23</b>
<b>Какой надо произвести ВВП, чтобы возместить затраты (при доле доходов бюджета в ВВП = 40%)</b>	--	<b>205 247.01</b>	--	<b>231 205.57</b>
<b>ВВП на одного занятого</b>	<b>28 197.91</b>		<b>30 444.30</b>	
<b>Сколько надо работать, чтобы «возместить» затраты (без учета дисконтирования), лет</b>	<b>7.28</b>		<b>7.59</b>	

\* при условии сохранения выплат на уровне текущего года.

Источник: расчёты на основе данных Министерства финансов, табл. 2 и Белстата.

За средними показателями скрывается значительное неравенство распределения ресурсов различным категориям детей. Речь идет прежде всего о поддержке в жилищной сфере: жилищная поддержка практически целиком ориентирована на многодетные семьи, то есть на детей, рожденных третьими и последующими. В 2019 г. удельный вес таких детей в общем числе рожденных детей составил 23%. Если принять, что весь объем жилищной поддержки пришелся на многодетные семьи, а остальные расходы государства на «среднего» ребёнка в многодетных и остальных семьях одинаковы<sup>8</sup>, то получится, что только за счёт жилищной поддержки общая сумма расходов государства на «среднего» ребёнка из многодетной семьи почти на 16% больше, чем на ребёнка из остальных семей. Наименьшие расходы приходятся на первых детей (то есть на семьи с одним ребёнком), прежде всего из-за того, что размер пособия по уходу за ребёнком до 3 лет для первых детей на 14.3% ниже, чем для последующих; кроме того, для первых детей значительно меньше размер единовременного пособия в связи с рождением ребёнка, для семей с одним ребёнком отсутствуют дополнительные пособия на детей старше 3 лет и т.п.

При интерпретации результатов важно учитывать, что даже с учетом сделанных допущений сами по себе полученные суммы выплат «за весь период поддержки» не информативны, поскольку не учитывают ни инфляции, ни изменения показателей, к которым привязаны некоторые выплаты (базовая величина, средняя зарплата и т.п.). Однако допущение о том, что на одного ребёнка будет расходоваться примерно постоянная величина ВВП, вполне реалистичное. Соответственно, можно рассчитать среднее число лет, которое должен проработать средний работник, чтобы обеспечить бюджет доходами для соответствующих расходов (частное полученной величины ВВП и текущего уровня ВВП на одного занятого). В условиях 2018 г. этот показатель составлял

<sup>8</sup> Это не так: многодетные семьи имеют целый ряд льгот, которые недоступны остальным семьям, см., например, <https://myfin.by/wiki/term/lgoty-mnogodetnym-v-belarusi>.

7.3 года, в условиях 2019 г. – 7.6 года (табл. 3). То есть общество инвестирует в «среднего» ребенка более 7.5 лет работы «среднего» занятого в экономике. Из них примерно 2 года приходится на прямую финансовую поддержку, ещё год – на льготы в натуральном выражении, а оставшиеся 4.5 года – на финансирование государственных организаций, которые оказывают услуги семьям с детьми на безвозмездной основе (образование, здравоохранение и пр.).

## 5. ЧТО ГОВОРИТ ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ?

### 5.1. Цели и инструменты государственной поддержки семей с детьми: официальные формулировки и восприятие обществом

Поддержка семей с детьми является частью социальных обязательств государства перед своими гражданами. Социальные гарантии семьям с детьми отвечают целям государственной демографической политики, к которым можно отнести увеличение рождаемости и «улучшение условий жизнедеятельности семей с детьми» (см. Врезку 2). В данном разделе влияние мер поддержки семей с детьми на рождаемость и качество жизни семей с детьми анализируется на основании данных национального опроса отношения населения к системе социальной защиты, проведённого в 2019 г. (см. главу «Методологические замечания»). Структура и содержание анкеты данного опроса формировались исходя из цели исследования – изучить отношение населения к системе государственной поддержки семей с детьми, оценить степень её соответствия реальным потребностям семей, а также изучить потенциальный запрос на её изменения и готовность к потенциальным реформам.

#### Врезка 2. Цели программ демографической безопасности Беларуси

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*.

**Рис. 8. Распределение ответов на вопрос «Зачем государство поддерживает семьи с детьми в Беларуси?», валидный % респондентов**



Примечание. Респондентам предлагалось выбрать не более двух вариантов ответа. Данные взвешивались.

Источник: Исследовательский центр ИПМ/BEROC.

Анализ данных опроса позволяет сказать, что цели поддержки семей с детьми, декларируемые государством, осознаются обществом. Более половины респондентов считают, что основная цель государственной поддержки семей с детьми – это увеличение рождаемости, ещё 21.2% указали, что государство таким образом реализует свою часть социального контракта с населением – обещание поддержки семей взамен на увеличение рождаемости (рис. 8). Второй по популярности ответ (30%) – поддержка семей с детьми как инвестиции в будущее страны. ещё более трети респондентов указали в качестве цели «улучшение условий жизнедеятельности семей с детьми»: либо поддержку потребления семей после рождения ребёнка (22.1%), либо борьбу с бедностью (13%), см. Щербина, 2019.

**Таблица 4. 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 ребёнком	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. Данные взвешивались.

Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Государственная поддержка семей с детьми нужна вследствие ограничений, с которыми приходится сталкиваться семьям с детьми. Респондентам предлагалось выбрать наиболее значимые проблемы и ограничения, с которыми сталкиваются следующие типы семей с детьми: неполные, с одним ребёнком, с двумя детьми, многодетные (3 и более детей). Четыре наиболее значимые проблемы совпали по всем категориям семей (табл. 4). 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 ребёнком (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. В то же время львиная доля государственной поддержки в жилищной сфере предоставляется многодетным семьям, то есть те семьи, для которых жилищная проблема стоит наиболее остро (по мнению респондентов опроса), практически не охвачены инструментами соответствующей государственной поддержки. Кроме того, играет роль коммуникация со стороны государства, усилия которого по решению жилищных проблем многодетных семей активно освещаются в СМИ (Шербина, 2019).

Наиболее уязвимыми к материальным проблемам, по мнению респондентов, являются многодетные и неполные семьи – практически все перечисленные в опросе ограничивают эти категории семей в большей степени, чем все другие (Шербина, 2019). Об этом же свидетельствует показатель «остроты проблем» (количество ограничений, в среднем упомянутых респондентами для каждого типа семей): для многодетных семей он наибольший (табл. 4).

**Рис. 9. Распределение ответов на вопрос «Какие меры государственной поддержки семей с детьми в Беларуси вы знаете?», % респондентов**



*Примечание.* Респондентам предлагалось выбрать все известные меры. Данные взвешивались.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Поскольку, по мнению большинства респондентов, основными ограничениями, с которыми сталкиваются семьи с детьми, являются жилищные проблемы и материальные депривации, то наиболее узнаваемыми мерами государственной поддержки среди участников опроса оказались пособия и жилищная поддержка (Шербина, 2019). 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. 9).

### 5.2. Оценка эффективности некоторых видов поддержки семей с детьми

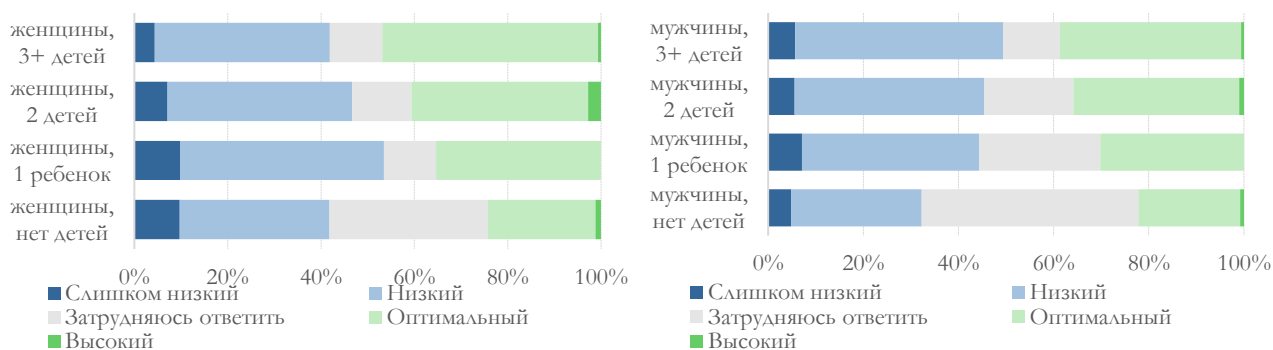
В разделе 3 было показано, что эффективность реализуемых мер по стимулированию рождаемости снижается. Чтобы понять причины снижения эффективности, участникам опроса предлагалось оценить влияние на рождаемость и другие характеристики ключевых мер государственной финансовой поддержки – семейных пособий, жилищной поддержки и семейного капитала.

Далеко не все респонденты смогли оценить размер *пособия по уходу за ребёнком до 3 лет* (28% затруднились с ответом, что, однако, не помешало многим из них иметь мнение по поводу его влияния на рождаемость). Из тех, кто не затруднился с ответом, большинство оценило пособие как низкое

(48.9% от ответивших респондентов) или очень низкое (10%). Только 1.1% ответивших респондентов оценил пособие как высокое, оставшиеся 38.9% – как оптимальное.

Самую низкую оценку размеру пособия давали семьи с одним ребёнком, самую высокую – многодетные семьи<sup>9</sup>. Различия по полу проявлялись сразу по нескольким направлениям. Во-первых, женщины намного реже мужчин затруднялись с оценкой размера пособия (примерно равным уровень «экспертизы» был только в многодетных семьях). Во-вторых, женщины были в целом более склонны оценивать пособие как оптимальное во всех типах семей. В-третьих, в семьях без детей и особенно в семьях с одним ребёнком женщины намного чаще мужчин оценивали размер пособия как низкий или очень низкий. Для семей с двумя детьми негативные оценки женщин и мужчин примерно совпадали, а в многодетных семьях мужчины чаще женщин оценивали пособие как низкое. В целом, по мере увеличения числа детей в семье мужчины склонны чаще давать как позитивные, так и негативные оценки размеру пособия (это возможно за счёт снижения доли затруднившихся с ответом), а среди женщин с ростом числа детей увеличивается только доля положительных оценок, в то время как негативные оценки максимальны в семьях с одним ребёнком, а затем их доля падает (см. рис. 10).

**Рис. 10. Распределение ответов на вопрос «Как вы оцениваете размер пособия по уходу за ребёнком до 3 лет в Беларуси?», валидный % респондентов соответствующей группы**



*Примечание.* Данные не взвешивались.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

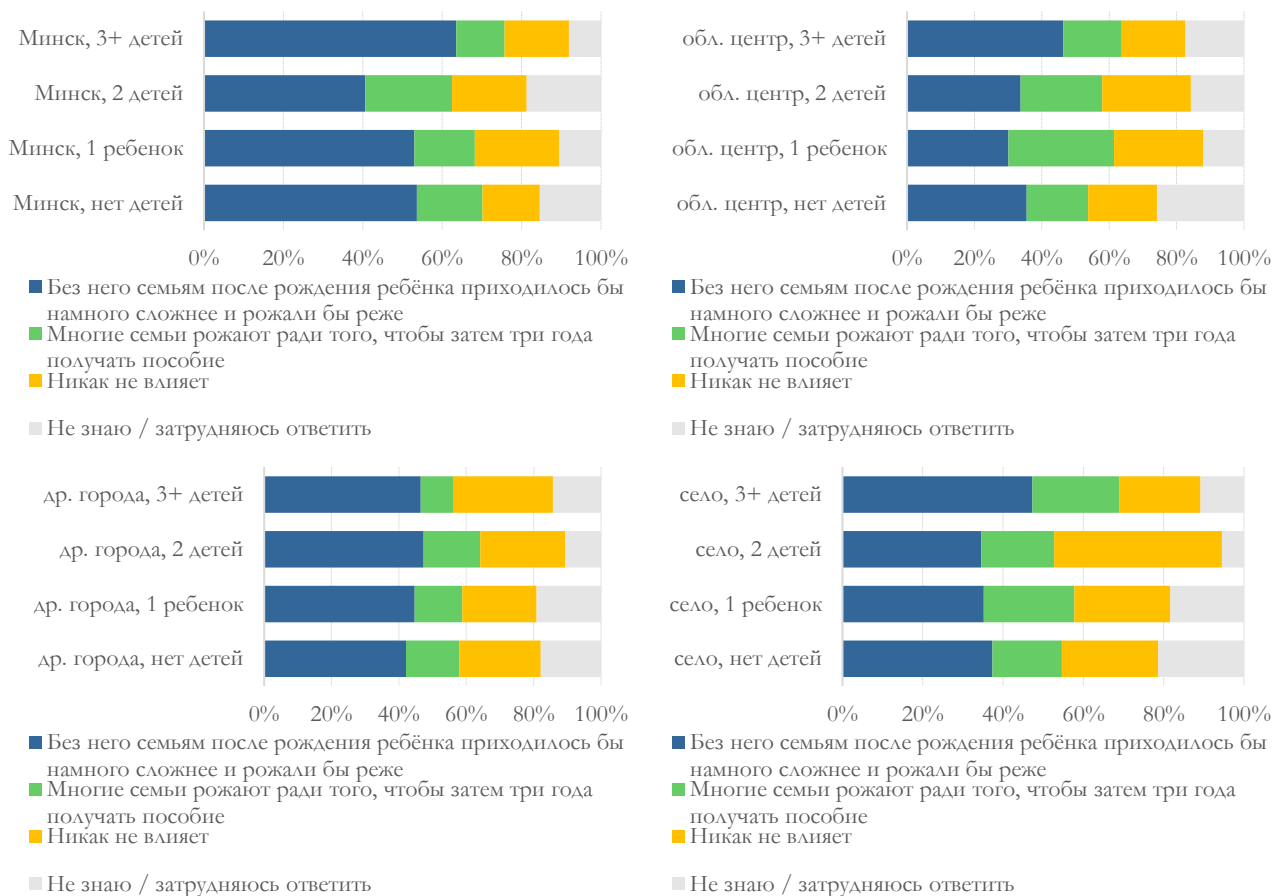
Распределение ответов на вопрос «Как вы думаете, как пособие по уходу за ребёнком влияет на решение семей о рождении детей?» показывает, что большинство респондентов (43%) считают, что без детских пособий многим семьям пришлось бы намного сложнее и рожали бы реже. Ответ «Многие семьи рожают ради того, чтобы потом получать пособия» поддержали 18.7% участников опроса, 23.3% респондентов считают, что пособие никак не влияет на решение семьи о рождении ребёнка.

Жители Минска в большей степени склонны полагать, что пособие имеет решающее значение для рождения детей, чем жители других населенных пунктов (рис. 11). Большинство респондентов, проживающих в столице, считают, что без пособий семьям пришлось бы намного сложнее и рожали бы реже. Такого же мнения придерживаются 53.1% респондентов без детей, 52.9% респондентов с одним ребёнком и 61.8% респондентов с тремя детьми. Ответ «Многие рожают ради того, чтобы затем три года получать пособие» среди минчан был активнее всего поддержан респондентами с двумя детьми – 21.9% ответов. При этом именно в Минске увеличение размера пособия по уходу за ребёнком в 2012 г. и введения дополнительного пособия на детей старше 3-х лет практически никак не отразилось на суммарном коэффициенте рождаемости. Участники опроса, прожи-

<sup>9</sup> Средняя оценка семьями с одним ребёнком *размера пособия* (2.30 по четырехбалльной шкале, где 1 – слишком низкий, 2 – низкий, 3 – оптимальный, 4 – высокий) значительно ниже, чем семьями с двумя детьми (2.40) и многодетными семьями (2.43) и статистически не отличается от оценки семей без детей (2.29). Для сравнения применялся *t*-критерий для независимых выборок. Статистически значимыми признавались различия, когда гипотеза о равенстве средних отвергалась на 5% уровне и ниже.

вающие в сельской местности, наиболее активно поддержали противоположное мнение: 24% респондентов без детей, 23.9% с одним ребёнком, 41.8% с 2 детьми, 20% с 3 детьми считают, что пособие никак не влияет на рождение детей. При этом СКР в сельской местности резко возрос с 2013 г., тое есть с момента значимого увеличения размера пособия по уходу за ребёнком и введения дополнительного пособия на детей старше 3-х лет. Жителей средних и малых городов отличает наименьшая, по сравнению с жителями других населенных пунктов, уверенность в том, что «многие семьи рожают ради того, чтобы три года получать пособие». Так, среди разделяющих мнение «рожают ради пособия», проживающих в средних и малых городах, 15.9% респондентов без детей, 14% респондентов с одним ребёнком, 16.4% с 2 детьми, 9.7% с 3 детьми.

**Рис. 11. Распределение ответов на вопрос «Как вы думаете, как пособие по уходу за ребёнком влияет на решение семей о рождении детей?», % респондентов соответствующей группы (без учета ответа «другое»)**



*Примечание.* Данные не взвешивались.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Результаты опроса указывают на высокую оценку респондентами эффективности пособия по уходу за ребёнком с точки зрения увеличения рождаемости. При этом фактическое влияние пособий на рождаемость подтверждается только в сельской местности, где СКР стал заметно увеличиваться с принятием нововведений по пособиям.

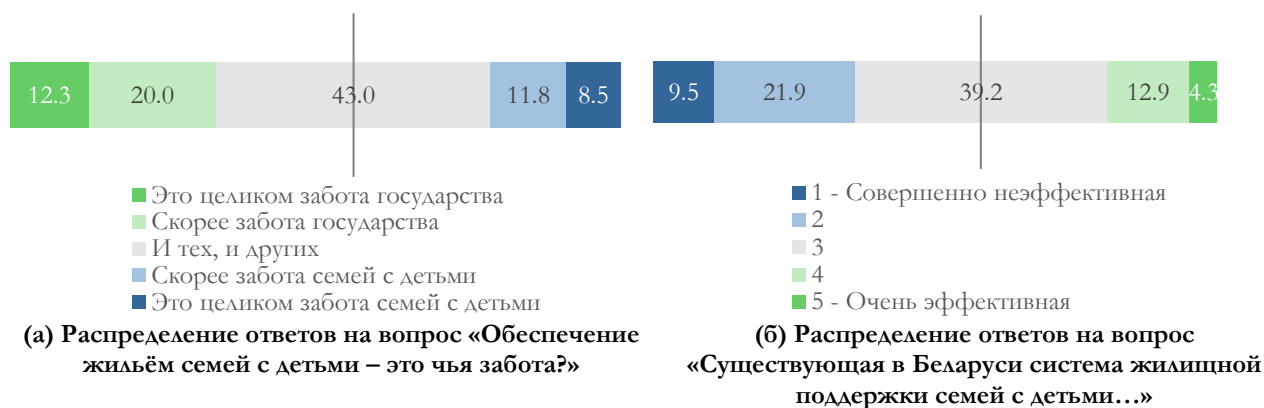
Меры жилищной поддержки семей с детьми достаточно разнообразны – это и льготное кредитование, и государственное субсидирование строительства, субсидирование процентов по кредитам, арендное жильё, социальное жильё, налоговые вычеты для семей, выплачивающих кредиты на строительство жилья и др. Особенностью государственной жилищной поддержки в Беларуси является сохранение критерия нуждаемости, основанного на нормативах имеющегося в собственности жилья, и, соответственно, очереди для нуждающихся в улучшении жилищных условий. 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 (Щербина, 2020).

Участникам опроса было предложено оценить эффективность государственной жилищной поддержки. Предполагалось, что оценка эффективности будет основываться на мнении респондентов как относительно стимулирующего воздействия на рождаемость, так и с точки зрения улучшения качества жизни семей с детьми. Градация ответов распределялась от «совершенно неэффективная» до «очень эффективная». В восприятии респондентов меры государственной жилищной поддержки в основном ассоциируются с льготным кредитованием нуждающихся в улучшении жилищных условий семей (Щербина, 2020). Прочие виды помощи в обеспечении жильем не рассматривались респондентами как значимые формы жилищной поддержки.

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 (Щербина, 2020).

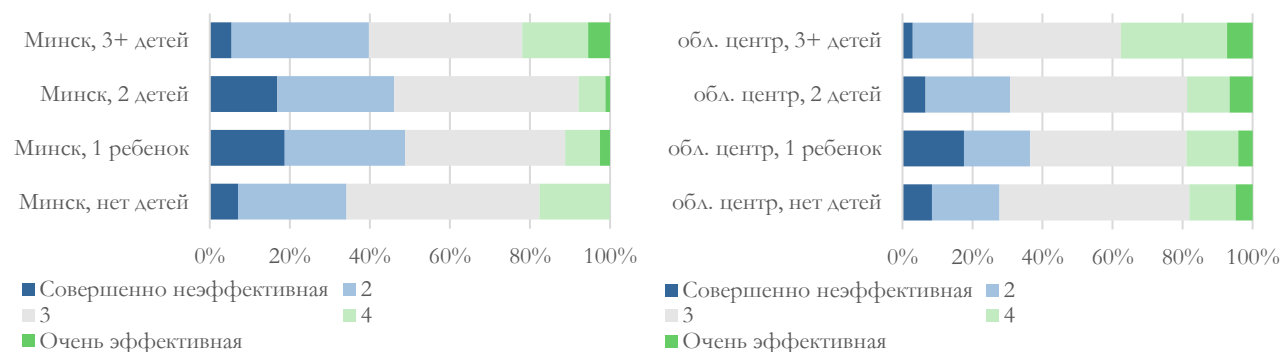
**Рис. 12. Оценка роли государства в сфере жилищной поддержки, валидный % респондентов**



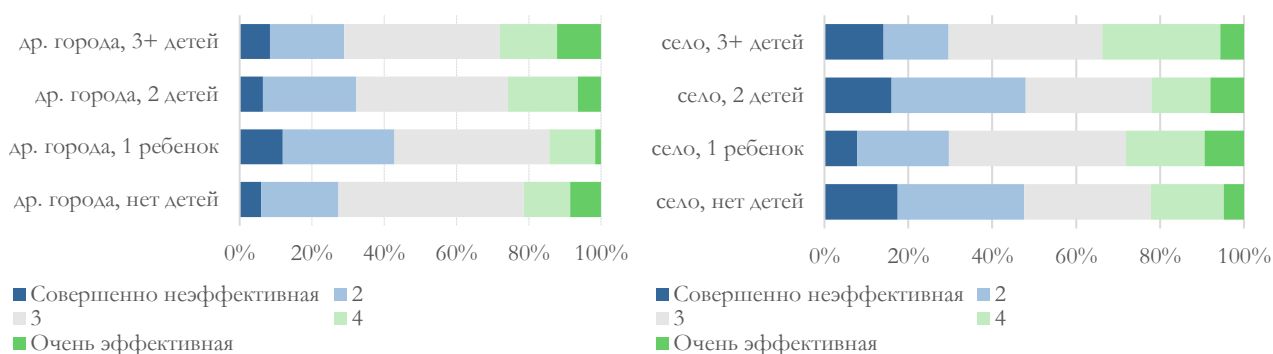
*Примечание.* Оценка по пятибалльной шкале, где 1 – это целиком забота государства, 5 – это целиком забота семей с детьми. Данные взвешивались.

*Источник:* Щербина (2020).

**Рис. 13. Распределение ответов на вопрос «Как вы думаете, существующая в Беларуси система жилищной поддержки семей с детьми...», % респондентов соответствующей группы**







Примечание. Данные не взвешивались.

Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Только 4.3% респондентов считают существующую в Беларуси систему жилищной поддержки семей с детьми абсолютно эффективной, 12.9% – достаточно эффективной (рис. 12). 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.

Как видно из результатов опроса, многодетные семьи вне зависимости от места проживания гораздо чаще дают позитивные оценки государственной жилищной поддержке. Наиболее высоко эффективность жилищной поддержки оценивается многодетными семьями, проживающими в областных центрах – 29.2% респондентов этой группы выбрали оценку «достаточно эффективная» и 6.9% – «абсолютно эффективная». В Минске среди многодетных участников эффективность хоть и оценивается скромнее – 15.8% «достаточно эффективная» и 5.3% «абсолютно эффективная», но также выше, чем в других группах респондентов. Среди респондентов без детей, проживающих в Минске, не нашлось ни одного участника, оценившего государственную поддержку семей с детьми как «абсолютно эффективную». Во всех городах семьи с одним ребёнком чаще других категорий семей рассматривают жилищную поддержку как «совершенно не эффективную» или «скорее не эффективную»<sup>10</sup>. Очевидно, что жилищная поддержка по критериям (1) нуждаемости/очередности/наличия льгот, (2) многодетности никак не повлияет на решение семей о рождении первого ребёнка. Расширение практики предоставления государственного арендного жилья семьям с детьми без применения ограничительных критериев переориентировало бы жилищную поддержку, тем самым расширив её эффективность для всех категорий семей.

Еще одна мера прямого стимулирования рождаемости детей третьей очередности – «семейный капитал» – была принята в 2015 г. В первый период её действия (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 и на дополнительную пенсию матери. Изменения в порядок использования семейного капитала с момента проведения опроса вносились дважды: в 2019 г.<sup>11</sup> и в 2021 г.<sup>12</sup>, то есть вступили в силу после того, как был проведён опрос и фокус-групповые обсуждения.

На момент проведения опроса 75 тысяч многодетных семей оформили семейный депозит (см. Шербина, 2020). Участникам опроса предлагалось оценить эффективность семейного капитала с

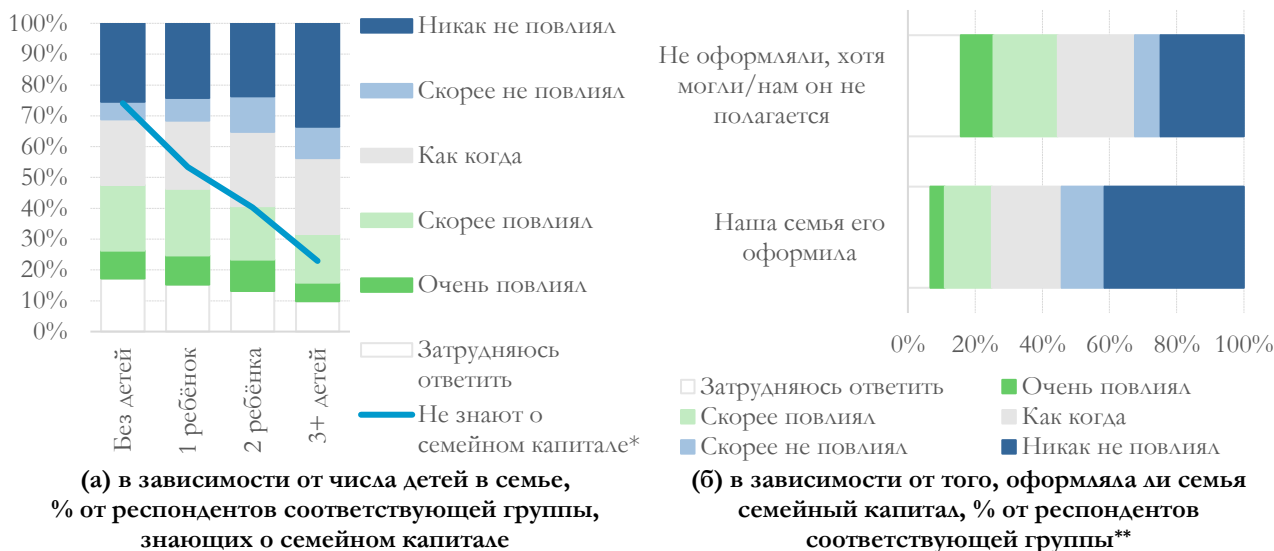
<sup>10</sup> Средняя оценка семьями с одним ребёнком системы жилищной поддержки семей с детьми (2.67 по пятибалльной шкале, где 1 – очень плохо, 3 – средне, 5 – очень хорошо) значительно ниже, чем семьями без детей (2.83) и многодетными семьями (3.01) и статистически не отличается от оценки семей с двумя детьми (2.76). Для сравнения применялся *t*-критерий для независимых выборок. Статистически значимыми признавались различия, когда гипотеза о равенстве средних отвергалась на 5% уровне и ниже.

<sup>11</sup> Указ Президента Республики Беларусь №345 «О семейном капитале» от 18 сентября 2019 г.

<sup>12</sup> Указ Президента Республики Беларусь №389 «Об использовании семейного капитала» от 12 октября 2021 г.

точки зрения влияния на рождаемость. Мнение, что такая мера поддержки никак или скорее не повлияла на рождаемость, оказалось более распространённым, чем мнение о том, что она оказала существенное влияние на решение семей о рождении третьего ребёнка. Особенно распространены такие взгляды среди целевой группы получателей семейного капитала – многодетных семей: 33.6% респондентов с тремя и более детьми считают, что семейный капитал никак не повлиял, а 10.2% – что скорее не повлиял на решение о рождении третьего ребенка. Примерно треть респондентов без детей и с одним ребенком отметили ту или иную степень влияния данной меры поддержки на решение семей о рождении третьего ребенка. Среди участников с двумя детьми такого мнения придерживаются 27.6% респондентов, рис. 14а.

**Рис. 14. Распределение ответов на вопрос «Как вы думаете, повлиял ли семейный капитал на решение семей о рождении третьего ребёнка?»**



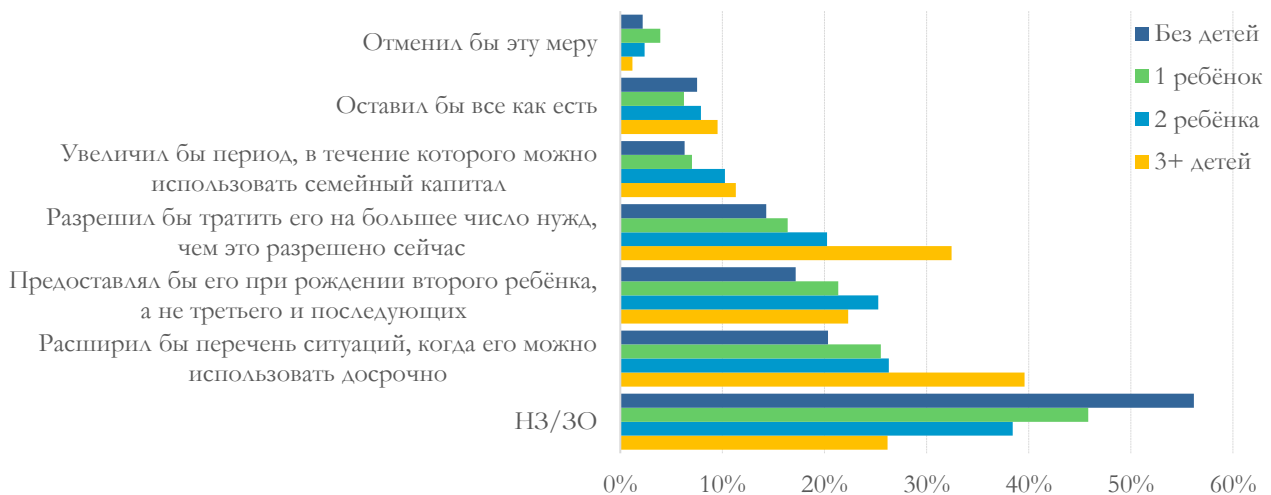
\* % респондентов соответствующей группы. \*\* только семьи, которые знали о семейном капитале (без взвешивания).  
 Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Группа семей, оформивших семейный капитал, ещё более категорична в оценках демографической эффективности семейного капитала: 41.5% респондентов этой группы сказали, что семейный капитал совсем не влияет на решение о рождении третьего ребёнка, а ещё 12.8% – что скорее не влияет (рис.14б). Респонденты из семей, которым семейный капитал не полагается или которые не оформляли его, несмотря на наличие такой возможности, менее категоричны, хотя крайних ответов «никак не повлиял» (24.8% от группы) существенно больше, чем ответов «очень повлиял» (9.7%). В обеих группах высок процент респондентов, которые выбирали средний вариант, который можно интерпретировать как «зависит от ситуации». Вероятно, мнение о демографической эффективности семейного капитала может зависеть от субъективных ценностных установок и сложившихся стереотипов по поводу ценностей многодетных семей, а также от объективных факторов – дизайна программы семейного капитала.

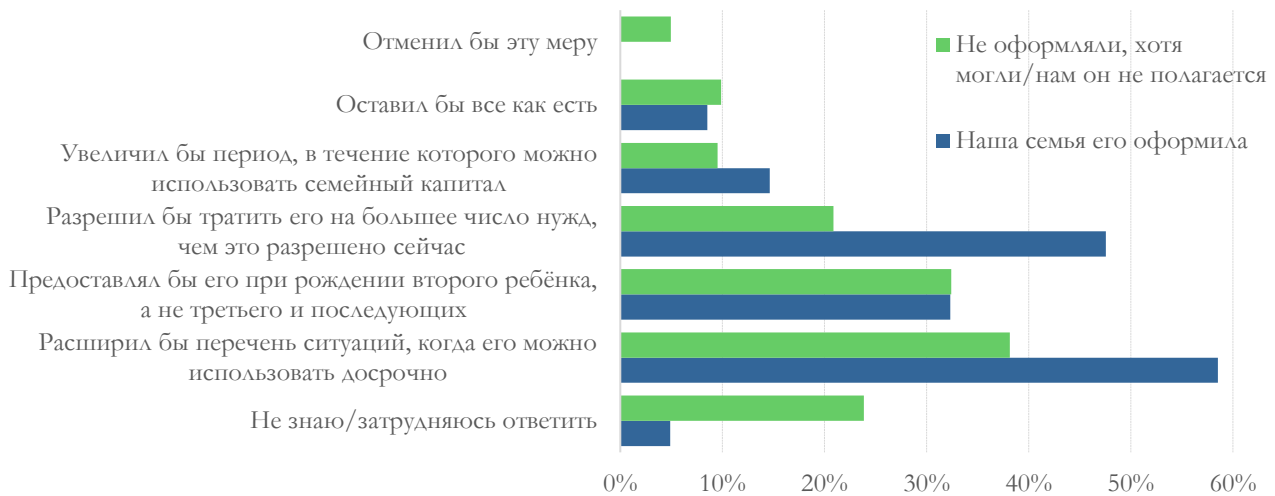
На момент проведения опроса возможные изменения в порядок использования семейного капитала уже обсуждались. Некоторые гипотетические варианты, которые впоследствии вошли в реальную практику, были включены в опрос, что позволило оценить «запрос» общества на такие изменения. На мнения респондентов существенное влияние оказывало количество детей в семье. Респонденты без детей и с одним ребенком в целом затрудняются ответить на вопрос, что могло бы повысить эффективность семейного капитала, в то время как многодетные чаще выбирали варианты, связанные с расширением возможностей использования семейного капитала, в том числе досрочного. Хотели бы иметь возможность тратить семейный капитал на большее число нужд 32.4% респондентов из семей с тремя и более детьми, а 39.6% хотели бы расширения перечня ситуаций, когда семейный капитал можно использовать досрочно (рис. 15а). Другие семьи

намного реже указывали на необходимость расширения возможностей досрочного использования средств семейного капитала (хотя этот вариант и был наиболее часто упоминаемым), а расширение числа нужд, на которые его можно тратить, и вовсе оказалось среди них на третьем месте по значимости. Ещё большие различия существуют в оценках семей, оформивших семейный капитал и не имеющих такой возможности/желания: почти половина респондентов из семей первой группы хотела бы расширить перечень направлений, а больше половины – перечень возможностей досрочного использования семейного капитала, рис. 15б.

**Рис. 15. Распределение ответов на вопрос «Что бы вы изменили в семейном капитале?», % респондентов соответствующей группы\***



**(а) в зависимости от числа детей в семье**



**(б) в зависимости от того, оформляла ли семья семейный капитал\*\***

\* Чтобы охватить всех респондентов, включая тех, кто не слышал о семейном капитале, в анкете содержалось следующее пояснение: «Семейный капитал можно тратить, когда ребёнку, на которого он оформлен, исполнится 18 лет, только на улучшение жилищных условий, образование детей, получение социальных и медицинских услуг и на дополнительную пенсию матери. Тратить семейный капитал можно в течение пяти лет. Всё, что семья не успеет использовать за это время, возвращается в бюджет. Досрочно тратить его можно только на очень небольшой перечень платных медицинских услуг». Можно было выбрать до двух вариантов ответа. \*\* только семьи, которые знали о семейном капитале (без взвешивания).

Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Такие возможности и были предусмотрены указом №345 «О семейном капитале», а практика его применения в 2020–2021 гг. показала, что семейный капитал выполняет роль крупной субсидии,

которую многодетные семьи стремятся использовать пораньше<sup>13</sup>. По-видимому, такой стремительный отток семейного капитала, рассчитанного на использование в долгосрочной перспективе, побудил к внесению новых изменений в порядок досрочного использования в 2021 г. Указом №389, который вступит в силу с 1 января 2022 г., вводятся дополнительные ограничения и регулирующие нормы «с целью более взвешенного подхода граждан к расходованию средств семейного капитала на улучшение жилищных условий».

Если говорить обо всех семьях, то на втором месте после расширения возможностей использования семейного капитала среди респондентов популярна идея о предоставлении семейного капитала при рождении второго ребёнка – её поддержали более четверти респондентов с двумя детьми и чуть больше 20% участников опроса из групп с одним и с тремя и более детьми. Вероятно, популярность такой меры объясняется в первую очередь «отдаленностью» перспективы рождения третьего ребёнка (и ориентацией многих семей на одно- или двухдетную семью), а значит, и возможности воспользоваться семейным капиталом. Кроме того, может играть роль знание об опыте соседней России, где материнский капитал предоставляется при рождении второго ребёнка и у которой Беларусь заимствовала идею внедрения такой меры. Примечательно, что идею предоставления семейного капитала при рождении второго ребёнка одинаково поддержали как семьи, уже оформившие семейный капитал (32.3%), так и семьи, не воспользовавшиеся этой мерой (32.4%). Во взглядах на другие варианты улучшения практики применения семейного капитала взгляды респондентов этих двух групп (оформивших и не оформивших) заметно различаются.

### 5.3. Другие оценки системы поддержки семей с детьми

Несколько вопросов анкеты позволяют понять, как респонденты оценивают систему поддержки семей с детьми в целом. Во-первых, это её оценки с точки зрения доступности, эффективности и справедливости (см. Щербина, 2020). Во-вторых, это вопросы достаточности поддержки (необходимости её изменения для различных типов семей). В-третьих, это вопрос о готовности платить более высокие налоги для сохранения текущего уровня поддержки или его увеличения.

Чтобы получить интегральную оценку системы поддержки семей с детьми было рассчитано среднее арифметическое оценок её доступности, эффективности и справедливости<sup>14</sup> (при пропущенных значениях – любого сочетания этих аспектов, оцененных респондентом). Оценка делалась по пятибалльной шкале, где 1 – очень плохо, 2 – ниже среднего, 3 – средне, 4 – выше среднего, 5 – очень хорошо. Интегральная оценка достаточности существующей государственной поддержки семей с детьми<sup>15</sup> рассчитывалась как среднее арифметическое оценок по тем типам семей, для которых респондентом были даны оценки. Достаточность оценивалась по пятибалльной шкале, где 1 – поддержку надо сильно уменьшить, 2 – немного уменьшить, 3 – оставить как есть, 4 – немного увеличить и 5 – сильно увеличить. Наконец, оценка готовности платить за увеличение господдержки<sup>16</sup> делалась по пятибалльной шкале, где 1 – конечно нет, 2 – скорее нет, 3 – затрудняюсь ответить, 4 – скорее да, 5 – конечно да.

Оценка системы господдержки семей с детьми различается в зависимости от числа детей в семье и уровня дохода. Во-первых, чем больше пособий и льгот получает данный тип семей, тем выше

<sup>13</sup> По информации Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь, с 2020 г. досрочно семейный капитал использовали свыше 40% семей, его оформивших, см. подробнее [«Ирина Костевич: хотим, чтобы семейный капитал использовался эффективно и вдумчиво»](#).

<sup>14</sup> Вопрос «Как бы вы в целом оценили государственную поддержку семей с детьми в Беларуси?», оценивались доступность (в основном легко получить поддержку), эффективность (поддержка позволяет достигать поставленных целей: стимулирует рождаемость, поддерживает доходы семей с детьми и т.п.) и справедливость (если семья по-настоящему нуждается в поддержке, она может на нее рассчитывать).

<sup>15</sup> Вопрос «Стоит ли изменить государственную поддержку перечисленных групп семей», типы семей: семьи с детьми до 3 лет, семьи, где все дети старше 3 лет, семьи с одним ребёнком, семьи с двумя детьми, многодетные семьи, неполные семьи, семьи с детьми с инвалидностью.

<sup>16</sup> Вопрос «Готовы ли вы платить больше налогов, чтобы сохранить текущий уровень поддержки семей с детьми или увеличить его?».

респонденты из таких семей оценивают существующую систему господдержки. Например, многодетные семьи вне зависимости от уровня дохода оценивают доступность, эффективность и справедливость существующей системы господдержки семей с детьми как среднюю (средние оценки выше 3, но статистически не отличаются от 3, см. рис. 16а). Во-вторых, чем ниже уровень жизни семьи, тем ниже респонденты оценивают систему господдержки. Семьи с доходом ниже среднего (кроме многодетных) оценивают систему господдержки значительно ниже среднего (рис. 16а), при этом наименьшие оценки у менее обеспеченных семей с одним ребёнком<sup>17</sup>. Возможное объяснение состоит в том, что существующий дизайн государственной поддержки семей с детьми ориентирован на многодетные семьи вне зависимости от их уровня дохода и не позволяет значительно уменьшить уязвимости семей с одним ребёнком, особенно менее обеспеченных.

**Рис. 16. Оценка системы государственной поддержки семей с детьми и необходимости увеличения такой поддержки в зависимости от уровня жизни и количества детей в семье**



*Примечание.* Для определения групп респондентов см. главу «Методологические замечания». Данные не взвешивались. Здесь и далее планка погрешностей отражает 95% доверительные интервалы.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Все типы респондентов (в данном случае мы приводим только оценки респондентов в зависимости от количества детей в семье<sup>18</sup> и уровня жизни, см. рис. 16б) оценивают нынешний уровень поддержки как недостаточный: все оценки примерно соответствуют варианту «поддержку надо немного увеличить» – средний балл статистически не отличается от 4 или несколько выше<sup>19</sup>. Такие оценки согласуются с оценками доступности, эффективности и справедливости: поскольку система государственной поддержки семей с детьми работает «чуть ниже среднего», то и увеличить поддержку надо «немного». Средние значения распределились таким образом, что менее обеспеченные семьи по сравнению с более обеспеченными чаще склонны говорить, что размер поддержки надо «оставить как есть», что могло бы свидетельствовать о том, что респонденты отдают себе отчет в необходимости платить за такое увеличение<sup>20</sup>, но при том размере выборки, который был в нашем исследовании, различия между мнениями респондентов из рассматриваемых типов домохозяйств в основном статистически не значимы (рис. 16б).

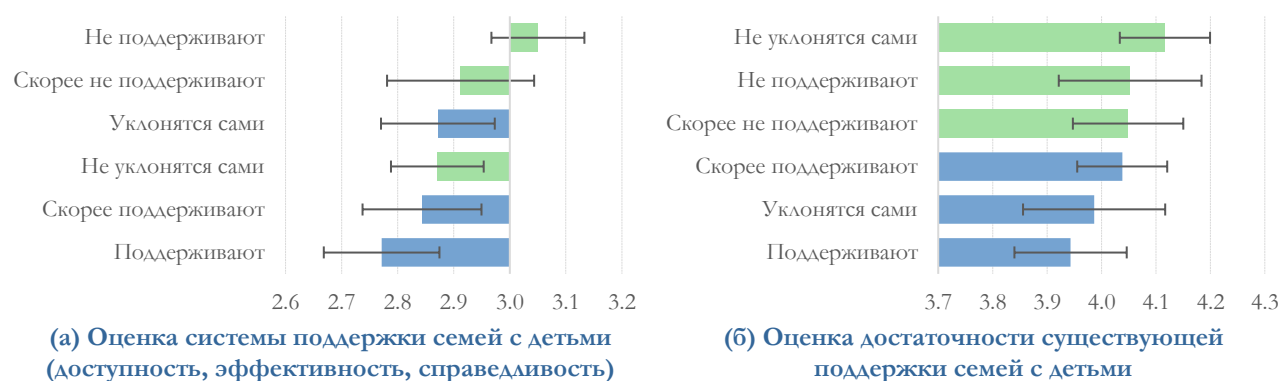
<sup>17</sup> Средняя оценка всеми семьями с одним ребёнком государственной поддержки семей с детьми по критериям доступности, эффективности и справедливости (2.80 по пятибалльной шкале, где 1 – очень плохо, 3 – среднее, 5 – очень хорошо) значительно ниже, чем семьями с двумя детьми (2.91) и многодетными семьями (3.05) на 5% и 1% уровне соответственно и ниже оценки семей без детей (2.90) на 10% уровне. Для сравнения применялся *t*-критерий для независимых выборок.

<sup>18</sup> Средняя оценка семьями с одним ребёнком достаточности существующей государственной поддержки семей с детьми (4.05 по пятибалльной шкале, где 1 – надо сильно уменьшить, 3 – надо оставить как есть, 5 – надо сильно увеличить) статистически не отличается от средней оценки семей без детей (4.03), семей с двумя детьми (4.00) и многодетных семей (4.04). Для сравнения применялся *t*-критерий для независимых выборок.

<sup>19</sup> Последний случай – это многодетные семьи с уровнем жизни выше среднего, то есть далеко не самая уязвимая категория домохозяйств.

<sup>20</sup> Кроме того, менее обеспеченные домохозяйства могут считать, что поддержка уходит не им, а другим типам домохозяйств, поэтому реже более обеспеченных семей склонны считать, что её нужно существенно увеличить.

**Рис. 17. Оценка системы государственной поддержки семей с детьми и необходимости увеличения такой поддержки в зависимости от отношения респондентов к уклонению от уплаты налогов**



*Примечание.* Для определения групп респондентов см. Главу 1, раздел 4.2. Данные взвешивались.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

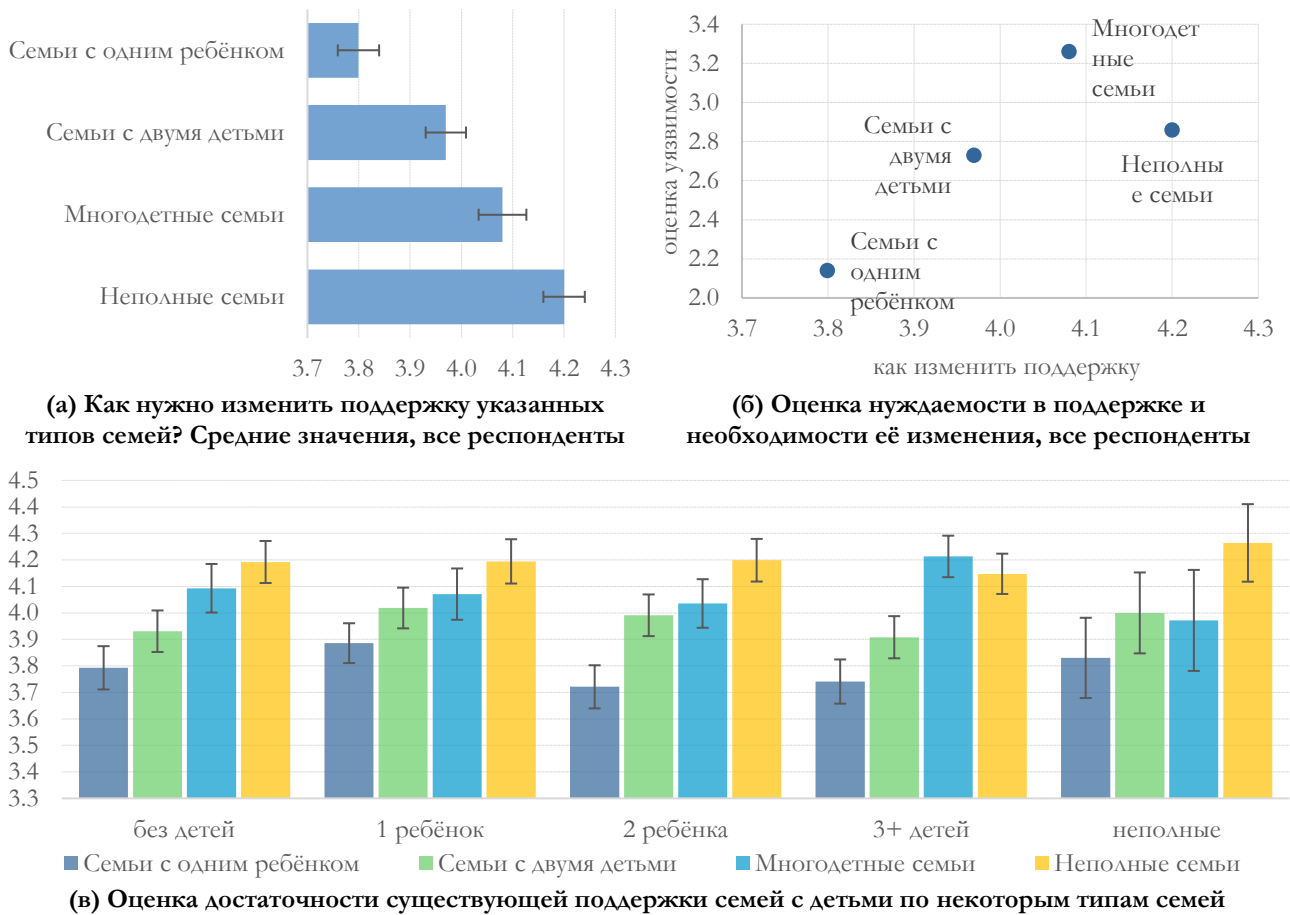
С оценками системы государственной поддержки семей с детьми по критериям доступности, эффективности и справедливости и достаточности поддержки связана налоговая дисциплина респондентов (отношение к уклонению от уплаты налогов, см. главу 1, раздел 4.2). «Средне» оценивают существующую систему только 2 группы респондентов – те, кто не поддерживает или скорее не поддерживает уклонение от уплаты налогов – остальные оценки значимо ниже 3<sup>21</sup> (рис. 17а). Кроме того, респонденты, которые в той или иной степени выступают против уклонения от уплаты налогов, в среднем оценивают потребности в увеличении господдержки семей с детьми выше, чем респонденты, которые поддерживают уклонение от уплаты налогов<sup>22</sup> (рис. 17б). Различия между «сторонниками» и «противниками» уклонения от уплаты налогов не очень существенные, но статистически значимые. Одно из возможных объяснений состоит в том, что респонденты, которые дают системе поддержки семей с детьми низкие оценки, не считают целесообразным финансировать неэффективные (недоступные, несправедливо распределяемые) государственные расходы и поэтому спокойно относятся к нарушению налоговой дисциплины. Напротив, более ответственные налогоплательщики, которые оценивают качество системы господдержки семей с детьми как приемлемое, могут считать целесообразным большее увеличение такой поддержки по сравнению с теми, кто не склонен платить налоги и настроен по отношению к качеству государственных услуг более критично.

Результаты опроса позволяют сказать, что в обществе преобладает мнение, что по мере роста числа детей в семье растёт их уязвимость, то есть нуждаемость в государственной поддержке. Средний балл ответов на вопрос о том, как нужно изменить господдержку, наименьший для семей с одним ребёнком (3.80). Для семей с 2 детьми он уже равен 3.97, для многодетных – 4.08 (все средние значимо отличаются друг от друга, см. рис. 18а). Очевидна прямая корреляция с косвенной оценкой уязвимости этих типов семей и оценкой достаточности поддержки: чем больше уязвимостей для конкретного типа семей называли респонденты (см. табл. 4), тем больше, по их мнению, надо увеличить поддержку такого типа семей (см. рис. 18б).

<sup>21</sup> Если разделить респондентов по критерию отношения к уклонению от уплаты налогов на 2 группы (поддерживают/не поддерживают), то средняя оценка системы господдержки семей с детьми у первой группы будет значимо ниже 3 (2.82) и значимо ниже средней оценки второй группы (2.96, статистически не отличается от 3).

<sup>22</sup> Если разделить респондентов по критерию отношения к уклонению от уплаты налогов на 2 группы (поддерживают/не поддерживают), то средняя оценка потребности в увеличении господдержки семей с детьми у первой группы составит 3.98 (статистически не отличается от 4), что значимо ниже средней оценки второй группы (4.08, значимо выше 4).

**Рис. 18. Как и почему надо изменить поддержку некоторых типов семей с детьми**



*Примечание.* Оценка нуждаемости в поддержке – среднее количество вариантов, выбранных при оценке ограничений, с которыми сталкиваются семьи с детьми (максимум можно было выбрать 4 ограничения, см. табл. 4). Данные на рис. (а) и (б) взвешивались, (в) – не взвешивались. К респондентам из неполным семей отнесены разведенные, проживающие отдельно от супруга/супруги, вдовы, не состоящие в браке.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

Еще один критерий уязвимости, даже более значимый с точки зрения общественного мнения – отсутствие одного из кормильцев. По мнению респондентов, поддержку неполных семей надо увеличить даже в большей степени, чем многодетных (средний балл равен 4.20, см. рис. 18а). При этом при оценке уязвимости неполных семей респонденты называли в среднем меньше вариантов, чем при оценке уязвимости многодетных семей (рис. 18б). Это может свидетельствовать о намного меньшем обсуждении данной темы в обществе, а также о разнообразии типов неполных семей. В семьях с одним родителем может быть любое количество детей и различный уровень доходов, соответственно, невозможно выделить общий набор трудностей для этого типа семей. Поэтому респондентам сложно сформировать мнение об ограничениях, с которыми сталкиваются неполные семьи. Причины уязвимости этой, совсем не маленькой, группы семей (в нашей выборке<sup>23</sup> удельный вес респондентов из неполных семей с детьми в общем числе респондентов с детьми составил 13.7%, в то время как многодетных – 11.4%<sup>24</sup>) лежат в сфере гендерного неравенства – большей уязвимости женщин на рынке труда, в том числе обусловленной текущим дизайном системы поддержки семей с детьми (см. Derry, 2002; Чубрик, Щербина, 2019), соответственно, не могут быть устранены мерами финансовой поддержки данного типа домохозяйств.

Хотя в среднем профили «нуждаемости» в дополнительной поддержке схожи (семьи с одним ребёнком наименее уязвимы, неполные – уязвимы наибольшей степени), есть некоторые отличия в

<sup>23</sup> Взвешенные данные. Структура выборки не обязательно отражает структуру генеральной совокупности.

<sup>24</sup> Исходя из ответа на вопрос «У вас есть дети?» (любого возраста). Квотирование выборки делалось исходя из наличия детей до 18 лет, см. «Методологические замечания».

оценках необходимости увеличения поддержки анализируемых групп семей в зависимости от того, какой тип семей представляют респонденты. Домохозяйства с одним ребёнком чаще других типов семей считают, что поддержку «однодетных» семей надо увеличить, потому что сталкиваются со всеми ограничениями «здесь и сейчас». Многодетные в среднем оценивают потребность в увеличении поддержки многодетных даже выше, чем потребность неполных семей и намного выше, чем потребность семей с одним или двумя детьми (для них это «пройденный этап»). Семьи с двумя детьми по той же причине гораздо чаще считают, что поддержка «однодетных» не требует увеличения. Неполные семьи – единственные, кто оценивает потребности многодетных семей как меньшие по сравнению с семьями с 2 детьми (хотя эти различия статистически незначимы), см. рис. 18в. То есть личный опыт и рационализм (повысить поддержку таких семей как моя) влияют на оценку респондентами достаточности существующей господдержки семей с детьми, но общее восприятие уязвимости того или иного типа семей влияет на эту оценку сильнее.

#### 5.4. От чего зависит готовность платить за увеличение поддержки семей с детьми

Хотя респонденты и высказываются за увеличение господдержки семей с детьми, они скорее подразумевают перераспределение на эти цели других статей госрасходов, нежели готовы платить за такое увеличение за счёт повышения налогов. По пятибалльной шкале<sup>25</sup> среднее значение оценок равно 2.17, медианное – 2.00, то есть в среднем респонденты скорее не готовы к тому, чтобы «раскошелиться» на дополнительную господдержку семей с детьми. Это касается респондентов из всех категорий семей – вне зависимости от числа детей в семье оценки намного ближе к 2, чем к 3, хотя статистически значимые различия между ними существуют<sup>26</sup>.

Готовность платить за увеличение господдержки семей с детьми чаще выражают респонденты из более обеспеченных домохозяйств (среди тех, кто готов для этого платить больше налогов, респондентов с уровнем жизни выше среднего 54.3%, среди тех, кто не готов – только 45.3%). Среди тех, кто готов платить больше налогов, относительно<sup>27</sup> больше мужчин, молодежи в возрасте до 25 лет, людей с высшим образованием, работников госпредприятий<sup>28</sup>, респондентов из областных центров и других городов кроме Минска (см. Приложение, рис. 19). Менее других склонны платить за увеличение господдержки семей с детьми респонденты, зависимые от государства<sup>29</sup>, респонденты, которые считают, что господдержку семей с детьми увеличивать не надо, респонденты из семей с одним ребёнком, жители сельской местности и г. Минска<sup>30</sup>.

В целом по выборке готовность платить больше налогов для поддержания нынешнего уровня или увеличения государственной поддержки семей с детьми в той или иной степени выразили 11.4% респондентов, 22.3% затруднились ответить, 66.2% сказали, что однозначно не готовы или скорее не готовы платить больше налогов. Даже среди тех, кто считает, что господдержку семей с детьми нужно сильно увеличить, доля респондентов, готовых для этого платить больше налогов, составляет всего 16.3%. Наконец, часть респондентов, которые выразили готовность платить больше налогов для увеличения господдержки семей с детьми, могли отвечать так в силу «социальной

<sup>25</sup> Вопрос «Готовы ли вы платить больше налогов, чтобы сохранить текущий уровень поддержки семей с детьми или увеличить его?», 1 – конечно нет, 2 – скорее нет, 3 – затрудняюсь ответить, 4 – скорее да, 5 – конечно да.

<sup>26</sup> Средняя оценка семьями с одним ребёнком *готовности платить больше налогов для поддержания нынешнего уровня или увеличения государственной поддержки семей с детьми* (2.07) значительно ниже, чем в семьях без детей (2.24) и многодетных семьях (2.22), и статистически не отличается от оценки семей с двумя детьми (2.13). Для сравнения применялся *t*-критерий для независимых выборок.

<sup>27</sup> По сравнению с теми, кто не готов платить больше налогов.

<sup>28</sup> Для всех этих типов респондентов различия с остальными респондентами в оценках готовности платить больше налогов для увеличения господдержки семей с детьми статистически незначимы, но в группе тех, кто готов платить больше налогов, большая доля респондентов указанных типов.

<sup>29</sup> Кластер «скорее от государства», см. Главу 1, раздел 3.2.

<sup>30</sup> Для этих типов респондентов различия с остальными респондентами в оценках готовности платить больше налогов для увеличения господдержки семей статистически значимые.



желательности» этого варианта ответа<sup>31</sup>. Поэтому само по себе мнение респондентов о том, что размер поддержки тех или иных типов семей с детьми надо увеличить, следует рассматривать скорее как признание уязвимости таких типов семей, а не как «руководство к действию».

## 6. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

Помимо общих закономерностей демографического развития (демографический переход), на современные тенденции рождаемости в Беларуси оказали влияние меры государственной поддержки семей с детьми. её активизация во второй половине 2000-х – первой половине 2010-х гг. (расширение пакета поддержки за счёт новых мер и увеличения финансирования старых) совпала как с периодом благоприятной возрастной структуры женщин, так и периодом экономического роста и стабильности. Все эти факторы в совокупности повлияли на рост рождаемости после 2005 г.: на пике (2016 г.) суммарный коэффициент рождаемости достиг 1.733, в то время как согласно базовому сценарию демографических прогнозов ООН (2010 г.) он должен был достичь такой величины только к 2030 г. Однако из-за постепенного сужения целевой группы поддержки демографическая эффективность патерналистской семейной политики ограничилась только одним десятилетием: уже в 2019 г. СКР составлял 1.382, что лишь немногим выше показателя 2006 г. (второй год, когда начали сказываться эффекты расширения государственной поддержки семей с детьми), а в Минске он снизился до исторического минимума (0.879). Столь драматичное падение результирующего показателя рождаемости – явное свидетельство неэффективности семейной политики.

Семейная политика в Беларуси носит четкий пронаталистский характер. Наиболее значимые с точки зрения демографической эффективности меры – прямая финансовая помощь и субсидии и льготы в натуральном выражении – являются и самыми затратными для бюджета сектора государственного управления. Итоговая величина соответствующих расходов приближается к 8% от ВВП, из которых почти 60% (4.5% от ВВП в 2019 г.) составляют расходы на содержание бюджетных организаций, предоставляющих семьям с детьми гарантированные государством услуги, а оставшаяся сумма выделяется либо посредством прямой финансовой поддержки, либо в виде льгот в натуральном выражении.

Общество в среднем инвестирует в каждого ребёнка более 7.5 лет работы каждого занятого, поэтому эмиграция каждого молодого человека означает потерю огромных инвестиций. Кроме того, длительное нахождение матерей в отпусках по уходу за ребёнком, которое ведет к вымыванию накопленного ими человеческого капитала и уменьшению их заработка по сравнению с «нормальным» для их уровня образования (см. Чубрик и Шербина, 2019), является ничем иным как снижением отдачи на инвестиции общества в детей.

Распределение государственной поддержки сильно зависит от очередности рождения, что порождает неравенство её распределения. Общая сумма расходов государства на «среднего» ребёнка из многодетной семьи превышает расходы на «среднего» ребёнка из однодетных и двухдетных семей, а наименьшие расходы бюджета приходятся на первых детей (то есть на семьи с одним ребёнком). Такой дизайн поддержки ориентирован на достаточно узкую группу семей, которые готовы иметь трёх и более детей, в то время как финансовые стимулы для молодых семей без детей и с одним ребёнком невелики, хотя их уязвимость, связанная с рождением ребёнка, ненамного ниже, чем уязвимость семей с большим количеством детей. Более того, «традиционный» дизайн семейной политики не учитывает ценностные изменения, характерные для периода демографического перехода – стремление к самореализации и принятие на себя ответственности за благополучие своей семьи.

<sup>31</sup> О возможной непоследовательности некоторых ответов говорит тот факт, что среди респондентов, поддерживающих уклонение от уплаты налогов, 7.6% одновременно указали, что готовы платить больше налогов для увеличения господдержки семей с детьми.

Наконец, кроме фундаментальных демографических изменений, важно принимать во внимание текущую экономическую повестку дня. Шоки 2020–2021 гг. и сопровождающие их экономические потрясения погрузили белорусское общество в состояние неопределённости и неуверенности в будущем. Именно такого рода неопределённость, как правило, приводит к отложенной рождаемости. То есть даже те семьи, которые планировали рождение детей в ближайшей перспективе либо видели для себя такую возможность благодаря государственным мерам поддержки, могут принять решение «подождать». Спад рождаемости в начале 1990-х гг., который происходил несмотря на увеличение периода оплачиваемого отпуска по уходу за ребёнком, стал результатом неопределённости и неуверенности в завтрашнем дне<sup>32</sup>. Последующее десятилетие экономических неурядиц закрепили в семьях желание «не рожать». Что этот опыт дает нам сейчас, помимо понимания, что традиционными мерами поддержки мы не остановим падение рождаемости в ближайшей перспективе? За время, которое уйдет на стабилизацию экономики, можно перестроить семейную политику и подготовиться к отложенной рождаемости, создав семьям условия и обеспечив возможности самостоятельно справляться с трудностями, возникающими с рождением детей.

---

<sup>32</sup> Постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 5.02.1991 №585-XII отпуск по уходу за ребёнком был увеличен до 3-х лет за счёт добавления полутора лет неоплачиваемого отпуска, а уже в 1993 г. в соответствии с Постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 16.06.1993 № 2419-XII весь 3-х летний период отпуска по уходу за ребёнком стал оплачиваемым.

## ЛИТЕРАТУРА

- Боброва А. (2018). [Семейная политика в Беларуси: вчера, сегодня, завтра](#), *Беларуская думка*, 7, 60–66.
- Борнукова, К., Львовский, Л. (2020). [Демография как вызов для экономического роста](#), *Банкаўскі вестнік*, 3 (680), 31–35.
- Минфин (2020). [Социальная сфера Республики Беларусь в цифрах](#), справочные материалы, Министерство финансов Республики Беларусь.
- Петракова Ю. (2019). Сколько стоит дом построить, *Финансы, учет, аудит*, 7 (306), 40–43.
- Раков, А. (2014). [Демографические ритмы и перемены: к познанию белорусского социума. Избранное](#), Минск, «Беларуская навука», 336 с.
- Рыбаковский, Л. (2005). [Практическая демография](#), Москва, Центр социального прогнозирования, 280 с.
- Чубрик, А., Шербина, Н. (2019). [Работа, доход и равные возможности: взрослые причины детской бедности. Исследовательский центр ИПМ, дискуссионный материал PDP/19/01](#).
- Шахотько, Л. (2009). *Модель демографического развития Республики Беларусь*, Минск, «Беларуская навука», 439 с.
- Шахотько, Л., Шахотько, Д. (2018). *Домохозяйство, семья и семейная политика в Беларуси*, Минск, «Беларуская навука», 400 с.
- Шиманович, Г. (2019). [Бедность и социально уязвимые группы населения в Беларуси. Демографические и экономические факторы бедности](#), Исследовательский центр ИПМ.
- Шиманович, Г., Шербина, Н., Чубрик, А. (2018). [Бедность и социально уязвимые группы населения в Беларуси. Поддержка семей с детьми и её эффекты](#), Исследовательский центр ИПМ.
- Шербина, Н. (2019). [Демография в ловушке социальной политики: какие меры \(не\) помогут увеличить рождаемость в Беларуси](#), Исследовательский центр ИПМ, дискуссионный материал PDP/19/04.
- Шербина, Н. (2020). [Доступная, эффективная и справедливая? Какой люди видят белорусскую систему социальной поддержки семей с детьми](#), Исследовательский центр ИПМ, дискуссионный материал PDP/20/02.
- Derry, R. (2002). [Book review: Unbending Gender: Why Family and Work Conflict and What To Do About It](#), *NWSA Journal*, 14, 2, pp. 221–225.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 5. Структура расходов бюджета сектора государственного управления на поддержку семей, воспитывающих детей

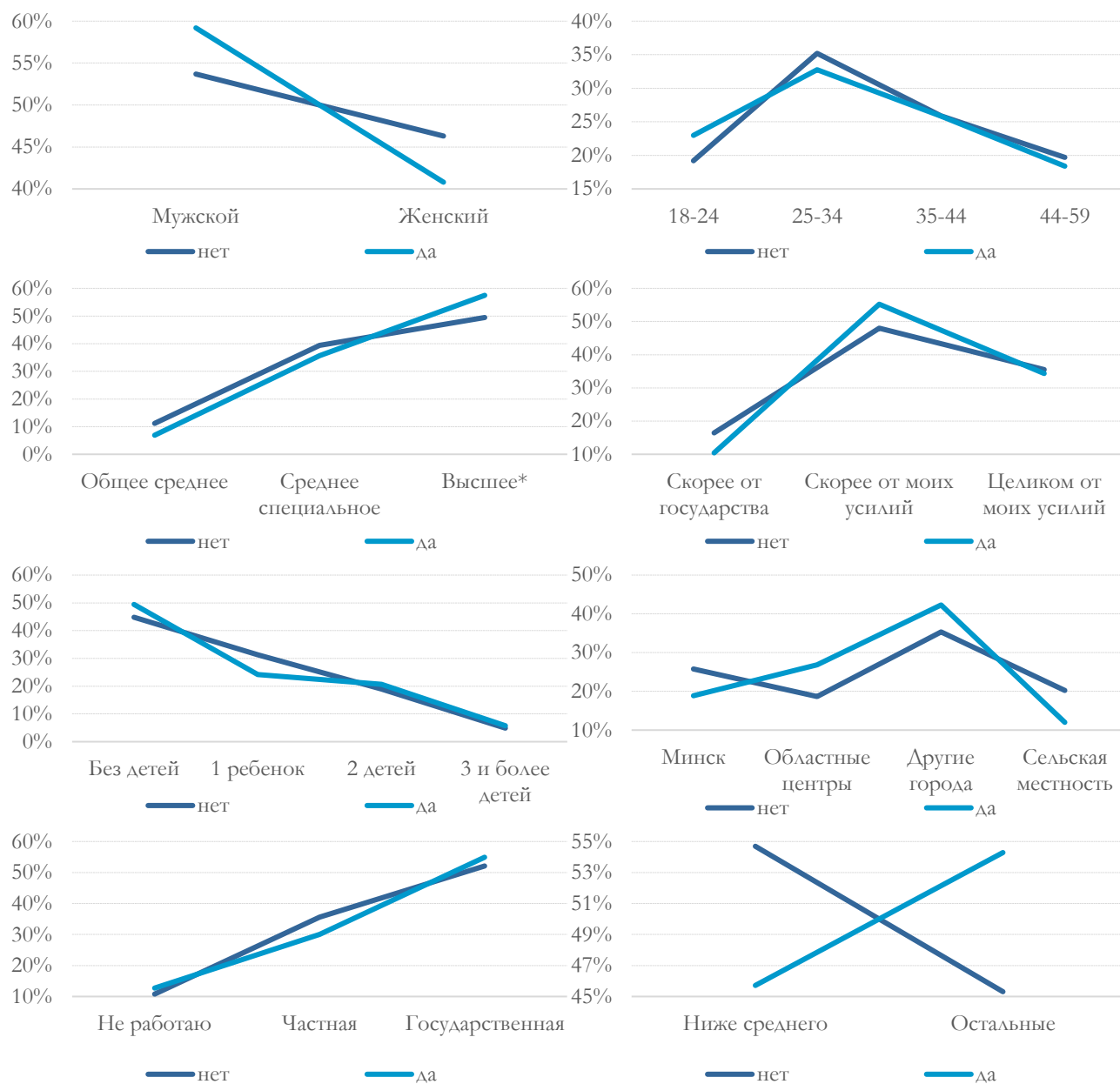
<b>Расходы на содержание бюджетных организаций, предоставляющих гарантированные государством услуги семьям, воспитывающим детей (на безвозмездной основе)</b>	
1.	<i>Образование (расходы на функционирование учреждений образования и мероприятия в области образования без расходов по социальной защите обучающихся)</i>
1.1.	Дошкольное образование
1.2.	Общее среднее образование
1.3.	Профессионально-техническое образование
1.4.	Среднее специальное образование
1.5.	Высшее образование
1.6.	Дополнительное образование детей и молодежи
1.7.	Детские дома, детские деревни (городки), социально-педагогические центры, специальные учебно-воспитательные и специальные лечебно-воспитательные учреждения воспитательно-оздоровительные учреждения образования и мероприятия в области образования
2.	<i>Расходы на функционирование домов-интернатов для детей-инвалидов, центров обслуживания семьи и детей</i>
3.	<i>Расходы на функционирование спортивных детско-юношеских школ всех типов</i>
4.	<i>Здравоохранение (расходы на педиатрию)</i>
<b>Расходы на государственную поддержку семей, воспитывающих детей</b>	
1.	<i>Государственные пособия семьям, воспитывающим детей</i>
1.1.	Единовременные
	Единовременные пособия в связи с рождением ребёнка
	Единовременные пособия женщинам, ставшим на учет в организации здравоохранения до 12-недельного срока беременности
1.2.	Ежемесячные
	Ежемесячные пособия по уходу за ребёнком в возрасте до 3 лет
	Ежемесячные пособия на детей старше 3 лет из отдельных категорий семей*
	Ежемесячные пособия на детей в возрасте от 3 до 18 лет в период воспитания ребёнка в возрасте до 3 лет
	Ежемесячные пособия на ребёнка в возрасте до 18 лет, инфицированного вирусом иммунодефицита человека
	Ежемесячные пособия по уходу за ребёнком-инвалидом в возрасте до 18 лет
1.3.	Пособия по уходу за больным членом семьи, ребёнком в возрасте до 3 лет и ребёнком-инвалидом в возрасте до 18 лет
1.4.	Пособия по беременности и родам
1.5.	Оплата дополнительного свободного от работы дня, предоставляемого ежемесячно лицам, воспитывающим ребёнка-инвалида в возрасте до 18 лет
2.	<i>Мероприятия в области социальной защиты</i>
2.1.	Единовременная выплата семьям при рождении двоих и более детей на приобретение детских вещей первой необходимости
2.2.	Государственная адресная социальная помощь
	Выплаты в системе ГАСП**
	Бесплатное питание детей первых двух лет жизни
2.3.	Денежные выплаты многодетным матерям, награждаемым орденом Матери
2.4.	Семейный капитал
2.5.	Обеспечение техническими средствами социальной реабилитации детей-инвалидов
3.	<i>Поддержка в жилищной сфере</i>
3.1.	Безналичные жилищные субсидии
3.2.	Поддержка при строительстве (реконструкции) или приобретении жилья
	Финансовая помощь государства молодым семьям в погашении задолженности по льготным кредитам, выданным на строительство (реконструкцию) или приобретение жилья
	Финансовая помощь государства многодетным семьям в погашении задолженности по льготным кредитам, выданным на строительство (реконструкцию) или приобретение жилья
	Компенсация потерь банков от выдачи кредитов на льготных условиях
	Субсидии на уплату части процентов за пользование кредитами, выдаваемыми банками на строительство (реконструкцию) жилых помещений, и субсидии на погашение основного долга по этим кредитам
	Финансовая поддержка государства молодым и многодетным семьям в погашении нельготных кредитов, выданных на строительство (реконструкцию) или приобретение жилья

4.	<i>Поддержка в сфере образования</i>
4.1.	Льготное пользование учебниками и учебными пособиями
4.2.	Стипендии и другие денежные выплаты
4.3.	Предоставление кредита на льготных условиях для оплаты первого высшего образования (компенсация части процентов банкам за пользование кредитами);
4.4.	Обеспечение гарантий по социальной защите детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в детских домах семейного типа, опекунских семьях и приемных семьях (проживание, приобретение одежды, обуви, предметов первой необходимости, личные расходы)
4.5.	Льготное обеспечение питанием
4.6.	Бесплатное транспортное обеспечение (подвоз; льготы по проезду в период обучения)
4.7.	Иные меры социальной защиты обучающихся, предусмотренные Кодексом об образовании (обеспечение одеждой, обувью, местами для проживания в школах-интернатах и др.)
5.	<i>Поддержка в сфере здравоохранения</i>
5.1.	Бесплатное и льготное предоставление медикаментов
	Бесплатное и льготное предоставление медикаментов детям в возрасте до 3 лет
	Бесплатное и льготное предоставление медикаментов детям-инвалидам в возрасте до 18 лет
5.2.	Предоставление льготных кредитов для оплаты экстракорпорального оплодотворения
6.	<i>Мероприятия по детскому оздоровлению и санаторно-курортному лечению (за исключением мероприятий в рамках Государственной программы по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС)</i>
7.	<i>Льготы детям в рамках Государственной программы по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС</i>
7.1.	Расходы на организацию бесплатного питания учащихся на территории радиоактивного загрязнения
7.2.	Детское оздоровление и санаторно-курортное лечение

\* цветом выделены направления расходов, для которых оценивались размер выплат на одного ребёнка и продолжительность этих выплат (приведены в табл. 2).

Источник: Минфин (2020).

**Рис. 19. Различия между респондентами, готовыми и не готовыми платить больше налогов для сохранения или увеличения текущего уровня поддержки семей с детьми, % соответствующей группы**



*Примечание.* Группы респондентов: «нет» – не готовы/скорее не готовы платить больше налогов, чтобы текущий уровень поддержки семей с детьми или увеличить его, вариант «да» – готовы/скорее готовы. Для определения категорий респондентов см. главу «Методологические замечания» и Главу 1, раздел 3.2. Данные взвешивались. \* В данную группу включены те, кто не указал свое образование.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ/BEROC.

## Глава 6. Баланс семьи и работы: что можно изменить в государственной поддержке семей с детьми

Наталья Щербина, Виктория Смоленская, Катерина Борнукова

*Беларусь унаследовала базовые элементы советской системы государственной поддержки семей с детьми – трудовые гарантии и льготы для семей с детьми. Ярко выраженный патерналистский характер семейная политика приобрела уже в первое десятилетие 21 в, а пик её демографической и социальной эффективности пришелся на 2010–2015 гг. Однако по мере роста уровня жизни и изменения ценностных установок общественный запрос на патернализм снижился («не государство постоянно должно выискивать пути, чтобы помогать людям, государство должно дать возможность людям самообеспечиваться ... потому что люди у нас трудоспособные, трудолюбивые, они могут заработать очень и очень»). Несмотря на стабильность во времени и расширение сфер применения патерналистских мер, начало сходить на нет их стимулирующее воздействие на рождаемость, что подтверждается как статистикой рождаемости, так и оценкой населением эффективности существующей семейной политики («мы рождаем, а смысла нету, помощи нам нету), и государство уже тоже не знает, как нам помочь – на всех не выделишь»). В этой главе рассматриваются закономерности формирования семейной политики на различных этапах общественного развития, анализируются страновые модели государственной поддержки семей с детьми и предлагаются направления её изменения в соответствии с меняющимися ценностями и запросами общества.*

### 1. «ЗАБОТА О СЕМЬЕ»: ОТ ЭКОНОМИКИ К СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЕ

Семейная политика является неотъемлемой частью социального контракта между государством и обществом. Институциональный дизайн (форма и содержание) семейной политики определяются демографическими, социальными, экономическими и политическими факторами. В свою очередь, социальная и семейная политика влияют на семейные и репродуктивные практики, задают «типовые» жизненные сценарии поведения на индивидуальном уровне и уровне домохозяйства (Чернова, 2014).

Формирование семейной политики связано с трансформацией общественного уклада в XIX веке, изменением структуры общественного производства и вовлечением женщин в сферу профессиональной занятости, ослаблением нуклеарной семьи и размыванием института родства, а также процессами формирования базовых социальных и правовых гарантий индивиду. Включение «заботы о семье» в повестку общественного договора в западноевропейских государствах произошло в XIX в. и было обусловлено растущей потребностью в мобилизации трудового потенциала женщин. Активное вовлечение женщин в сферу оплачиваемой занятости происходило на фоне ускоренного развития промышленного производства в XIX веке и формирования сектора услуг (начало XX в.). В этот период в Европе стали появляться первые детские сады, а благодаря укреплению рабочих профсоюзов формировалась система трудовых гарантий для работающих матерей. Государственное финансирование детских садов в Европе начинается с 1870-х гг. Государственные дошкольные учреждения впервые появились в Австрии и во Франции, где на рубеже XIX–XX вв. наблюдался самый высокий уровень занятости женщин. В Австрии в 1900 г. доля женщин в численности всего трудового населения составляла 43.2%. Во Франции доля женщин, занятых в общественном производстве, в 1866 г. составляла 25% рабочей силы, в 1901 г. она достигла уже 35% (Чернова, 2008).

Увеличение занятости женщин в экономике запустило процессы второго демографического перехода, связанного с фундаментальными сдвигами в семейно-брачных отношениях (Раков, 2011). Получение образования, профессиональная самореализация сдвинули брак и рождение детей в

более поздний возраст. Возрастание «стоимости детей» (Becker, 1960) с точки зрения затрат времени на уход и воспитание, упущенных финансовых выгод от занятости, инвестиций в человеческий капитал детей привели к снижению норм детности в семьях, а «контрацептивная революция» позволяла принимать репродуктивные решения, соответствующие ценностным ориентациям семей. В результате падения рождаемости до уровня ниже простого воспроизводства семейная политика большинства европейских стран во второй половине XX в. стала приобретать четко выраженный пронаталистский характер – нацеленность на увеличение или как минимум стабилизацию показателей рождаемости. Широкое применение пакета трудовых гарантий для матерей (предоставление оплачиваемых декретных отпусков и отпусков по уходу за ребёнком, дополнительные трудовые гарантии работающим матерям) в значительной степени было рассчитано на стимулирование рождаемости. Государство компенсировало потерянные доходы от занятости при рождении ребёнка, а также гарантировало сохранение рабочего места за женщиной на период ухода за ребёнком. Такой опыт реализации семейной политики во второй половине XX века широко применялся как в странах с рыночной экономикой (Германия, Франция, скандинавские страны), так и в соцстранах (СССР, Чехословакия, Венгрия).

Впоследствии пронаталистский подход к поддержке семей с детьми, следуя «логике адекватности» (Хашкова, Саксонберг, 2014), постепенно трансформировался в модель поддержки баланса семьи и работы. Все большее количество женщин стало ориентироваться на карьеру, откладывая рождение детей, а возможности семьи реализовать репродуктивные установки стали во многом определяться возможностью совмещать семейные и профессиональные обязанности. Первыми развивать семейную политику в этом направлении стали скандинавские страны. По этому пути пошли и бывшие социалистические страны – Польша, Чехия, Словакия, Словения, Литва, Латвия, Эстония. В отличие от традиционной пронаталистской политики, политика баланса семьи и работы опиралась на модель «двух кормильцев» и ориентировалась на оптимизацию занятости обоих родителей в интересах воспитания детей. Поскольку рождение детей так или иначе меняет профессиональные стратегии, то меры поддержки родителей в такой модели затрагивают не только матерей, но и отцов.

Страновая вариативность реализации модели поддержки баланса семьи и работы и её демографическая эффективность зависят как от исторически сложившихся и трансформирующихся практик поддержки семей с детьми, так и от продвижения и одобрения повестки гендерного равенства в обществе. Например, скандинавские страны получили наиболее видимый демографический эффект политики баланса за счёт последовательной реализации мер по достижению гендерного равенства на протяжении достаточно длительного времени.

Социалистическая модель заботы о семье отличалась от семейной политики «государств всеобщего благосостояния» включением поддержки семей с детьми в политическую повестку. «Равноправие полов» и активная занятость женщин стали важной частью коммунистической идеологии, а семейная политика в СССР формировалась исходя из политических и экономических задач. Полноценное участие женщин в «строительстве коммунизма» в СССР предполагалось обеспечивать за счёт расширения доступности детских дошкольных учреждений: садов и яслей должно быть открыто как можно больше, а женщины должны были возвращаться к работе как можно быстрее.

С точки зрения достижения гендерного равенства и участия женщин в оплачиваемой занятости этот этап реализации семейной политики принес результат – экономическая активность женщин значимо возросла. При этом основная ответственность по уходу и воспитанию детей, несмотря на политику равноправия, сохранялась за матерями. Интенсивная урбанизация, практика раздельного проживания семей в городах и, как следствие, размывание межпоколенческой поддержки в воспитании детей привели к тому, что городские семьи гораздо меньше опирались на помощь в уходе и воспитании детей на родственников и ближайшее окружение, чем это было в сельских сообществах. При этом характерные для патриархата нормы распределения семейных обязанностей изменялись гораздо медленнее, чем трансформировался общественный уклад и положение женщин на



рынке труда. Совмещение женщинами нагрузки в общественной и в семейной сфере, несмотря на развитую сеть детских дошкольных учреждений, привело к снижению норм детности в семьях и сокращению рождаемости.

Нисходящий тренд рождаемости подтолкнул к активному применению пронаталистских принципов поддержки семей с детьми. В 1981 г. было принято постановление «О мерах по усилению государственной помощи семьям, имеющим детей»<sup>1</sup>, которым вводились дополнительные меры поддержки семей с детьми и трудовые гарантии для матерей. В Беларуси в советский период заметное снижение рождаемости произошло в 1960–70-х гг. (Шахотько, 1996). Правительством БССР вслед за Постановлением ЦК КПСС было принято постановление «О мерах по усилению государственной помощи семьям, имеющим детей»<sup>2</sup>, согласно которому работающие матери получали единовременные пособия при рождении ребёнка, частично оплачиваемый отпуск по уходу за ребёнком до одного года, неоплачиваемый отпуск до достижения ребёнком полутора лет, дополнительные трудовые гарантии в виде режима неполного рабочего дня или недели и улучшения условий труда. Рост рождаемости в Беларуси в 1983–1986 гг. рассматривается исследователями как положительная реакция семей на нововведения в семейной политике (Шахотько, 1996). Очередной спад рождаемости в Беларуси, связанный с социально-экономической нестабильностью и влиянием на репродуктивные установки белорусских семей аварии на Чернобыльской АЭС (Шахотько, 1996), начался в конце 80-х гг. Усиление пронаталистской поддержки посредством увеличения неоплачиваемой части отпуска по уходу за ребёнком до 3 лет в 1991 г., а с 1993 г. переход на полностью оплачиваемый отпуск по уходу за ребёнком до 3 лет не остановили падение рождаемости в Беларуси.

В первое десятилетие после распада СССР в большинстве постсоветских стран семейная политика существовала в неизменном виде – сохранялись оплачиваемый дородовый и послеродовый отпуск, трёхлетний отпуск по уходу за ребёнком, трудовые гарантии работающим матерям. Пронаталистский характер семейной политики сохранили Беларусь, Украина, Россия. По мере обострения демографических проблем – падения рождаемости, ускорения естественной убыли населения, миграционного оттока – происходило формирование национальных подходов к преодолению демографического кризиса.

В Беларуси критический спад рождаемости конца 1990-х – начала 2000-х гг. и увеличение бедности среди домохозяйств с детьми послужили толчком к более активной поддержке, основанной на принципах государственного патернализма. Фокус на стимулировании рождаемости и обеспечении достойного качества жизни семьям с детьми, расширение мер прямой финансовой поддержки, активизация жилищной поддержки семей с детьми, сохранение бесплатного образования и здравоохранения соответствовали ключевому посылу государственного патернализма в семейной сфере – распределение ответственности за благополучие детей между государством и семьями. Патерналистская модель семейной политики в течение первого десятилетия её существования (2007–2017 гг.) была не только эффективна с точки зрения увеличения рождаемости, но и функциональна с точки зрения сложившейся в Беларуси модели «социально-ориентированной экономики», соответствующей этой модели структуры рынка труда, а также сложившихся гендерных стереотипов относительно распределения семейных обязанностей.

Дальнейшая трансформация пронаталистской семейной политики в политику активного государственного патернализма обусловлена как экономическими, так и социальными факторами. Сохранение значительной доли государственного сектора в экономике, невысокий уровень доходов домашних хозяйств, высокая концентрация женщин в бюджетном секторе и низкооплачиваемых отраслях сформировали общественный запрос на государственный патернализм, который выра-

<sup>1</sup> Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР №235 от 22 января 1981 г.

<sup>2</sup> Постановление Совета Министров Белорусской ССР, Центрального комитета Коммунистической партии Белоруссии от 15 мая 1981 г. №174, см. <http://actbssr.pravo.by/WorkDoc/ShowDoc?RegNum=Y28100174>.

жался в декларировании государством ответственности за благополучие семей с детьми (см. национальные программы демографической безопасности). Кроме того, устойчивость гендерных стереотипов в распределении семейных обязанностей, формировании трудовых стратегий родителей сделали модель государственного патернализма «естественной» и социально приемлемой для белорусских семей. Схожая ситуация наблюдалась и в России, где роль государства в обеспечении благополучия семей с детьми также была весомой.

Усиление роли частного сектора в экономике Беларуси, трансформация структуры занятости оказали влияние на восприятие роли государства: у патернализма как основной формы взаимоотношений государства и семей появилась альтернатива в виде стремления семей к самостоятельному решению проблем, связанных с рождением и воспитанием детей. Как показали фокус-групповые обсуждения вопросов государственной поддержки семей с детьми (Щербина, 2019), для достаточно большого количества респондентов условия, помогающие семьям самостоятельно справиться с трудностями, являются не менее важным фактором для рождения ребёнка, чем прямая финансовая поддержка от государства.

Учитывая, что патерналистские подходы в семейной политике фактически исчерпали свой потенциал влияния на рождаемость в силу ограниченности размера целевой группы (многодетные семьи) и финансовых возможностей государства, сохранение семейной политики в неизменном виде не отвечает основным её целям – увеличению рождаемости и улучшению положения семей с детьми. Ситуация неопределённости («как мы будем жить завтра?»), сложившаяся в результате затянувшейся пандемии и общественно-политических потрясений 2020–2021 гг., усиливают негативный тренд в рождаемости (подробнее см. Главу 5, раздел 2.2), преломить который можно было бы через переориентацию семейной политики на проактивные меры, охватывающие все группы семей с детьми.

## **2. ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ БАЛАНСА СЕМЬИ И РАБОТЫ В ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ**

### *2.1. Стратегии, учитывающие интересы семьи*

Политика поддержки баланса семьи и работы (политика баланса) ориентирована на интересы семьи и помогает сочетать пользу как работе, так и семейной жизни. Как правило, она призвана обеспечить доступность трёх видов основных ресурсов, необходимых родителям и лицам, осуществляющим уход за маленькими детьми: время, финансы и инфраструктура детских дошкольных учреждений.

Право на оплачиваемый отпуск по уходу за ребёнком существует в большинстве стран вне зависимости от типа семейной политики. В интересах семей с детьми страны, придерживающиеся политики баланса, стараются выработать такую конфигурацию временной и финансовой части отпуска, которая позволяла бы родителям, не ухудшая свое финансовое и профессиональное положение, обеспечивать должный уход и заботу о детях.

Хорошо оплачиваемый защищенный отпуск помогает работающим женщинам сохранить свои доходы и привязанность к рынку труда, хотя слишком продолжительный отпуск может иметь противоположный эффект (Thévenon and Solaz, 2013). По состоянию на январь 2021 г., 38 стран (включая Беларусь) ратифицировали Конвенцию Международной организации труда о защите материнства 2000 г.<sup>3</sup> – самый современный международный трудовой стандарт по охране материнства. Она рекомендует странам предоставлять пособия по беременности и родам в течение 14 недель и принимать другие меры для защиты условий труда женщин. Введение практики предоставления отцовского отпуска и распределения отпуска по уходу за ребёнком между обоими родителями делает такую практику более справедливой с точки зрения временных затрат и потерь в профессиональном опыте для обоих родителей. В случае обязательного отцовского отпуска потери в профессиональном опыте и доходах для женщин снижаются, соответственно, их трудовые стратегии

<sup>3</sup> См. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:11300:0:NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312328](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/?p=1000:11300:0:NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312328).

менее подвержены рискам, связанным с уходом за ребёнком. Кроме того, отпуск, предназначенный для отцов, если он предоставляется, может способствовать более равномерному распределению домашних обязанностей и помогать отцам сблизиться со своими детьми.

## 2.2. Политика баланса и рождаемость: некоторые результаты исследования ЮНИСЕФ

Политика, ориентированная на семью, помогает детям получить лучшие возможности в начале жизни, а родителям – найти подходящий баланс между своими обязательствами на работе и дома. Однако даже некоторые из самых богатых стран мира не могут предложить комплексных решений для всех семей.

В 2019 г. ЮНИСЕФ опубликовал исследование по семейной политике в 41 стране с высоким и средним уровнем дохода, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) или Европейский союз (ЕС). В странах, участвовавших в исследовании, используются различные комбинации отпуска по уходу за ребёнком и дошкольного образования, призванные помочь работающим родителям ухаживать за своими детьми, оставаясь при этом занятыми. Основное внимание уделялось двум ключевым направлениям политики: отпуск по уходу за ребёнком для родителей и дошкольное образование и уход за детьми дошкольного возраста. Страны ранжировались по четырём показателям: (1) продолжительность оплачиваемого отпуска, доступного для матерей (даже если отец может взять его часть); (2) продолжительность оплачиваемого отпуска, предназначенного специально для отцов; (3) доля детей в возрасте до трёх лет, находящихся в детских учреждениях; (4) доля детей в возрасте от трёх лет до возраста обязательного школьного обучения, посещающих дошкольные учреждения или детские учреждения.

**Таблица 1. Индикаторы национальной политики, ориентированной на семью: рейтинг стран (топ-15), данные за 2016 г.**

Страна	Оплачиваемый отпуск для матерей (недели, эквивалент полной ставки)		Оплачиваемый отпуск для отцов (недельный, полный эквивалент)		Зачисление в учреждения по уходу за детьми до 3 лет		Зачисление в учреждения по уходу за детьми в возрасте от 3 лет до школьного возраста		Рейтинг	
	Неделя	Позиция	Неделя	Позиция	%	Позиция	%	Позиция	Средний	Место
Швеция	35	17	10.9	4	51	5	97	3	7.25	1
Норвегия	45	11	9.8	6	52	4	90	14	8.75	2
Исландия	16	30	7.8	7	65	2	99	1	10.00	3
Эстония	85	1 <sup>4</sup>	2.0	18	30	16	93	8	10.75	4
Португалия	20	25	12.5	3	50	7	92	11	11.50	5
Германия	43	12	5.7	10	33	13	92	12	11.75	6
Дания	27	20	1.1	22	70	1	96	4	11.75	7
Словения	48	9	2.6	16	40	10	90	13	12.00	8
Люксембург	26	21	10.4	5	51	6	87	17	12.25	9
Франция	19	26	5.6	11	49	8	94	6	12.75	10
Австрия	51	8	6.9	8	21	22	89	15	13.25	11
Финляндия	41	14	5.7	9	33	13	84	19	13.75	12
Бельгия	13	33	5.0	12	44	9	99	2	14.00	13
Испания	16	27	2.1	17	39	11	95	5	14.00	14
Нидерланды	16	27	0.4	29	53	3	94	7	14.00	15

*Примечание.* Светло-голубой фон указывает на место в верхней трети рейтинга, синий означает среднюю треть, а темно-синий – нижнюю треть. Все цифры, кроме оплачиваемого отпуска для отцов, округлены до ближайшего целого числа. Зачисление в учреждения по уходу за детьми – процент детей в своей возрастной группе (до трёх лет или в возрасте от трёх до обязательного школьного возраста, который различается в зависимости от страны), которые посещают центры по уходу за детьми или дошкольного образования. Это формальные механизмы, которые включают уход, организованный или контролируемый государственным либо частным органом. Данный показатель не включает неструктурированный уход со стороны няни.

*Источник:* Chzhen, Gromada, and Gwyther (2019).

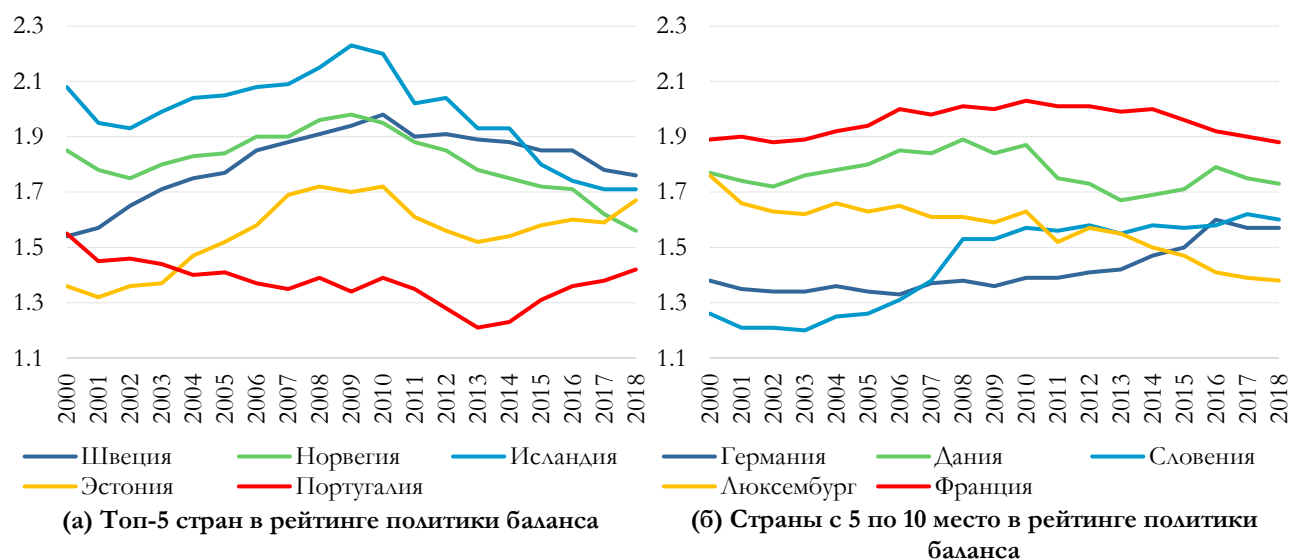
<sup>4</sup> С 1 января 2020 г. оплачиваемый отцовский отпуск в Эстонии предоставляется сроком на 1 месяц.

Общий рейтинг страны (табл. 1) основан на среднем её рейтинге по каждому из этих четырёх показателей. В рейтинг включена 31 страна из 41, потому что для 10 стран нет сопоставимых данных. В таблице указаны значения каждого показателя и соответствующий ранг страны. В предпоследнем столбце показан средний рейтинг по четырём показателям для стран, по которым доступны сопоставимые данные. В последнем столбце показано место страны в итоговом рейтинге.

Швеция, Норвегия и Исландия занимают первые три места в рейтинговой таблице национальной политики, ориентированной на интересы семьи. Все три страны находятся в верхней трети рейтинга стран, имеющих оплачиваемый отпуск, предназначенный для отцов, и долю детей в возрасте до трёх лет, находящихся в центрах по уходу за детьми. Норвегия предлагает матерям более длительный оплачиваемый отпуск, чем Исландия и Швеция, как с точки зрения фактических недель, так и с точки зрения недель, эквивалентных полной ставке (то есть приведенный к среднему заработку родителя за неделю). Кипр, Греция и Швейцария занимают последние три места в рейтинговой таблице (в табл. 1 приведены только первые 15 позиций). Эти страны оказались в нижней трети по трём из четырёх показателей. Ни одна из стран, участвующих в исследовании, не попала в нижнюю треть по всем четырём показателям.

В странах, последовательно реализующих политику баланса семьи и работы и придерживающихся принципов гендерного равенства, рейтинги доступности отцовского отпуска и охвата дошкольной инфраструктурой распределены достаточно равномерно. В топ-5 стран рейтинга в среднем лучше доступность учреждений по уходу за детьми до трёх лет, при этом в них может быть относительно короткий оплачиваемый отпуск для матерей, но более продолжительный отцовский отпуск. При этом чем более комплексно страна подходила к дизайну политики баланса, тем больший у этого был демографический эффект. Демографический эффект политики баланса в топ-5 стран рейтинга выразился в значимом увеличении суммарного коэффициента рождаемости на протяжении первого десятилетия её реализации (рис. 1а). Развитие отдельных элементов политики баланса при недостаточной доступности других делает демографический результат менее стабильным (рис. 1б).

**Рис. 1. Динамика суммарного коэффициента рождаемости в топ-10 стран рейтинга\***



\* Рейтинг из табл. 1.

Источник: Eurostat.

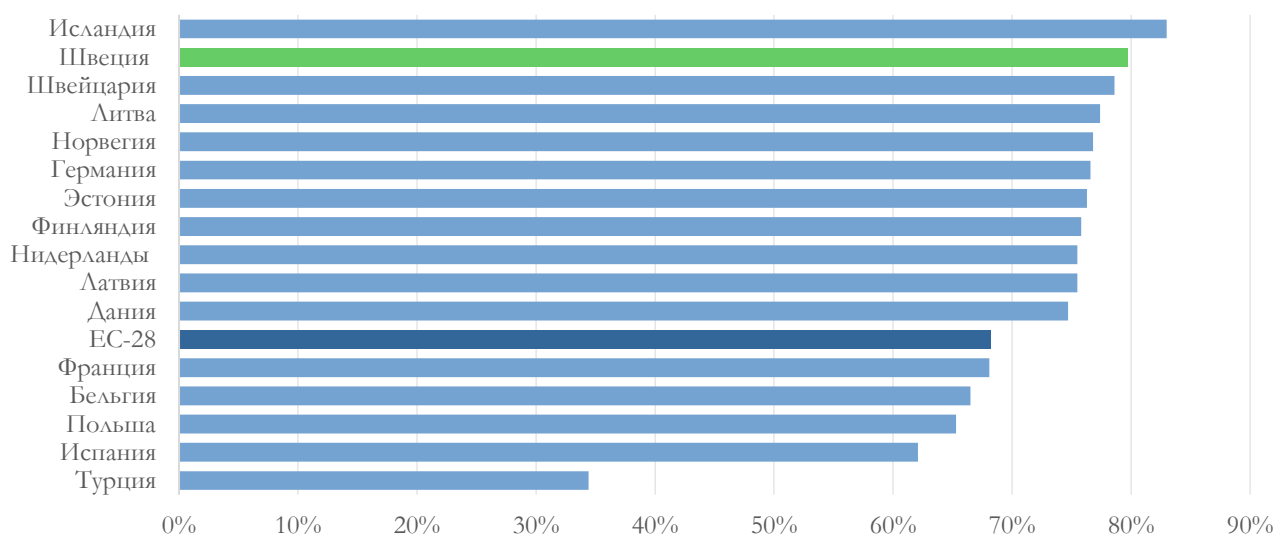
Далее будут рассмотрены несколько страновых кейсов, иллюстрирующих дизайн политики баланса: Швеция (первое место в рейтинге, самый высокий СКР в Европейском союзе, не считая Франции), Исландия (самый высокий СКР на пике эффекта от политики баланса и его последующее резкое снижение), Эстония (очень низкий старт и последующая стабилизация СКР на

уровне 1.7) и Франция (самый высокий СКР в Европейском союзе и намного более высокий по сравнению со странами – соседками по рейтингу).

### 2.3. *Баланс по-шведски: мама, папа и государство*

Швеция, которая занимает первое место в рассмотренном рейтинге ЮНИСЕФ, сделала ставку на высокий уровень финансовой поддержки семей с детьми (это позволяет сделать существующая налоговая нагрузка) и обеспечение гендерного равенства. Семейная политика, поддерживающая работающих родителей, имеющих одинаковые права и обязанности как для женщин, так и для мужчин, облегчает родителям в Швеции задачу обеспечения достойного баланса между трудовой деятельностью и личной жизнью. Гендерное равенство подразумевает не только равное распределение между мужчинами и женщинами во всех сферах жизни общества, а также касается качественных аспектов, обеспечивающих использование знаний и опыта людей обоих полов для содействия прогрессу во всех аспектах жизни общества. Всё это дало мощный демографический эффект: на пике эффективности политики баланса СКР в Швеции превышал 1.9 (в среднем по ЕС – 1.6), при этом в стране самый высокий показатель занятости женщин в ЕС – 79.7% (рис. 2)<sup>5</sup>

**Рис. 2. Уровень занятости женщин в возрастной группе от 20 до 64 лет, %**



Источник: Eurostat via Macrobond.

Предоставление оплачиваемого отпуска по уходу за ребёнком – один из способов помочь родителям совмещать работу с семейной жизнью<sup>6</sup>. В Швеции родители имеют право на 480 дней оплачиваемого отпуска по уходу за ребёнком при рождении или усыновлении ребёнка; 390 из этих дней оплачиваются по ставке 80% от дохода. Это максимальный тариф, который выплачивается в течение 390 дней. На максимальный тариф установлен потолок – 989 крон (около 94 евро) в день. Остальные 90 дней оплачиваются по минимальному тарифу – 250 крон (около 24 евро) в день. Безработные, как правило, получают пособие исходя из минимального тарифа. Система социального обеспечения в Швеции предусматривает равные права обоих родителей на декретный отпуск и способствует тому, чтобы уход за ребёнком был не только женской обязанностью. Каждый родитель имеет право на 240 из 480 дней оплачиваемого отпуска по уходу за ребёнком.

В 1974 г. Швеция стала первой страной в мире, которая заменила отпуск по беременности и родам, предоставляемый матерям, на отпуск по уходу за ребёнком и предоставила право на декретный отпуск мужчинам наравне с женщинами. Такое родительское страхование позволяло парам

<sup>5</sup> <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Arbetsmarknad/Jamstalldhet/Kvinnor-pa-arbetsmarknaden---internationellt/>.

<sup>6</sup> Далее раздел подготовлен на основе информации «Поддержка семьи в Швеции: 10 фактов», см. <https://ru.sweden.se/ljudi/podderzhka-semi-v-shvecii-10-faktov/>.

брать отпуск на одного ребёнка по шесть месяцев, причём каждый родитель имел право на половину рабочего дня. Однако на тот момент отец мог передать свои дни матери, поэтому даже два десятилетия спустя 90% отпуска по уходу за ребёнком в Швеции использовалось только матерями.

В 1995 г. был введен первый «папин месяц» (*pappamånad*): 30 дней отпуска были зарезервированы для отца по принципу «используй или теряй». Если отец решал не использовать этот месяц отпуска, пара лишалась месячного оплачиваемого отпуска. В 2002 г. этот срок был увеличен до 60 дней. К 2014 г. отцы использовали 25% от общего количества дней, доступных паре. С 1 января 2016 г. существует три «папиных месяца»: 90 дней оплачиваемого отпуска зарезервированы для отцов (для матерей зарезервированы те же 90 дней, которые не может использовать отец). В 2020 г. отцами использовалось уже почти 30% от общей продолжительности декретного отпуска.

Пользоваться оплачиваемыми днями декретного отпуска родители вправе до достижения ребёнком восьмилетнего возраста. Отпускные дни добавляются (и суммируются с не использованными ранее) при рождении каждого следующего ребёнка. Если весь отпуск использован, родители могут обеспечивать дополнительный уход за ребёнком, сократив рабочий день на четверть – такая возможность предусмотрена законом. Работодатель не имеет права препятствовать уходу сотрудника (вне зависимости от пола) в декретный отпуск. Это помогает мужчинам уйти в декрет, не опасаясь преследований или угроз об увольнении со стороны работодателя или непонимания коллег.

Помимо оплачиваемого декретного отпуска, родители ежемесячно получают и детское пособие, которое покрывает часть расходов на ребёнка вплоть до его 16-летия. В 2020 г. каждая семья с одним ребёнком получала около 115 евро в месяц (в эквиваленте)<sup>7</sup>. Если детей двое и более, то сверх обычного пособия начисляются дополнительные надбавки. Во многих семьях детское пособие тратится на факультативное дошкольное образование для ребёнка (стоимость составляет около 135 евро в месяц). Всё среднее образование (включая школьные обеды) в Швеции бесплатное. Бесплатна и учёба в шведских вузах, но только для студентов из стран Евросоюза/Европейской экономической зоны и Швейцарии. Почти все медицинские услуги для детей и молодёжи до 20 лет бесплатны (есть незначительные различия между муниципалитетами). Практически все стоматологические услуги предоставляются бесплатно до 24 лет.

Наконец, любую инфраструктуру в Швеции проектируют и строят, учитывая потребности каждого, в том числе семей с детьми. В крупных городах родители с ребёнком в коляске могут бесплатно пользоваться автобусами. Существует множество общественных мест и объектов для семейного отдыха. В большинстве торговых центров и библиотек есть комнаты родителя и ребёнка, пеленальные столики и парковочные места для колясок.

Шведская система детских пособий и поддержки семей с детьми требует значительных затрат, что ограничивает возможности её «копирования» странами с уровнем дохода, сопоставимым с Беларусью. Щедрые семейные выплаты в Швеции обеспечиваются за счёт высоких налогов, в частности, прогрессивного и очень высокого подоходного налога – примерно треть своих доходов шведы отдают государству. Такая налоговая нагрузка позволяет направлять на семейную политику 2.5% ВВП государственных расходов (в Беларуси – 1.75% от ВВП, см. Главу 5). Но «нефинансовые» составляющие, которые дали демографический эффект в Швеции, могут сработать и при белорусском уровне прямой финансовой поддержки семей с детьми.

#### 2.4. Отпуск по уходу за ребёнком в Исландии<sup>8</sup>

Исландия коренным образом реформировала отпуск по уходу за ребёнком в 2000 г., впервые предоставив отцам право на отпуск и увеличив общий отпуск, разделяемый обоими родителями, с шести до девяти месяцев. Непередаваемая часть отпуска отца началась с одного месяца. В 2003 г. он был продлен до трёх месяцев. Сегодня первые шесть месяцев отпуска делятся поровну между

<sup>7</sup> Среднемесячная зарплата составляла в эквиваленте около 3 048 евро до вычета налога.

<sup>8</sup> Далее раздел подготовлен на основании Chzhen, Gromada, and Gwyther (2019).

двумя родителями. Остальные три месяца отпуска можно разделить на свое усмотрение. Основным мотивом принятия нового закона было право ребёнка на общение с обоими родителями. Закон также призван помочь женщинам и мужчинам совмещать работу и семейную жизнь.

Согласно новому закону, все родители имеют право на отпуск по уходу за ребёнком, независимо от их статуса занятости. Неработающие родители имеют право на получение предусмотренных законом ежемесячных пособий: эквивалент 460 долл. США для безработных и примерно 1000 долл. США для лиц, получающих образование. Самозанятые и сотрудники, работавшие не менее шести месяцев до начала отпуска, получают 80% своей заработной платы.

В Исландии существует значительный разрыв в оплате труда мужчин и женщин. В 2017 г. средний трудовой доход женщин составлял лишь 61.4% от среднего заработка мужчин. Это приводит к значительному разрыву в оплате отпуска по уходу за ребёнком. Хотя пособие для мужчин, получающих среднюю зарплату, в 1.6 раза выше пособия женщин, но выше и финансовые потери семьи при выходе в декретный отпуск мужчины.

Согласно исландскому законодательству, первые три месяца отпуска берет мать, и выплаты уходу за ребёнком равны 80% от среднего дохода женщины. Следующие три месяца, взятые отцом, оплачиваются из расчёта 80% среднего дохода мужчин. Последние три месяца семья использует по своему усмотрению – отпуск может взять как мать, так и отец. Этот период отпуска по уходу за ребёнком оплачивается исходя из размера средней заработной платы женщины, поскольку, как правило, большая часть совместного отпуска используется матерями, как из-за гендерного разрыва в оплате труда, так и вследствие высокой доли матерей, практикующих грудное вскармливание.

До экономического кризиса 2008 г. 90% отцов использовали свое право на отпуск по уходу за ребёнком. К 2016 г. доля отцов в отпуске упала до 74%, а те, кто берет отпуск по уходу за ребёнком, используют меньше дней, чем раньше. В 2016 г. 50% исландских мужчин, взявших отпуск, предпочли взять отпуск менее трёх месяцев по сравнению с 23% в 2008 г. Тем не менее, в сравнении со многими странами использование отпуска отцами в Исландии по-прежнему остается высоким.

Существуют и институциональные пробелы. Исландия является единственной страной Северной Европы, которая не обеспечивает дошкольных услуг в период между окончанием предусмотренного законом отпуска по уходу за ребёнком (девять месяцев) и началом дошкольного обучения, когда ребёнку около двух лет. Это означает, что родители должны сами заботиться о детях. Несмотря на это, в 2016 г. 65% детей в возрасте до трёх лет находились в детских учреждениях, что является одним из самых высоких показателей в Европе и уступает только Дании.

После десятилетия роста рождаемости и достижения пика в 2009 г., когда СКР достиг 2.23, эффект начал сходиться на нет. В сравнении со странами региона, падение рождаемости в Исландии происходила заметно резче. В 2017 г. СКР составлял уже 1.7 рождений на одну женщину. Эффект от реализованных мер политики баланса в Исландии был существенным, но довольно непродолжительным. Резкий откат показателей рождаемости может быть связан сохранением значимых гендерных дисбалансов в оплате труда. Кроме того, Исландия, как и другие страны региона, живет в условиях второго демографического перехода, когда любые из существующих мер семейной политики оказывают очень ограниченное влияние на стимулы родителей, поскольку причины низкой рождаемости коренятся в ценностных установках, трудно поддающихся изменению.

### *2.5. Эстония: низкий старт и стабильный результат*

В Эстонии самые низкие показатели рождаемости наблюдались в начале 2000-х гг., что было общим явлением в постсоветских странах, прошедших через экономический кризис, миграционный отток и отложенную рождаемость. Из советской модели семейной политики Эстония сохранила длительный по меркам стран ЕС отпуск по уходу за ребёнком (оплачиваемый – 85 недель).

Наибольший демографический эффект Эстонии дала применяемая с 2007 г. система пособий по уходу за ребёнком. В Эстонии применяется универсальная система семейных пособий, в которой

право на детское пособие есть у каждого ребёнка. Единовременное пособие по беременности и родам в Эстонии составляет 320 евро (аналогичное выплачивается усыновителю), ежемесячное пособие на ребёнка – 50 евро в месяц на первого и второго ребёнка и 100 евро на третьего ребёнка. Стандартное пособие выплачивается до достижения ребёнком 16 лет (19 лет – при условии обучения в профессиональном учебном заведении). При рождении тройни и более детей выплачивается пособие в размере 1000 евро на каждого ребёнка. Семьям с семью детьми выплачивается ежемесячное пособие в размере 168 евро. Дополнительно выплачиваются ежемесячные пособия по уходу за ребёнком в размере 19 евро. Дополнительные ежемесячные пособия предоставляются также семьям с одним родителем – 19 евро, на ребёнка, родитель которого проходит срочную или альтернативную службу – 48 евро, ребёнку, находящемуся под опекой или на попечительстве в семье – 240 евро. Существует одноразовое пособие на вступление во взрослую жизнь для детей без родительской опеки – 383 евро (Кример, 2017).

Несмотря на то, что доминирующая роль в государственной поддержке семей с детьми в Эстонии отводится денежной помощи (затраты на материальную поддержку семей с детьми в последние годы составляют 1.5–2% от ВВП при общих расходах на семейную политику 2–2.5% от ВВП), в Эстонии все активнее внедряются механизмы политики баланса семьи и работы и равного распределения попечительских обязанностей между родителями (Кример, 2017). Программой по развитию семьи на 2012–2020 гг. «Хорошие дети, умные родители, сильное общество» было предусмотрено расширение мер по поддержке работающих родителей (дошкольная инфраструктура, социальные услуги, благоприятная родителям рабочая среда), возмещение отцовского отпуска<sup>9</sup>. В период реализации этой программы значительное внимание уделялось поддержке инициатив по вовлечению отцов в жизнь семьи и воспитание детей, общей поддержке гендерного равенства и дальнейшему развитию социальной инфраструктуры, «облегчающей» родительство.

Интенсивный рост рождаемости в Эстонии в 2004–2010 гг. происходил преимущественно за счёт отложенных рождений и финансовой поддержки семей с детьми. Эстонии удалось избежать характерного для всех постсоветских стран последующего спада демографической волны и стабилизировать СКР на уровне 1.7 рождений на одну женщину (с незначительными колебаниями) благодаря своевременной корректировке семейной политики. Распределение семейных выплат на весь период воспитания ребёнка (с фокусом на первые годы жизни), реализация мер проактивной политики (поддержка социальной инфраструктуры, ответственного родительства и равного распределения попечительских обязанностей) соответствовали меняющимся семейным ценностям, тем самым делая семейную политику более адресной и эффективной. Суммарный коэффициент рождаемости Эстонии хоть и не достигает уровня простого воспроизводства, но на данный момент является наиболее устойчивым во времени и соответствует показателям скандинавских стран, применяющих политику баланса на протяжении длительного периода.

#### *2.6. Высокая рождаемость во Франции: мигранты или что-то другое?*

Группу стран, входящих во вторую пятерку лидеров по политике баланса, отличают различные подходы к семейной политике и значимая дифференциация показателей рождаемости. Самый высокий СКР (1.88) в 2018 г. продемонстрировала Франция, что является максимальным значением не только в группе стран – лидеров по политике баланса, но и в ЕС. Высокие показатели рождаемости во Франции часто объясняются высокой рождаемостью в среде мигрантов, сохранивших традиционные установки на многодетные семьи. Это распространённый тезис, встречающийся как в научных публикациях, так и в политических дискуссиях. Действительно, разрыв показателей рождаемости женщин-мигранток и коренных жительниц существенный: в 2018 г. суммарные коэффициенты рождаемости женщин, переехавших на постоянное проживание в страну, и женщин, родившихся во Франции, составляли 2.6 и 1.77 соответственно.

<sup>9</sup> С 1 января 2020 г. оплачиваемый отцовский отпуск в Эстонии предоставляется сроком на 1 месяц.



Однако столь существенные различия имеют менее значимое влияние на общий СКР, нежели принято считать. В исследовании вклада женщин-мигранток в суммарную рождаемость во Франции (Volant, Pison, Héran, 2019) авторы показали, что, несмотря на высокую рождаемость, вклад женщин-мигранток в общий СКР не превышает 0.1 проц. пунктов. Доля женщин нефранцузского происхождения в общей структуре женщин репродуктивного возраста составляет только 12%, соответственно, даже высокая суммарная рождаемость в мигрантской среде не сможет предопределить общий тренд рождаемости. Кроме того, авторы исследования показывают, что установки на многодетность, как правило, характерны для первого поколения мигрантов, а далее репродуктивные стратегии приобретают характеристики, свойственные для коренного населения. Этим объясняется и постепенное снижение суммарной рождаемости в семьях мигрантов и повторение тренда, характерного для урожденных французских семей. Наконец, женщины-мигрантки, как правило, рожают ребёнка в первый год после приезда во Францию (что дает высокий СКР, то есть высокую ожидаемую рождаемость), а затем их репродуктивное поведение корректируется, то есть фактическое число рождений женщиной-мигранткой оказывается меньше ожидаемого. Таким образом, сохранение стабильно высоких показателей суммарной рождаемости во Франции (в среднем 1.9 рождений на протяжении последнего десятилетия) связано с высокой (по меркам ЕС) рождаемостью именно среди коренного населения.

Семейная политика во Франции имеет длительную историю: восьминедельный отпуск для матерей (дородовый и послеродовый) и гарантия сохранения рабочего места во Франции были введены во Франции ещё в 1909 г. Система трудовых гарантий для родителей совершенствовалась по мере развития профсоюзного движения. Практика отцовского отпуска применяется во Франции с начала 2000-х гг.: в 2002 г. был введен полностью оплачиваемый 11-дневный отпуск по уходу за ребёнком, который мог брать только отец в течение четырех месяцев после рождения ребёнка. Параллельно развивалась система услуг по уходу за ребёнком, что позволяло сочетать семейные обязанности с профессиональными.

Структура системы ухода за детьми позволяла охватить детей с раннего возраста. Существуют бесплатные детские сады для детей от 3 до 6 лет, субсидируемые ясли, аккредитованные няни, ухаживающие за ребёнком на дому (впервые институт сертифицированных нянь был введен в 1977 г.). Во Франции есть несколько типов яслей: коллективные, семейные и родительские. Коллективные ясли рассчитаны на возраст до 4 лет, дети там могут находиться в течение 10–12 часов в сутки. Родительские ясли принимают не более 20 детей и формируются сообществом родителей; дополнительно в такие ясли родители могут нанимать для помощи в уходе за детьми квалифицированных специалистов. Кроме того, существуют мини-ясли (семейные), которые организуются на дому у лицензированной (государственной) няни, которая может ухаживать за 1–3 детьми в возрасте до 4 лет (см. Калабихина, Федотова, 2012).

Развитая детская инфраструктура позволяет родителям воспользоваться различными вариантами совмещения ухода за ребёнком и занятости. Длительность применения политики поддержки совмещения семьи и работы, вариативность детской инфраструктуры позволила Франции достичь высоких и стабильных показателей рождаемости.

### *2.7. Возможности перехода к политике баланса семьи и работы в Беларуси: ценностные установки и направления изменений*

В Беларуси есть предпосылки для диверсификации семейной политики: за последнее десятилетие в дополнение к запросу семей с детьми на прямую государственную поддержку (финансовую и жилищную) сформировался запрос на создание условий для укрепления самостоятельности семей с детьми. Результаты фокус-групповых дискуссий (Щербина, 2019) и распределение ответов национального опроса населения указывают на различия во взглядах респондентов на роль государства в жизни семей в зависимости от места проживания, уровня доходов, количества детей в семье (см. подробнее Главу 5). Это дает основание утверждать, что государственная поддержка

должна быть вариативна и ориентироваться на различные группы семей. В то же время в государственных программах развития<sup>10</sup> декларируется приоритетность поддержки многодетных семей, что сужает понимание государственной семейной политики.

Тенденция к снижению количества и доли первых рождений свидетельствует об устойчивом сдвиге первых рождений в старшие возрастные группы. При этом именно семьи с одним ребёнком менее всего охвачены государственной поддержкой. Меры стимулирующего характера (к примеру, семейный капитал), так же как и меры, способствующие самостоятельности и финансовой устойчивости семей, для однодетных семей либо не предусмотрены, либо недостаточны. Откладывание рождения первого ребёнка до того момента, когда будут решены вопросы карьеры, обеспеченности жильем, создана финансовая подушка безопасности сужает границы календаря рождений и возможности полной реализации репродуктивных установок семей. Ценностные ориентации женщин самых молодых репродуктивных когорт (на сегодняшний день это женщины в возрастных группах 20–24 и 25–29 лет) и женщин в последующих репродуктивных когортах могут значимо отличаться.

В текущий момент демографические перспективы Беларуси определяются именно сокращением рождаемости первых детей и связанным с этим риском потери потенциала вторых и последующих рождений. Сохранение итоговой рождаемости<sup>11</sup> женщин при увеличении среднего возраста рождения первого ребёнка может происходить как за счёт сокращения интервала между рожденьями первых и последующих детей, так и за счёт пролонгирования периода активной фертильности за счёт сохранения репродуктивного здоровья. Устойчивый тренд к сдвигу активной фертильности в возрастные когорты 30+, ценностные ориентиры женщин этих возрастных групп и меняющиеся потребности семей должны быть учтены в семейной политике.

В Беларуси патерналистская модель семейной политики опирается на традиционные представления о распределении ролей в семье, где основным «добытчиком и кормильцем» является отец, а основная ответственность за уход и воспитание детей ложится на женщин. В такой конфигурации предоставление трёхлетнего оплачиваемого отпуска по уходу за ребёнком рассматривается как благо для семьи. В то же время потери женщинами доходов от занятости (как показано в работе Акулова, 2016, с рождением ребёнка ожидаемые доходы женщины снижаются на 14,4%) и накопленного образовательного и профессионального капитала в период нахождения в отпуске не рассматриваются как потери семьи и нередко не осознаются. Это подтверждают результаты опроса населения: большинство участников обоих полов считают, что заработок женщин, как правило, не зависит от времени, проведённого в отпуске по уходу за ребёнком (мужчины чаще затрудняются с ответом, а женщины чаще говорят о том, что отпуск по уходу за ребёнком снижает их заработок). Мнения, что заработок женщин не зависит от продолжительности отпуска по уходу за ребёнком, чаще придерживаются респонденты с детьми (особенно с двумя детьми), тогда как респонденты без детей чаще затрудняются ответить, в то время как их мнение по поводу возможных потерь заработка для женщин примерно совпадает с мнением респондентов с детьми (см. рис. 3).

Несмотря на устойчивость стереотипа «семьи с одним кормильцем», такая модель уже не только не является универсальной для белорусских семей, но и содержит в себе серьезные риски детской бедности. Длительные перерывы в карьере, выбор в пользу менее оплачиваемой занятости, позволяющей уделять больше времени семейным обязанностям, предопределяют уязвимость женщин в сфере занятости и доходов. С потерей работы одним из родителей риски детской бедности существенно увеличиваются, а если теряет работу отец, то они увеличиваются намного больше, поскольку у него, как правило, более высокий доход (Чубрик, Щербина, 2019).

<sup>10</sup> Проекты Национальной стратегии устойчивого развития до 2035, Программы социально-экономического развития на 2021–2025 гг. и др.

<sup>11</sup> Итоговая рождаемость реальных поколений – итоговое количество детей, родившееся у поколения женщин (годовой, пятилетний, десятилетний интервалы) к окончанию репродуктивного возраста.

**Рис. 3. Распределение ответов на вопрос «Как вы думаете, зависит ли заработок женщин от того, сколько времени они проводят в отпусках по уходу за ребёнком?» в зависимости от пола респондента и состава семьи, % от соответствующей группы**



Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ и BEROC.

Согласно данным последнего раунда Европейского исследования ценностей (2017)<sup>12</sup>, белорусы ушли от классических патриархальных взглядов на семью, но сохранение гендерно обусловленных стереотипов тормозит «подтягивание» семейной политики за меняющимися ценностями. Так, только 26.9% белорусских участников опроса считают, что дети могут страдать, когда мать работает на условиях полной занятости. По этому вопросу белорусы близки во взглядах с жителями Норвегии (26.1%), Словении (29.9%), Чехии (32%). К примеру, в соседних Литве и Польше этот тезис разделяет более половины участников опроса – 54.3% и 51.4% соответственно, в России – 44.1%. В наименьшей степени такие взгляды распространены среди жителей Дании (9%), Финляндии (14.1%) и Швеции (15.3%). Вместе с тем, утверждение, что самое главное для женщин – это семья и дети, поддерживают более половины жителей Беларуси (52.2%). Мнение, что из-за полной занятости женщины может страдать семья, в Беларуси также разделяет ровно половина участников опроса.

Степень укоренения стереотипов о традиционном распределении ролей в семье оценивается по поддержке среди населения мнения «мужчины должны зарабатывать деньги, а женщины должны заниматься домом и детьми». В Беларуси такого мнения придерживается 55.8% респондентов. Менее всего стереотипы о распределении ролей в семье распространены в скандинавских странах: Дания – 4.9%, Швеция – 5.9%, Исландия – 7.4%, Норвегия – 10.5%, Финляндия – 13%. Это является результатом последовательной политики по достижению гендерного равенства и равного распределения родительских обязанностей и согласуется с выводами исследования ЮНИСЕФ, рассмотренными в разделе 2.2.

Если в целом оценивать взгляды белорусов на социально приемлемые ролевые модели родителей, можно отметить некоторый диссонанс в отношении к профессиональным и семейным стратегиям родителей. С одной стороны, социально приемлемой является модель работающей матери (дети не страдают, если мать занята полный рабочий день). С другой стороны, большинство белорусов считает, что зарабатывать деньги в семье – это основная обязанность отцов. То есть рациональным и эффективным выбором для семьи является полная занятость женщин, но с точки зрения сохранения культурных традиций более половины участвующих в опросе белорусов в качестве социально приемлемой рассматривают модель семьи, где основным «кормильцем» является мужчина.

<sup>12</sup> <https://www.atlasofeuropeanvalues.eu/maptool.html>.

Именно такая модель, несмотря на её нерациональность и снижающуюся демографическую эффективность, лежит в основе существующей в Беларуси практики предоставления оплачиваемого отпуска по уходу за ребёнком и отцовского отпуска, а также организация дошкольной инфраструктуры. Трёхлетний оплачиваемый отпуск по уходу за ребёнком, неоплачиваемый отцовский отпуск и дошкольная инфраструктура, ориентированная на детей старше трёх лет, не способствуют полноценному достижению баланса семейных и профессиональных обязанностей.

Исходя из международного опыта, последовательная реализация политики баланса позволила бы семьям выбирать наиболее подходящие стратегии совмещения профессиональных и семейных обязанностей, что в перспективе обеспечило бы положительный демографический эффект. Возможности перехода к политике баланса семьи и работы в Беларуси связаны с применением более гибких подходов к предоставлению отпуска по уходу за ребёнком, поддержкой со стороны государства вовлечения отцов в воспитание детей первых лет жизни и развитием дошкольной инфраструктуры для детей младшей возрастной группы.

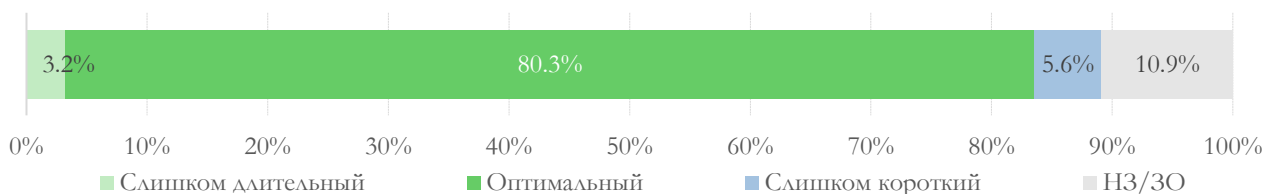
### 3. ПОСОБИЯ И ОТПУСК ПО УХОДУ ЗА РЕБЁНКОМ: МЕЖДУ ПРИВЫЧКОЙ И ВЫГОДОЙ

#### 3.1. Дизайн отпуска по уходу: сила привычки или удобство?

Отпуск по уходу за ребёнком можно рассматривать как основу государственной поддержки семей с детьми в Беларуси. Установленный в 1993 г. трёхлетний период оплачиваемого отпуска сохраняется в неизменном виде почти 30 лет, несмотря на снижающуюся демографическую эффективность и возрастающую экономическую нагрузку на бюджет ФСЗН (см. Главу 5). Необходимость ревизии параметров отпуска по уходу за ребёнком (продолжительность и размер пособия по уходу) регулярно обсуждается, однако каких-либо реальных подвижек в сторону изменения подходов к предоставлению отпуска по уходу за ребёнком не происходит.

Любые сдвиги в устоявшейся практике предполагают отход от принципов патернализма и ориентации на модель семьи с одним кормильцем в семейной политике, что, по-видимому, является сдерживающим фактором в принятии решений относительно конфигурации отпуска по уходу за ребёнком. Важным барьером для пересмотра параметров предоставления отпуска является и широкая социальная поддержка существующей практики. Подавляющее большинство респондентов<sup>13</sup> (80.3%) считают продолжительность отпуска оптимальной (рис. 4), слишком длительным отпуск назвали всего 3.2% участников опроса. Позитивное восприятие трёхлетней продолжительности отпуска обусловлено удобством существующей модели («если нужно, можно выйти и раньше»), адаптацией к ней семей, выстраиванием профессиональных и жизненных стратегий в соответствии с имеющимися условиями.

**Рис. 4. Распределение ответов на вопрос «Период оплачиваемого отпуска по уходу за ребёнком (3 года) в Беларуси:»**



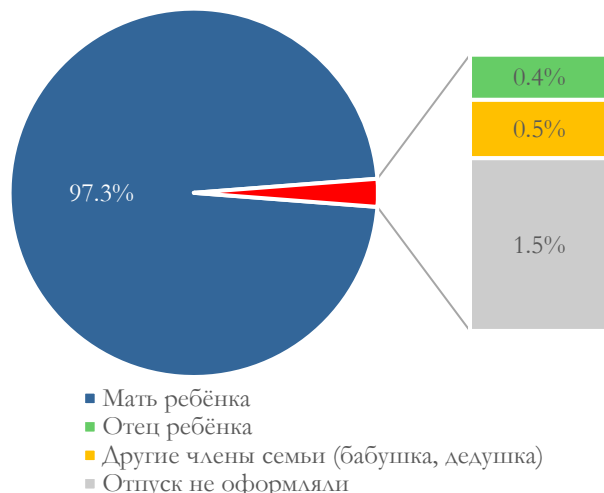
Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ и VEROC.

По состоянию на 2021 г. в Беларуси сохраняется трёхлетний оплачиваемый отпуск по уходу за ребёнком, который предоставляется работающей матери, работающему отцу, опекунам либо другим родственникам в случае выхода матери на работу (учебу). Согласно информации, которую неоднократно озвучивало Министерство труда и социальной защиты, отцы используют отпуск по уходу за ребёнком в 1% случаев; такая же доля и других родственников, оформляющих такой

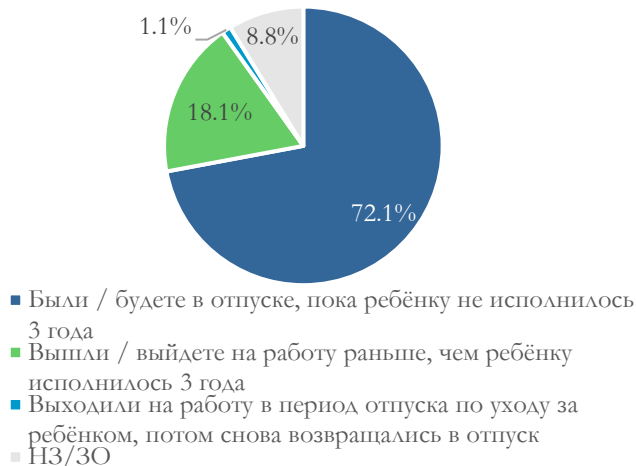
<sup>13</sup> Опрос проводился в сентябре-октябре 2019 г. (см. главу «Методологические замечания»).

отпуск. Ближайшее к этому распределение дают результаты опроса – в семьях 97.3% респондентов с детьми в отпуске по уходу находилась мать, в 0.4% случаев – отец ребёнка, в 0.5% – другие члены семьи (бабушка, дедушка), в 1.5% – отпуск не оформляли (см. рис. 5).

**Рис. 5. Распределение ответов на вопрос «Кто в семье выходил в оплачиваемый отпуск по уходу за ребёнком до трёх лет?»**



**Рис. 6. Распределение ответов на вопрос «Как в семье использовался оплачиваемый отпуск по уходу за ребёнком?»**

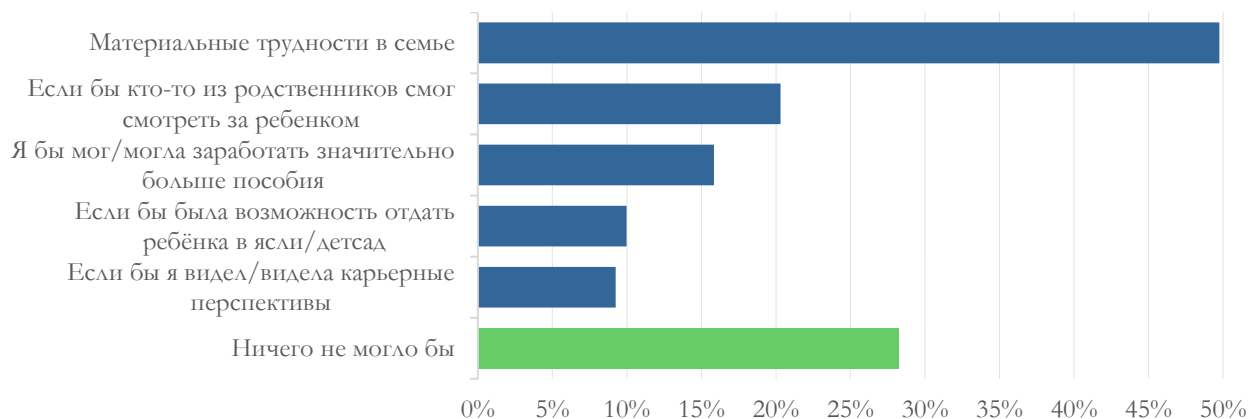


*Примечание.* Вопросы задавались респондентам с детьми. Если в семье воспитывается несколько детей, респондентам предлагалось дать ответ о самом последнем отпуске.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИГМ и ВЕРОС.

Согласно данным опроса, большинство семей с детьми (72.1% ответов) использовали либо планировали использовать отпуск по уходу за ребёнком в полном объеме. Вышли либо планируют выходить на работу раньше, чем ребёнку исполнилось 3 года, 18.1% респондентов, см. рис. 6. Основная причина, по которой семьи не используют отпуск по уходу полностью, связана с материальными трудностями. Половина участников опроса считает, что именно это могло бы побудить их (членов семьи) выйти на работу до окончания отпуска; 20% опрошенных считают, что могли бы выйти раньше, если бы кто-то мог смотреть за ребёнком, 16% – если бы могли зарабатывать больше, чем пособие (рис. 7). Карьерные перспективы стоят на последнем месте среди причин – менее 10% участников приняли бы решение о выходе из отпуска ради продвижения по службе. Почти треть респондентов с детьми считают, что ничто не могло бы побудить их (члена семьи) принять решение выйти на работу до окончания отпуска по уходу за ребёнком.

**Рис. 7. Распределение ответов на вопрос «Что могло бы побудить вас (члена вашей семьи) выйти на работу до окончания отпуска по уходу за ребёнком?», % респондентов с детьми**

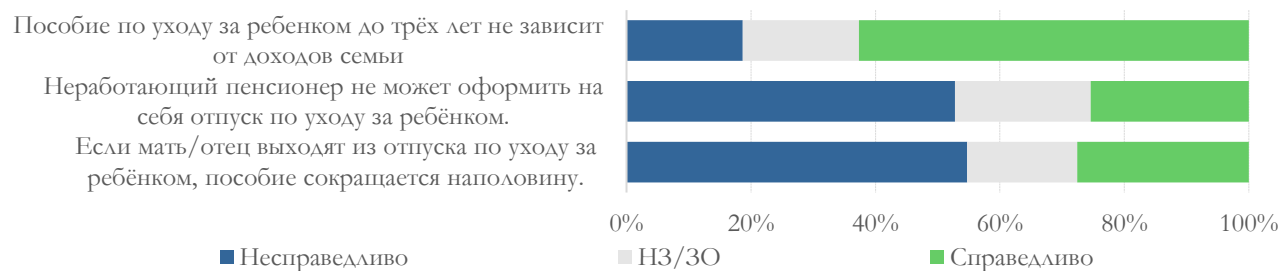


*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИГМ и ВЕРОС.

Отпуск по уходу за ребёнком до 3 лет в Беларуси на протяжении всего периода предоставления является оплачиваемым. В случае если мать ребёнка выходит на работу на условиях полной занятости, выплата пособия сохраняется в размере 50% от установленной величины. Такая мера большинством респондентов не воспринимается как справедливая, так же как и невозможность неработающим пенсионерам оформить на себя отпуск по уходу за ребёнком. Эти ограничения, скорее всего, являются барьером для возвращения к оплачиваемой занятости до достижения ребёнком 3 лет и не способствуют улучшению положения семьи при раннем выходе на работу.

Пособие по уходу за ребёнком до 3 лет относится к мерам прямой финансовой помощи (см. Главу 5), которая направлена на поддержку доходов и сглаживание потребления семей с детьми в период нахождения одного из родителей в отпуске по уходу за ребёнком. Это наиболее узнаваемая среди респондентов мера социальной поддержки семей с детьми – в общих чертах о пособиях семьям знает почти 90% опрошенных. Ориентируется в размерах пособия по уходу за ребёнком до 3 лет только треть респондентов, а половина не имеет представлений об установленных размерах пособия. Размером пособия в меньшей степени интересуются мужчины – среди респондентов, выбравших ответ «не знаю/затрудняюсь ответить», 60.7% составили мужчины и 36.7% – женщины, что объясняется меньшей вовлечённостью мужчин в вопросы социальной поддержки в целом и более «экспертной» позицией женщин в вопросах социального обеспечения (см. Главу 1).

**Рис. 8. Восприятие населением отдельных параметров отпуска по уходу за ребёнком, % респондентов с детьми**



Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ и BEROC.

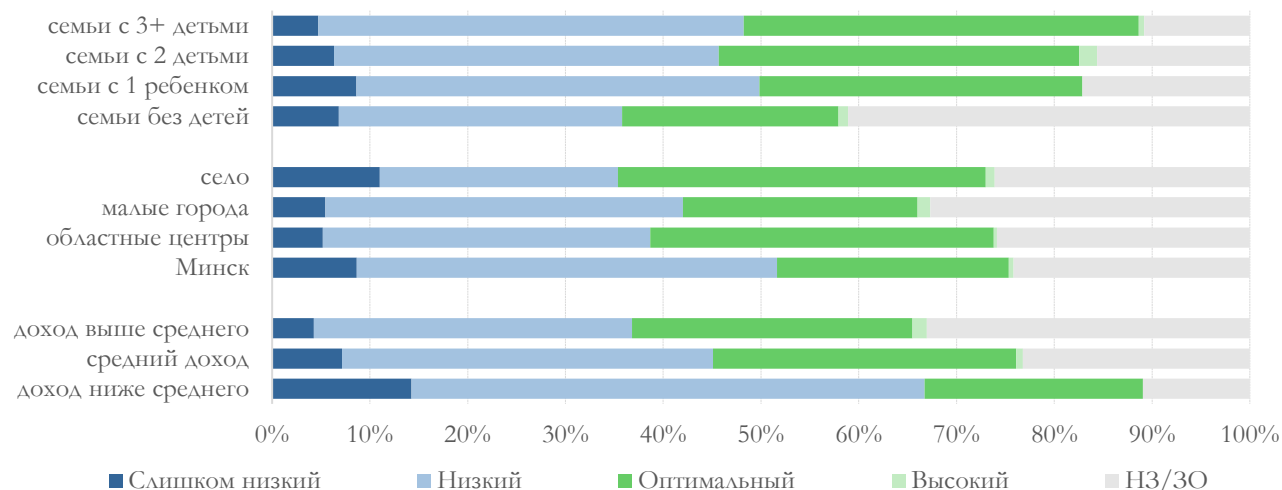
Размер пособия не зависит от доходов семьи – его величина привязана к очередности рождения и среднемесячной заработной плате работников в стране, что, по мнению большинства респондентов, является справедливым параметром назначения пособия (см. рис. 8). Пособие по уходу за ребёнком до 3 лет на первого ребёнка составляет 35% начисленной среднемесячной заработной платы работников; на второго и последующих детей – 40% начисленной среднемесячной заработной платы работников; на ребёнка-инвалида (независимо от очередности его рождения) – 45% начисленной среднемесячной заработной платы работников.<sup>14</sup>

Размер пособия большинство респондентов оценивает как низкий – 35.2% ответов; менее трети (28.9%) опрошенных считают размер пособия оптимальным. Отношение к размеру пособия определяется социальными характеристиками респондентов и связанными с ними различиями в восприятии пособия по уходу за ребёнком (см. рис. 9). Люди со средним и высоким уровнем достатка скорее рассматривают пособие как дополнительную финансовую поддержку для семьи в период отпуска по уходу одного из родителей, в то время как самые бедные респонденты склонны оценивать его как основной источник доходов. Соответственно, для людей с доходами ниже среднего существующий размер пособия кажется недостаточным: именно в этой группе оценки «слишком низкий» и «низкий» достигают в сумме почти 70%. Негативная оценка размера пособия распространена среди жителей г. Минска – больше половины респондентов оценили его как низкий и очень низкий, что может быть связано с более высоким уровнем жизни (доходы, социальные стандарты) в столице, относительно которого размер пособия представляется респондентам

<sup>14</sup> См. Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь [https://www.mintrud.gov.by/ru/news\\_ru/view/posobia-deti\\_4129/](https://www.mintrud.gov.by/ru/news_ru/view/posobia-deti_4129/).

недостаточным. Среди участников, проживающих в сельской местности и областных центрах, преобладают позитивные оценки – 37.6% сельских жителей и 35.1% жителей областных городов считают размер пособия по уходу за ребёнком до 3 лет оптимальным.

**Рис. 9. Распределение ответов на вопрос «Как вы оцениваете размер пособия по уходу за ребёнком до трёх лет в Беларуси?» по социально-экономическим характеристикам респондентов, % от соответствующей группы**



Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ и BEROС.

Отношение людей к размеру пособия варьируется в зависимости от наличия в семье детей и их количества. Чаще всего как оптимальный размер пособия воспринимали респонденты из числа многодетных семей – 40.4% ответов в этой группе. Как правило, в семьях с тремя и более детьми одновременно используется несколько видов пособий (на нескольких детей и ребёнка старше 3 лет), что в сумме может быть сопоставимо с заработной платой матери (Шиманович, Чубрик и Щербина, 2018). В этой группе реже всего встречаются крайне негативные оценки размера пособия – менее 5% респондентов из числа многодетных семей считают размер пособия слишком низким. Среди семей с двумя детьми, для которых в период ухода за ребёнком до 3 лет также предусмотрено пособие на ребёнка старше 3 лет, позитивно оценивают размер пособия 36.9% респондентов. Участники из семей с одним ребёнком чаще других категорий респондентов выбрали негативные варианты – 8.6% ответов «слишком низкий» и 41.2% ответов «низкий».

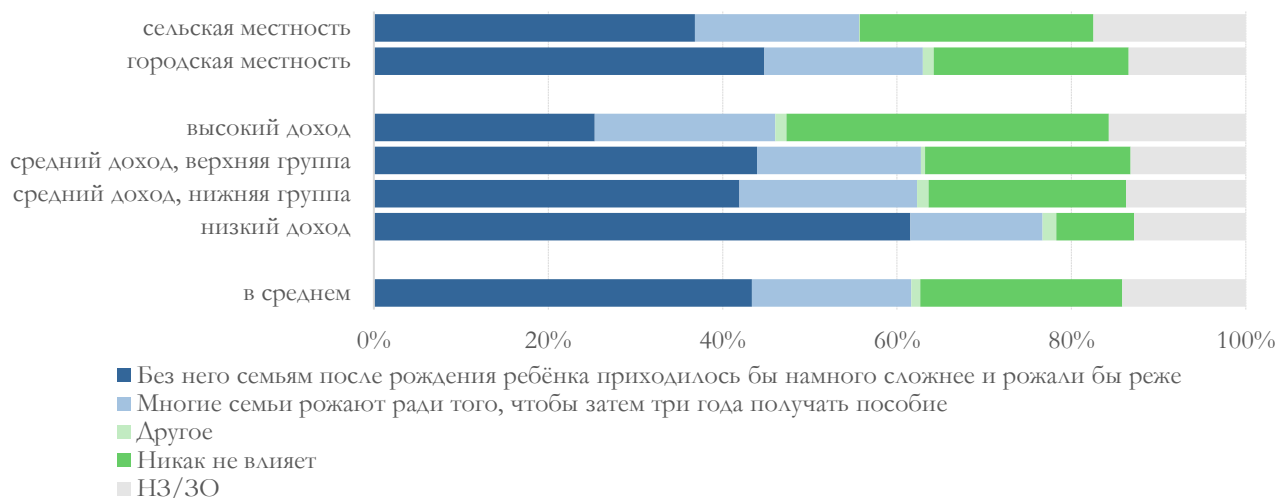
### 3.2. Демографические эффекты и оценка альтернативных вариантов дизайна отпуска по уходу

Различия в восприятии пособия как инструмента поддержки рождаемости также определяются социально-экономическими характеристиками респондентов и составом их семей. Большинство участников опроса отметили наличие связи между пособием по уходу и уровнем рождаемости – 43% считают, что без пособия семьи реже обзаводились бы детьми, 18.2% считают, что многие рожают детей ради пособия, 23.2% не видят связи между пособием и рождаемостью (рис. 10). Взгляды на роль пособия значительно отличаются в зависимости от уровня доходов респондентов – респонденты с высоким доходом чаще других групп не видят такой зависимости (37% ответов «никак не влияет»), а респонденты с низким доходом в 61.5% случаев отмечают, что без пособия семьи рожали бы реже, а в 15% случаев – что рожают ради пособий.

Размер пособия является тем параметром, с помощью которого можно корректировать установки семей на продолжительность нахождения в отпуске по уходу за ребёнком. Несмотря на одобрение трёхлетнего периода абсолютным большинством участников опроса, часть респондентов высказали потенциальную готовность согласиться с сокращением периода отпуска при условии повышения выплат по уходу. В анкете респондентам предлагалось высказать свое отношение к гипотетическим вариантам отпуска. Вариант сократить период отпуска на один год, увеличив при этом

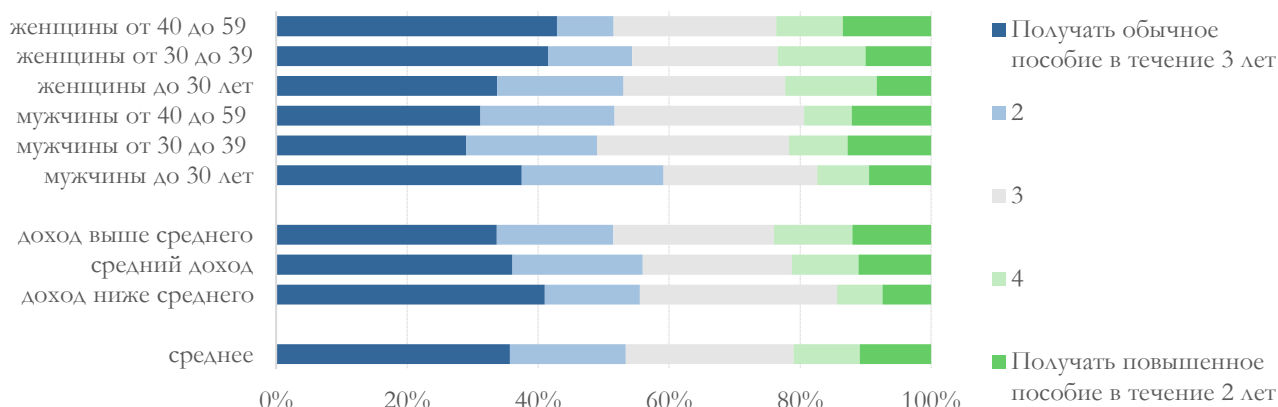
пособие по уходу на 25%, с разной степенью уверенности были готовы принять более 20% респондентов (рис. 11).

**Рис. 10. Распределение ответов на вопрос «Как вы думаете, как пособие по уходу за ребёнком до трёх лет влияет на рождаемость?»**



Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ и BEROC.

**Рис. 11. Распределение ответов на вопрос «Предположим, что семьям дали возможность выбирать: получать обычное пособие в течение 3 лет или пособие на 25% больше, но 2 года. Как вы думаете, какой вариант выбрали бы такие семьи как ваша?»**



Примечание. Вопросы задавались респондентам с детьми. 1 – полностью согласен с первым утверждением, 2 – скорее согласен с первым утверждением, 3 – может быть и так, и так, 4 – скорее согласен со вторым утверждением, 5 – полностью согласен со вторым утверждением.

Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ и BEROC.

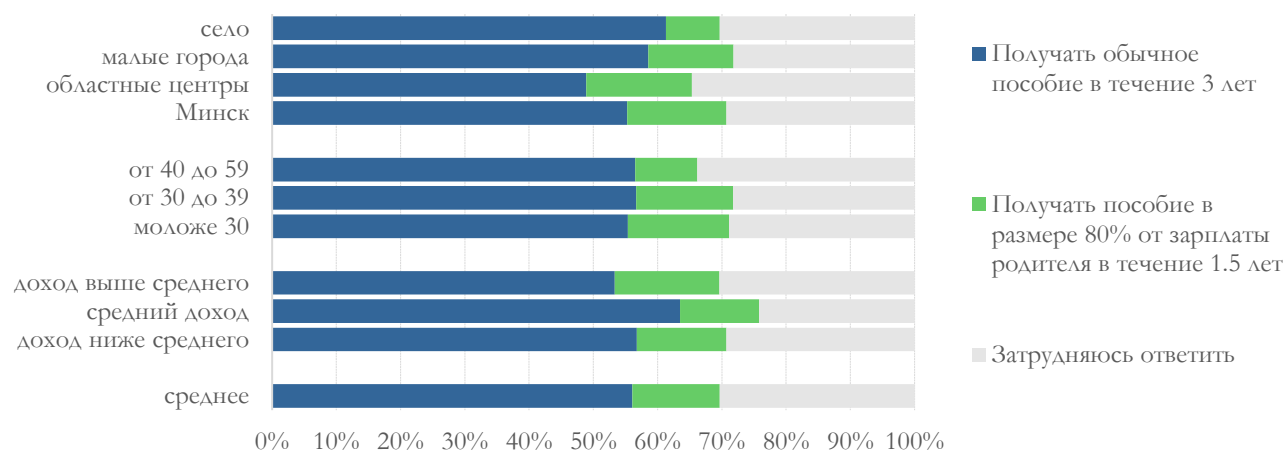
Более половины женщин во всех возрастных группах согласились бы получать обычное пособие в течении 3 лет, а мужчины, за исключением самой молодой когорты до 30 лет, примерно равнозначно относятся ко всем предложенным вариантам. Почти четверть женщин и мужчин наиболее активного репродуктивного возраста (30–39 лет) готовы получать повышенное пособие в течение 2 лет, при этом мужчины поддерживают этот вариант более уверенно – 12.7% абсолютно согласных в этой возрастной группе. Четверть респондентов с высоким уровнем дохода и 21.2% со средним доходом готовы согласиться на сокращение периода отпуска по уходу в пользу увеличения размера пособия. Примечательно, что, по данным опроса, молодые мужчины до 30 лет оказались в основе поддерживающих текущую конфигурацию пособий. Однако надо учесть, что средний возраст мужчин, вступающих в первый брак, в Беларуси в 2020 г. составил 28.4 года, соответственно, возраст отцов, у которых родился хотя бы один ребенок, в среднем приближается либо уже превышает 30 лет. В группе мужчин старше 30 лет поддержка существующей модели значи-



тельно ниже. Такое распределение может объясняться укоренившимися в сознании молодых людей стереотипами относительно гендерных ролей, которые меняются в результате осознания реальных потребностей семьи с рождением ребенка и поиска более рациональной модели совмещения семейных и профессиональных обязанностей.

На полуторагодовой отпуск по уходу за ребёнком с пособием в размере 80% зарплаты родителя готовы согласиться меньшее число респондентов, нежели на двухлетний вариант – 13.6% от общего числа респондентов. Наиболее популярен такой вариант среди жителей областных центров (16.5%) и Минска (15.4%), а также респондентов с доходами выше среднего (16.3%), см. рис. 12. Наименее привлекательна эта идея среди респондентов со средним и низким уровнем дохода – 63.5 и 56.8% респондентов соответствующих групп предпочли бы получать обычное пособие – а также среди жителей села (61.3%) и малых городов (58.6%). Несмотря на то, что большинству респондентов хотелось бы сохранить статус-кво, достигающая 25% (в зависимости от предложенного варианта и профиля респондентов) поддержка изменений (а также значительная доля затруднившихся с ответом) говорит о формировании запроса как минимум на вариативную систему предоставления оплачиваемого отпуска по уходу за ребенком.

**Рис. 12. Распределение ответов на вопрос «Предположим, что семьям дали возможность выбирать: получать обычное пособие\* в течение 3 лет или пособие в размере 80% заработка родителя, на которого оформляется отпуск, в течение 1,5 лет. Как вы думаете, какой вариант выбирали бы такие семьи как ваша?», % от соответствующей группы**

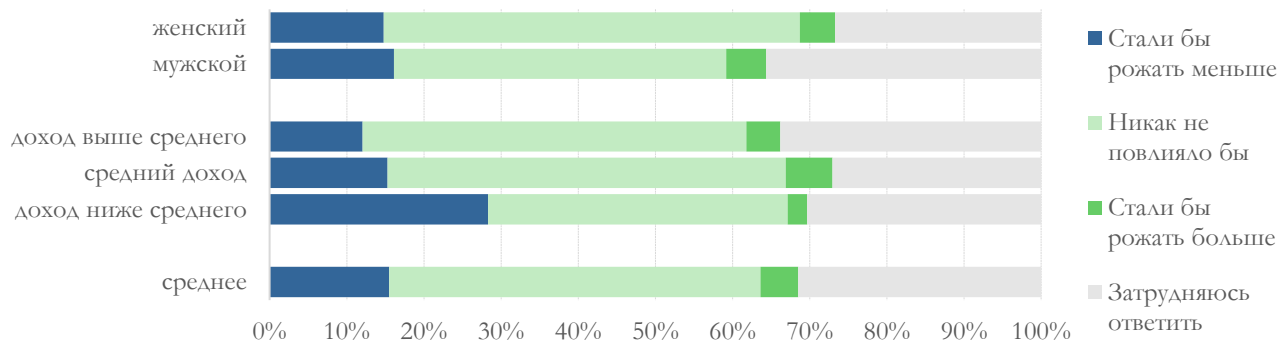


\* 35% от средней зарплаты по стране на первого ребёнка и 40% от средней зарплаты по стране на второго и последующих детей (это уточнение было в формулировке вопроса).

Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ и BEROС.

Изменение подходов в предоставлении отпуска по уходу за ребёнком и расширение возможностей совмещать родителями профессиональных и семейных обязанностей соответствует цели семейной политики – поддержка благосостояния семей после рождения ребёнка. Что касается демографической цели – увеличение рождаемости – пособие хоть и может оказывать стимулирующее воздействие («рожали бы реже, без пособия тяжело»), изменение параметров предоставления отпуска, по мнению большинства респондентов, скорее никак не повлияет на репродуктивное поведение семей. Менее 5% всех респондентов полагают, дети в семьях будут рождаться чаще, а 15.5% – реже, см. рис. 13. Наиболее пессимистично перспективу изменения параметров отпуска по уходу оценили респонденты с доходами ниже среднего – 28.3% участников из этой группы считают, при таких изменениях рожать станут меньше. Более половины женщин, участвовавших в опросе, считают, что изменение параметров отпуска никак не повлияет на рождаемость. Мужчины не были настолько уверены и чаще выбирали вариант «затрудняюсь ответить», хотя и среди них наибольший удельный вес тех, кто считает, что такое изменение параметров отпуска по уходу за ребёнком не повлияет на рождаемость.

**Рис. 13. Распределение ответов на вопрос «Предположим, что государство уменьшило отпуск по уходу за ребёнком с 3-х до 2-х лет и увеличило пособие на 10–20%. Как бы это повлияло на планы по рождению ребёнка в таких семьях как ваша?», % от соответствующей группы**



Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ и BEROC.

Дизайн отпуска по уходу и расчёта размера пособия в целом позитивно воспринимается людьми. Что касается размера выплат, их восприятие во многом определяется социально-экономическими характеристиками респондентов. Респонденты, для которых пособия являются важным источником дохода (группа низких доходов, сельские жители), склонны оценивать размер пособия как невысокий, но удовлетворены механизмом начисления и условиями предоставления пособия. Респонденты из групп среднего и высокого дохода наиболее высоко оценивают существующие меры поддержки, при этом демонстрируют готовность воспринять другие варианты начисления пособия и дизайна отпуска по уходу за ребёнком в целом.

Распределение ответов в зависимости от социально-экономических характеристик респондентов позволяет нам выделить группу, определённо заинтересованную в сохранении статус-кво, но не оценивающую «по достоинству» систему предоставления пособий. Это группа респондентов с низким уровнем доходов, в частности, проживающих в сельской местности. В этих группах негативные оценки параметров отпуска по уходу за ребёнком встречаются чаще, чем в других. Респонденты с низкими доходами больше всего недовольны размером пособия, а респонденты из сельской местности чаще других групп не удовлетворены его продолжительностью. Одновременно именно в этих группах преобладает нежелание изменять существующее положение вещей. Таким образом, на основе данных опроса можно сделать вывод, что существующая модель полностью отвечает запросам группы, уязвимой по доходам, и этой же группой недооценивается. Такое положение вещей не соответствует базовым целям семейной политики (поддержка благосостояния после рождения ребёнка и рождаемости), а инструменты семейной политики используются вместо адресной помощи либо активных мер поддержки на рынке труда.

#### 4. ОТЦЫ И ДЕТИ: КАК РАБОТАЮТ ДРУГИЕ ЭЛЕМЕНТЫ ПОЛИТИКИ БАЛАНСА В БЕЛАРУСИ

##### 4.1. Отцовский отпуск и некоторые гендерные стереотипы

Предоставление отцовского отпуска в Беларуси регламентировано Трудовым Кодексом<sup>15</sup> (соответствующие изменения внесены в январе 2020 г.). Согласно законодательству, при рождении ребёнка и воспитании его в семье наниматель обязан по желанию отца (отчима) ребёнка предоставить ему отпуск без сохранения заработной платы продолжительностью не более 14 календарных дней. Отпуск отцу при рождении ребёнка предоставляется отцам/отчимам одновременно в период 6 месяцев с даты рождения ребёнка. По сути, отцовский отпуск в Беларуси является разновидностью социального (неоплачиваемого) отпуска с той лишь разницей, что работодатель не может отказать работнику в его предоставлении.

<sup>15</sup> Статья 186 Трудового кодекса Республики Беларусь «Отпуск отцу (отчиму) при рождении ребёнка».

В нынешнем виде отцовский отпуск не соответствует как основополагающим принципам поддержки баланса семьи и работы, так и запросам семей. В таком виде норма не способствует более равномерному распределению обязанностей по уходу за детьми младшего возраста между родителями и формированию исходя из этого равных профессиональных стратегий и отцов, и матерей. То, что отпуск не является оплачиваемым, делает его непривлекательным: потеря дохода (даже на две недели) работающего отца в период, когда мать находится в отпуске по уходу за ребёнком, будет ощутима и нежелательна даже для семей со средним уровнем доходов. Ограниченность нормы во времени – первые полгода жизни ребёнка – лимитирует возможности семьи выбрать для себя наиболее удобное распределение времени на уход между родителями. Первые полгода, как правило, матери стараются сохранить грудное вскармливание и полноценно погружены в уход за детьми, а отцовский отпуск может быть эффективно использован в любой период жизни ребёнка. На практике добровольность такого отпуска для работника и обязательность для нанимателя позволяет воспользоваться этой нормой в случае крайней необходимости, когда работодатель отказывается в предоставлении других видов отпусков.

Для изучения мнения респондентов касательно вовлечения отцов в уход за детьми раннего возраста в национальный опрос были включены вопросы о применении практики отцовского отпуска в Беларуси. Поскольку опрос проводился до внесения поправок об отцовском отпуске в Трудовой Кодекс, менее половины участников опроса (46.9%) указали, что знакомы с запланированным нововведением. Далее гипотетические варианты применения отцовского отпуска в Беларуси с точки зрения его эффективности оценивались только респондентами, знакомыми с данной нормой.

Согласно результатам опроса, принятые поправки в Трудовой Кодекс касательно неоплачиваемого отпуска для отцов не воспринимаются как эффективные и оказывающие положительное влияние на положение семей с детьми. В существующем виде отцовский отпуск даже по истечению достаточного периода времени с момента его введения нельзя рассматривать как полноценный элемент, на основании которого можно было бы оценивать политику баланса семьи и работы. Отпуск не оплачивается и не является обязательным, соответственно, нет никаких стимулов для его использования. По мнению большинства респондентов, знакомых с данной нормой, отцовский отпуск должен быть оплачиваемым: с этим утверждением скорее согласны 16% респондентов и полностью согласны 70.9% респондентов. Установленный законодательством период (первые полгода с рождения ребёнка), по мнению большинства респондентов, не является привлекательным для семей. Возможность использовать отцовский отпуск на протяжении трёхлетнего периода более предпочтительна: 51.1% респондентов полностью согласны, а 15.5% скорее согласны с этим утверждением. Также, по мнению участников опроса, отцовский отпуск не должен быть привязан к отпуску по уходу за ребёнком – 61.4% совокупных ответов в поддержку данного утверждения. Видение респондентов, каким должен быть отцовский отпуск в Беларуси, совпало с видением этой нормы государством только в одном пункте: подавляющее большинство участников опроса поддержали утверждение, что отпуск должен быть добровольным для работника (полностью согласны – 68.1%, скорее согласны – 15.7%).

Поскольку условия предоставления отцовского отпуска в Беларуси не соответствуют запросам родителей (за исключением его добровольности), применение этой нормы не способствует достижению баланса в распределении обязанностей по уходу за ребёнком внутри семьи. Белорусский вариант отцовского отпуска является скорее дополнительной социальной гарантией для работающих родителей, но никак не элементом политики баланса семьи и работы.

Несмотря на то, что отпуск по уходу за ребёнком в равной мере может быть использовать как матерями, так и отцами, такой возможностью пользуется не более 1% отцов. При этом финансовый фактор (мужчины зарабатывают больше женщин) хоть важен, но не первостепенен в принятии семьей решения о том, кто из родителей должен находиться в отпуске по уходу за ребёнком. Согласно опросу, большинство респондентов (64.3%) полагают, что в возрасте до 3 лет ребёнку больше нужна мать чем отец. Такого мнения придерживаются участники всех возрастов, при этом

оно более распространено среди женщин. Женщины 30–39 лет чаще, чем мужчины соответствующего возраста (разрыв в 5 проц. пунктов) и чаще, чем женщины в других возрастных группах (разрыв в 2 проц. пункта), склонны полагать, что ребёнку в возрасте до трёх лет «больше нужна мать, чем отец». Поскольку именно на эту возрастную группу приходится наибольшее количество рождений, можно предположить, что такое мнение основывается на актуальном опыте нахождения в отпуске по уходу за ребёнком и является скорее обоснованием существующей практики использования отпуска по уходу за ребёнком преимущественно матерями, нежели адаптацией стратегий родителей к потребностям ребёнка. На стереотипность утверждения «ребёнку в этом возрасте больше нужна мать, чем отец» указывает распределение поддержки в пользу мнения «большинство мужчин не смогут справиться с ребёнком до трёх лет». Такого мнения придерживается значительно меньшее количество участников опроса, чем мы видели по поддержке первого утверждения, а разрыв между мужчинами и женщинами всех возрастных групп достигает 10 проц. пунктов (см. рис. 14).

**Рис. 14. Распределение ответов на вопрос «Как вы думаете, по каким причинам отцы очень редко уходят в отпуск по уходу за ребёнком?»**



Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ и BEROC.

Финансовый фактор занимает второе по значимости место в числе обоснований преимущественного выхода женщин в отпуск по уходу за ребёнком. В среднем 40% респондентов полагают, что большинство женщин не могут заработать столько, сколько мужчины. Женщины в самой активной репродуктивной когорте реже выбирают эту мотивацию, чем мужчины соответствующей возрастной группы – разница в ответах составляет 5 проц. пунктов. Женщины младших и старших репродуктивных когорт, на которые приходится меньшее количество рождений, выбирают такой вариант ответа чаще, чем мужчины в соответствующих возрастных группах.

Утверждение «кормить семью – это обязанность мужчин» гораздо чаще поддерживается мужчинами, чем женщинами. Самый большой разрыв во взглядах на распределение ролей внутри семьи отмечается в возрастной группе 40–59 лет: 32% мужчин и 22% женщин в этом возрасте согласны с утверждением, что мужчина должен быть основным кормильцем в семье. В других возрастных группах разрыв между мужчинами и женщинами в поддержке этого мнения составляет 4 проц. пункта. Такое распределение мнений относительно вклада мужчин и женщин в финансовое благосостояние семьи может указывать скорее на укоренение гендерных стереотипов и адаптивность взглядов к устоявшимся практикам, нежели на рациональное выстраивание семейных и профессиональных стратегий обоими родителями. Это также подтверждается незначительной поддержкой (в среднем 9%) мнения о том, что «женщины реже настроены на карьерный рост и им проще

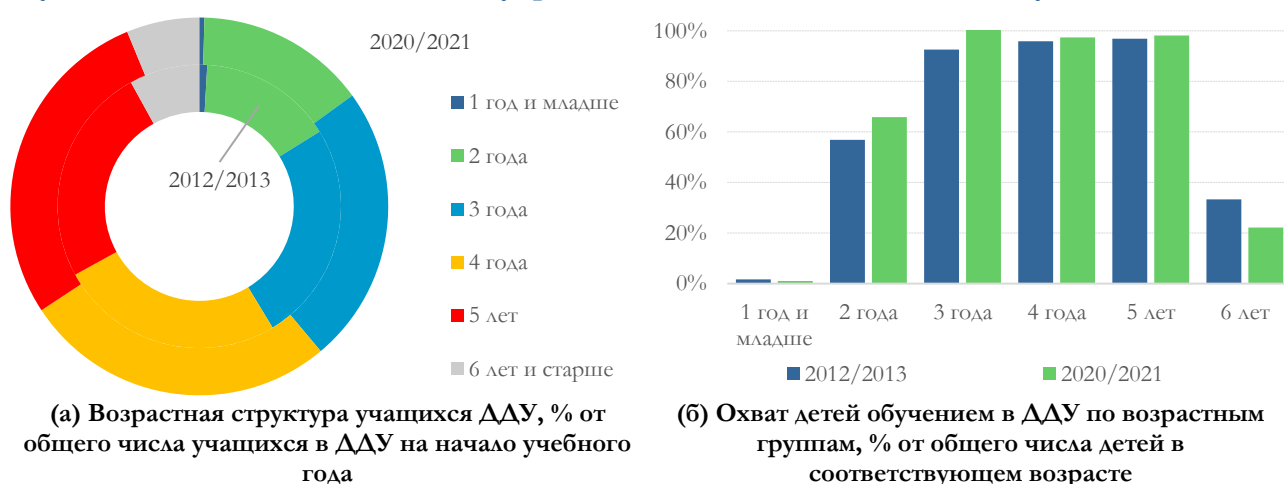
сделать перерыв в карьере» как среди мужчин, так и среди женщин. Более того, именно в поддержке этого утверждения нет разногласий между мужчинами и женщинами каждой возрастной группы. В распределении мнений о причинах, по которым в подавляющем большинстве случаев в отпуск по уходу за ребёнком уходит мать, рациональные факторы играют меньшее значение, нежели представления о том, «как правильно» либо «как должно быть».

Ситуация может меняться не только через правовые нормы, но и через расширение и популяризацию практик вовлеченного отцовства. В Беларуси уже реализуются инициативы (папа-школы, родительские клубы, центры поддержки), направленные на продвижение ценностей ответственного родительства и равного участия в выполнении родительских обязанностей (см. Юодешко, Навроцкая и Максименко, 2021). Как показывает опыт реализации страновых стратегий продвижения политики баланса семьи и работы, принятие мер по более активному вовлечению отцов в уход за детьми ведет к изменению ценностных представлений об обязанностях родителей и, соответственно, размыванию стереотипов о гендерных ролях (см. Индексы политики баланса и Европейское исследование ценностей). Практика обязательного разделения отпуска по уходу за ребёнком между обоими родителями в рамках существующей семейной политики Беларуси не предусмотрена, а отцовский отпуск носит скорее номинальный характер. Очевидно, что существующий в стране формат поддержки не способен привести к изменению взглядов на распределение ролей в семье и пересмотру профессиональных стратегий родителей, и, следовательно, не принесет демографического эффекта.

#### 4.2. Доступность дошкольной инфраструктуры

В Беларуси профессиональные услуги по уходу за детьми в основном предоставляются в рамках государственной системы дошкольного воспитания и образования. Частные учреждения, обеспечивающие уход за детьми младшего возраста, в Беларуси представлены слабо (Щербина, 2019). Наибольшую долю детских дошкольных учреждений (ДДУ) составляют ясли-сады, а основная возрастная группа, посещающая детские дошкольные учреждения – дети в возрасте 3–5 полных лет (см. рис. 15). Удельный вес детей в возрасте одного года и младше и полных двух лет составляет всего 15% общей численности детей, посещающих детские дошкольные учреждения в 2020/2021 учебном году (см. рис. 15а).

**Рис. 15. Возрастная структура учащихся детских дошкольных учреждений и охват детей обучением в детских дошкольных учреждениях в 2012/2013 и 2020/2021 учебных годах**



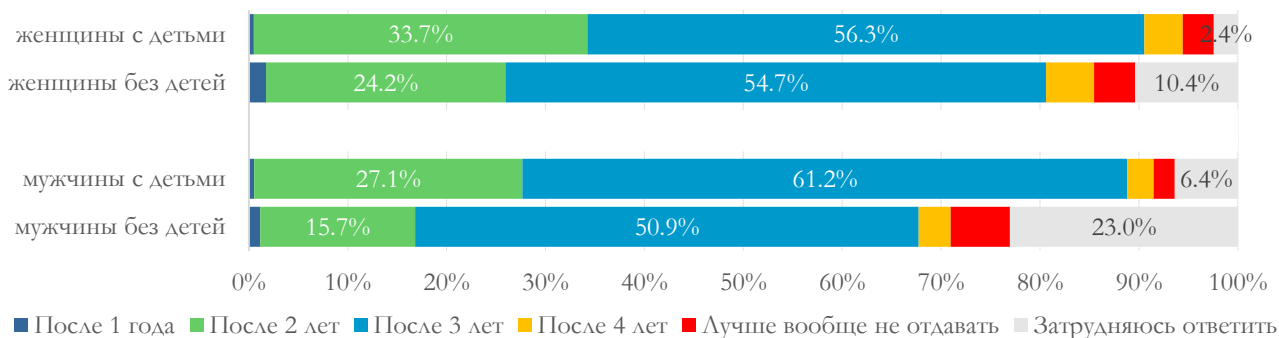
*Примечание.* При расчёте охвата для возрастной группы «6 лет» число учащихся ДДУ в возрасте 6 лет и старше было отнесено к числу детей в возрасте 6 полных лет. Данные по числу учащихся в ДДУ на начало учебного года (например, на 2020/2021 учебный год – на 01.09.2020), по числу детей в возрастных группах – на начало календарного года, следующего за учебным (01.01.2021). По этой причине показатель может превышать 100%: за эти четыре месяца часть детей попадает в следующую возрастную группу, что увеличивает знаменатель. Кроме того, возможно влияние миграционного движения, однако оно ограничено в силу традиционно плохого качества миграционной статистики.

*Источник:* расчёты на основе данных Белстата.

Охват детскими дошкольными учреждениями детей в младших возрастных группах (одного года и младше и полных двух лет) составляет 1.1 и 65.8% к общему числу детей соответствующего возраста (см. рис. 15б), причём охват «двухлеток» постепенно растёт. Это следует принимать во внимание в случае сокращения отпуска по уходу за ребёнком: охват детей, которым исполнилось 2 года, вырастет с нынешних 66% до 90–100%, а детей, которым исполнился год – с 2% до 55–65%. При текущей численности детей в соответствующих возрастных группах это потребует примерно 70–85 тыс. дополнительных мест в ДДУ, включая места в ясельных группах и яслях, увеличения персонала и сопутствующих расходов.

«Идеальный» возраст, в котором, согласно данным национального опроса, лучше всего отдавать ребёнка в сад, вполне соответствует организационной системе детских дошкольных учреждений. Среди участников опроса большинство полагает, что ребёнка следует отдавать в сад после трёх лет. Тем не менее, наблюдаются различия во взглядах участников, у которых есть дети, и тех, у кого их нет. С появлением детей и мужчины, и женщины чаще склоняются к мнению, что детей нужно отдавать в сад после 2 лет. При этом среди мужчин с детьми, несмотря на довольно высокий уровень поддержки варианта «после 2 лет», трёхлетний возраст как «идеальный» поддерживают рекордные 61%, а варианты «после 4 лет» и «лучше вообще не отдавать» выбираются реже всего (см. рис. 16).

**Рис. 16. Распределение ответов на вопрос «В каком возрасте лучше всего отдавать ребёнка в сад?» в зависимости от пола и наличия детей, % соответствующей группы**



Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ и BEROC.

Низкий охват детей самого младшего возраста обусловлен не только длительным отпуском по уходу за ребёнком, но и недостатком инфраструктуры для детей в возрасте 1–2 полных лет. Развитие системы услуг для детей младше двух лет в Беларуси сдерживается рядом проблем. Во-первых, вся система дошкольного воспитания не смогла вовремя отреагировать на рост числа рождений после 2005 г. Наиболее остро недостаток садов чувствовался в отдельных микрорайонах массовой жилой застройки в Минске и в областных центрах. В 2020/2021 учебном году на 100 мест в детских дошкольных учреждениях приходилось 110 воспитанников: 111 в городских и 103 в сельских детских садах. В Минске на 100 мест приходилось 119 детей (Белстат, 2021).

Во-вторых, частные инициативы в сфере дошкольных услуг практически не решают проблему доступности детских садов, особенно для детей самой младшей возрастной группы. В 2019 г. в Беларуси работали 15 частных детских садов, 12 из которых расположены в Минске и Минской области. Частные детские сады существуют на принципах самокупаемости без какой-либо поддержки государства, что делает стоимость их услуг (в среднем 500 евро в месяц) недоступной для подавляющего большинства родителей. И если отдельные услуги воспитания и развития предоставляются частными дошкольными центрами, то открытие частных детских садов, обеспечивающих полноценный уход за детьми, воспитательный и образовательный процесс в течение полного дня, не является привлекательным направлением для бизнеса. Высокие коммунальные расходы на содержание зданий, материальное обеспечение детского сада, поддержание зарплатного фонда и другие затраты в совокупности с непрерывными и зачастую сложными коммуникациями с Министерством образования, являются препятствием для инвестирования в сферу дошкольного

образования. Практика государственно-частного партнерства в сфере образования совершенно не развита, что является существенным препятствием для расширения услуг по полноценному уходу за детьми дошкольного возраста (Щербина, 2019).

Согласно данным опроса, о доступности детских садов люди, как правило, задумываются с появлением детей. Более половины респондентов без детей не имеют представления о доступности детских садов и затрудняются с ответом на вопрос «Легко ли в вашем населенном пункте устроить ребёнка в государственный детский сад?» Чаще всего наличие проблем с доступностью детских дошкольных учреждений отмечали респонденты с детьми, проживающие в областных центрах, среди которых свыше 50% отметили, что в их населенном пункте сложно устроить ребёнка в детский сад в любом возрасте. В Минске о наличии таких сложностей чаще говорят респонденты с двумя и тремя детьми – 39.6% и 35.5% соответственно. Для жителей других городов проблема доступности детских садов менее актуальна, её наличие отметили 25.9% респондентов с одним ребёнком, 26.1% респондентов с двумя детьми, 24.8% респондентов с тремя детьми. Большинство респондентов с детьми, проживающие в сельской местности, не сталкиваются с проблемой доступности детских садов, см. табл. 2.

**Таблица 2. Распределение ответов на вопрос «Легко ли в вашем населенном пункте устроить ребёнка в государственный детский сад?»**

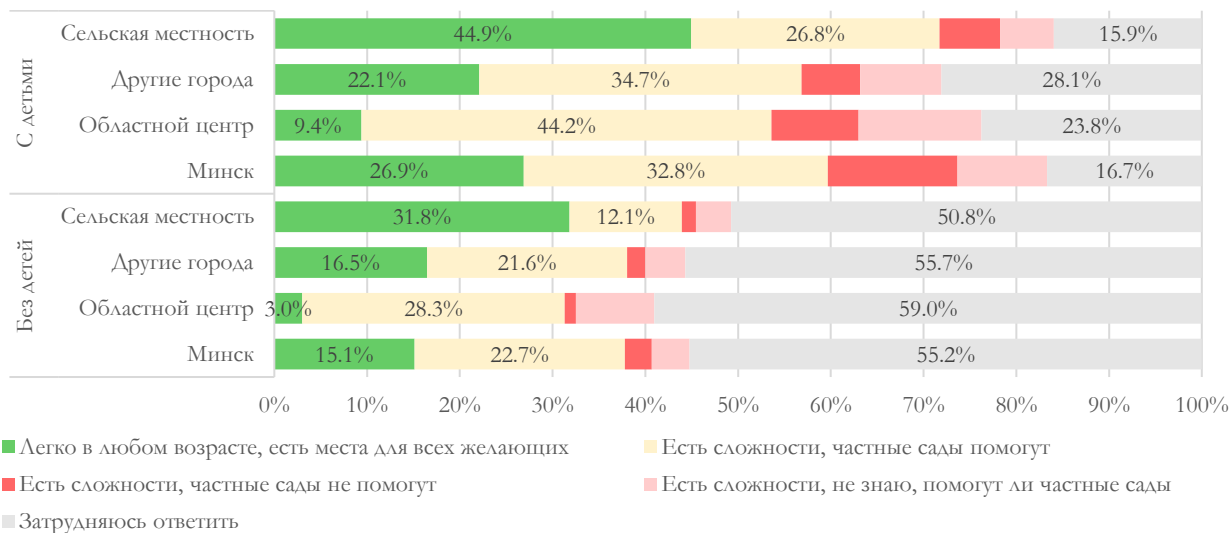
	Легко			Сложно в любом возрасте	Затрудняюсь ответить
	В любом возрасте	Старше 2 лет	Старше 3 лет		
<b>Минск</b>					
нет детей	15.3	2.0	3.1	24.5	55.1
1 ребёнок	31.8	5.9	14.1	27.1	21.2
2 детей	21.9	8.3	18.8	39.6	11.5
3 и более детей	23.7	10.5	21.1	35.5	9.2
<b>Областные центры</b>					
нет детей	3.2	3.2	3.2	31.6	58.9
1 ребёнок	7.1	7.1	2.4	56.5	27.1
2 детей	9.5	4.2	6.3	57.9	22.1
3 и более детей	18.1	2.8	6.9	58.3	13.9
<b>Другие города</b>					
нет детей	16.6	3.4	6.9	17.2	55.9
1 ребёнок	23.1	10.5	9.1	25.9	31.5
2 детей	20.9	9.0	20.1	26.1	23.9
3 и более детей	18.6	12.4	21.2	24.8	23.0
<b>Сельская местность</b>					
нет детей	32.0	4.0	6.7	6.7	50.7
1 ребёнок	45.1	4.2	11.3	16.9	22.5
2 детей	41.8	16.4	18.2	20.0	3.6
3 и более детей	46.7	6.7	8.0	22.7	16.0
<b>Всего</b>	<b>21.9</b>	<b>6.9</b>	<b>11.1</b>	<b>30.2</b>	<b>29.9</b>

Источник: расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ и BEROC.

Актуальность проблемы доступности детских садов для жителей областных центров подтверждается распределением ответов на вопросы о вариантах решения данной проблемы с помощью частных инициатив. В этой группе респондентов только 9.4% участников опроса, у которых есть дети, считают, что в детский сад устроить ребёнка легко в любом возрасте. В анкете предлагалась отметить возможные пути решения проблемы нехватки мест в детских садах с помощью частных инициатив. Респонденты с детьми из областных центров чаще других соглашались, что проблема будет решена, если государство будет частично оплачивать услуги частных детских садов или предоставит частным садам льготы, чтобы они могли снизить стоимость своих услуг. В поддержку такого варианта было дано подавляющее большинство ответов - 44.2%, а мнение о том, что частные сады не помогут решить проблему с садами, поддержало только 9.4% респондентов с детьми. Высоко оценивают потенциал частных садов и респонденты с детьми из других городов. Хотя

для этой группы проблема доступности менее актуальна – 22.1% участников считают, что в детский сад ребёнок может попасть легко в любом возрасте, возможность решения проблемы с помощью частных садов поддерживает 34.7% респондентов с детьми, проживающих в других городах (рис. 17).

**Рис. 17. Оценка потенциала частных детских садов в решении проблем с доступностью государственных детских садов в зависимости от места проживания и наличия детей, % соответствующей группы**



*Примечание.* На вопрос «Как вы думаете, могут ли частные детские сады помочь решить проблему нехватки мест в государственных детских садах/яслях?» отвечали те респонденты, которые выбирали варианты «легко старше 2 лет», «легко старше 3 лет» и «сложно в любом возрасте» при ответе на вопрос «Легко ли в вашем населенном пункте устроить ребёнка в государственный детский сад?» (см. табл. 2). Группа «есть сложности, частные сады помогут» включает респондентов, которые при ответе на вопрос «Как вы думаете, могут ли частные детские сады помочь решить проблему нехватки мест в государственных детских садах/яслях?» выбрали варианты «да, если государство будет частично оплачивать семьям услуги частных детских садов, когда нет мест в государственных садах» и/или «да, если дать им такие же льготы, как государственным садам, чтобы они могли снизить цены», группа «есть сложности, частные сады не помогут» – вариант «нет, не могут»; в группу «есть сложности, не знаю, помогут ли частные сады» вошли затруднившиеся ответить на этот вопрос.

*Источник:* расчёты на основе данных Исследовательского центра ИПМ и BEROC.

В минских семьях с детьми довольно распространён скептицизм относительно потенциала частных садов в решении проблем нехватки государственных садов. Несмотря на то, что более четверти респондентов этой группы отметили сложности с доступностью садов, 12.9% респондентов с одним ребёнком, 14.6% респондентов с двумя детьми и 19.7% респондентов с тремя детьми считают, что с помощью частных садов проблема не может быть решена. Недооценка потенциала частных дошкольных учреждений в Минске может быть связана с устоявшимися на протяжении довольно длительного времени высокими ценами на их услуги, а компенсация высокой цены со стороны государства не кажется респондентам реальной возможностью.

Переход к политике баланса семьи и работы в Беларуси невозможен без расширения доступности дошкольной инфраструктуры для детей самой младшей возрастной группы. В краткосрочном периоде этот вопрос может быть решен за счёт стимулирования частных инициатив и проектов государственно-частного партнерства в сфере дошкольного образования. Наличие достаточного количества яслей также является необходимым условием для изменения дизайна отпуска по уходу за ребёнком (сокращение оплачиваемого периода). Отчасти проблему доступности также можно будет решить, перепрофилировав группы в существующих детских садах с учетом наблюдающегося спада рождаемости. Однако необходимы будут и более решительные меры, например, разумное снижение требований к инфраструктуре детских садов и яслей, введение возможности размещения государственных яслей на первых этажах новостроек с выделением части двора для прогулок. Не обойтись тут и без инвестиций в новую инфраструктуру.



## 5. НЕКОТОРЫЕ ВЫВОДЫ ДЛЯ СЕМЕЙНОЙ ПОЛИТИКИ

Поддержка семей с детьми наряду с пенсионным обеспечением формируют базовый пакет социальных гарантий любого государства. Величина государственных ассигнований на поддержку семей с детьми не является определяющим фактором демографической эффективности семейной политики: в Швеции расходы на семейную политику (2.5% от ВВП) ниже, чем в Дании (4.3%), Норвегии (3.4%) и Эстонии (2.7%), при этом Швеция занимает лидирующее положение в рейтинге политики баланса семьи и работы. Рождаемость всех стран из первой пятерки лидеров рейтинга ЮНИСЕФ за исключением Португалии изменялась по одной траектории, значимые различия были лишь в стартовых показателях (на начало 2000-х гг.) рождаемости. К 2018 г. СКР трёх стран из пяти сошелся в точке 1.7 рождений на одну женщину, что может указывать на ключевое значение комплексности политики и своевременной реакции на меняющиеся потребности семей (пример Эстонии).

По мнению экспертов ЮНИСЕФ, комплексность политики баланса определяется сбалансированностью всех её компонентов: отпуска по уходу за ребенком, предоставляемого как матерям, так и отцам; доступности дошкольной инфраструктуры и её соответствием запросам семей; качественной аналитикой данных по всем аспектам политики, ориентированной на интересы семей, позволяющей оценивать эффективность реализуемых мер и своевременно реагировать на изменения в репродуктивных установках, ценностных ориентациях, жизненных стратегиях семей.

В Беларуси сформировались объективные предпосылки к реализации политики баланса – возрастающая нагрузка на ФСЗН, снижение рождаемости в целом и детей первых и вторых очередностей в частности подталкивают к поиску эффективных и быстрых решений. Внедрение отдельных мер (например, неоплачиваемый отцовский отпуск) вне парадигмы комплексной политики баланса не приведет к ожидаемым результатам ни в краткосрочной, ни в долгосрочной перспективе.

Анализ общественных дискуссий, фокус-групповых обсуждений и результатов национального опроса позволяет утверждать, что наиболее сложным и непопулярным шагом к политике баланса в Беларуси является реформирование отпуска и пособий по уходу за ребенком. Нынешняя практика – как продолжительность отпуска, так и схема начисления пособия по уходу за ребёнком – находит широкую поддержку в обществе. Тем не менее, высокая степень социального одобрения не исключает возможности применения других практик, которые в среднесрочной перспективе способны соответствовать потребностям все большего количества семей и получить широкую поддержку в обществе.

Анализ реакций респондентов из различных групп на предложенные в опросе альтернативные варианты отпуска по уходу за ребёнком позволяет определить потенциальных выгодоприобретателей возможных изменений. Основной группой, заинтересованной в пересмотре параметров отпуска по уходу за ребёнком, являются семьи в активном репродуктивном возрасте с достаточным уровнем доходов, проживающие в крупных городах (областные центры, столица). Для этой группы период отпуска в два года предпочтительнее полуторагодового. Что касается системы расчёта пособий, из всех альтернатив большую поддержку получило увеличение существующего пособия на 25% при сокращении периода отпуска до 2 лет. Несмотря на то, что полноценный запрос на изменение параметров отпуска по уходу за ребёнком даже в указанных группах пока не сформирован, готовность принять различные варианты и осознание преимуществ для своих семей как минимум обозначены. При соблюдении других условий – доступность дошкольных учреждений, предоставление оплачиваемого отцовского отпуска, помощь близких родственников (в том числе неработающих пенсионеров) – запрос на такой вариант может быть выше.

В целом, результаты опроса свидетельствуют о том, что семейная политика должна быть более гибкой и приспособляющейся к потребностям различных социальных групп. Так, у социальных групп с низкими доходами (и отсутствием возможности их роста) есть запрос на более обширную материальную поддержку, которая бы не ограничивалась лишь семьями с детьми до

трёхлетнего возраста или многодетными семьями. Данные опроса подтверждают необходимость более широкой поддержки одно- и двухдетных семей в сельской местности, малых городах, семей с одним родителем (их уязвимости хорошо показаны в литературе, например, Шиманович, Чубрик и Щербина, 2018; и Vornukova et al., 2020). Опрос также показывает, что в обществе существуют (и, вероятно, расширяются) группы, готовые опробовать новую конфигурацию поддержки семьи и родительства, настроенную на поддержку участия родителей на рынке труда. Эти группы сконцентрированы в Минске и в больших городах, а основным препятствием для них являются культурные установки. Предоставление таким группам возможности перейти от традиционной формы поддержки (трёхлетний отпуск по уходу с небольшим пособием) к более прогрессивной (отпуск по уходу в полтора-два года с увеличением выплат и доступностью яслей и детских садов) будет приводить также к изменению культурных установок в обществе. В долгосрочном периоде это позволит белорусским семьям эффективно сбалансировать работу и воспитание детей. А для страны в целом это принесет как рост рождаемости, так и рост ВВП и человеческого капитала.

## ЛИТЕРАТУРА

- Калабихина, И., Федотова, О. (2012). [Особенности проведения политики сочетания профессиональной и семейной жизни населения в европейских странах](#), *Научные исследования экономического факультета*, 2, 107–129.
- Кример, Б. (2017). [Развитие семейной политики в Восточной Европе: примеры Эстонии и Беларуси](#), *Демографія та соціальна економіка*, 2 (30), 47–60.
- Раков, А. (2011). [Демографический мир и его проблемы](#), *Социология*, 4, 20–32.
- Чернова, Ж. (2008). [Семейная политика в Европе и России: гендерный анализ](#), Санкт-Петербург, «Норма».
- Чубрик, А., Щербина, Н. (2019). [Работа, доход и равные возможности: взрослые причины детской бедности. Исследовательский центр ИПМ](#), *дискуссионный материал PDP/19/01*.
- Шахотько, Л. (1996). *Население Республики Беларусь в конце XX века*, Минск, «Беларуская навука».
- Шиманович, Г., Чубрик, А., Щербина, Н. (2018). [Бедность и социально уязвимые группы населения в Беларуси: Поддержка семей с детьми и её эффекты](#), Исследовательский центр ИПМ.
- Шмидт, В., Ярская-Смирнова, Е., Чернова, Ж. (ред.) (2014). [Политика семьи и детства в постсоциализме](#), Центр социальной политики и гендерных исследований, Москва, ООО «Вариант».
- Щербина, Н. (2019) Найти баланс семьи и работы. *Финансы, учет, аудит*, 4 (303), 47–49.
- Щербина, Н. (2020). [Доступная, эффективная и справедливая? Какой люди видят белорусскую систему социальной поддержки семей с детьми](#), Исследовательский центр ИПМ, *дискуссионный материал PDP/20/02*.
- Юодешко, В., Навроцкая, Н., Максименко, А. (2021). [Вовлеченное отцовство в Беларуси: текущая ситуация и концепция продвижения](#), Фонд ООН в области народонаселения (ЮНФПА) в Беларуси.
- Akulava, M. (2016). [Current Gender Trends in Belarusian Labor Market: Wage Gap, Child Penalty and Marriage Premium](#), *BEROC Working Paper Series*, WP no.40.
- Becker, G. (1960). [An Economic Analysis of Fertility](#), Universities-National Bureau, *Demographic and Economic Change in Developed Countries*, Columbia University Press, 209–240.
- Bornukova, K., Cuesta, J., Shymanovich, G., Valetka, U. (2020). [Commitment To Equity For Children: Redistributive Effects And Efficiency Of Social Assistance To Households With Children In Belarus](#). UNICEF.
- Chzhen, Y., Gromada, A, Gwyther, R. (2019). [Are the world's richest countries family friendly? Policy in the OECD and EU](#), UNICEF office of research – Innocenti.
- Earle, A., Heymann, J. (2019). [Paid parental leave and family-friendly policies. An evidence brief](#), UNICEF.
- UNICEF (2019). [Family-friendly policies. A Global Survey of Business Policy](#), *working paper*.
- Volant, S., Pison G., Héran, F. (2019). [French fertility is the highest in Europe. Because of its immigrants?](#) *Population & Societies*, 568, 7, 1–4.

## Вместо заключения: идеальная социальная политика

*Александр Чубрик, Наталья Щербина*

Социальная политика, социальная защита, социальное обеспечение, социальные гарантии – таким набором терминов обычно описывается та часть взаимоотношений общества и государства, в которой люди принимают на себя обязательства формировать общую «подушку безопасности» (отчисления в бюджет, пенсионный фонд и т.п.) и наделяют государство функциями распределения этих средств в соответствии с *социально одобряемыми* принципами справедливости и критериями нуждаемости. Казалось бы, простое следование указанным принципам и критериям уже сделало бы социальную политику если не «идеальной», то как минимум социально одобряемой. Но, пожалуй, ни одна из существующих в мире моделей не является безупречной и полностью отвечающей запросам общества. Белорусская модель социальной политики не исключение – в стремлении к идеалу одним её «совершенствованием» не обойтись.

Чтобы изменения, которые разрабатываются и внедряются государством, не оказались неприемлемыми для большинства или тех групп, на защиту которых они направлены, нужно понимать, как эти изменения (а также существующее положение вещей) воспринимают налогоплательщики и адресаты системы социальной защиты, насколько они соответствуют интересам людей. Но решения об изменениях (или о том, чтобы ничего не менять) принимаются не абстрактным «государством», а живыми людьми. У тех, кто разрабатывает и администрирует систему социальной защиты, взгляды на необходимость и направление изменений далеко не всегда основаны на реальном положении дел в экономике и обществе – стереотипы есть у каждого человека. Кроме того, их интересы естественным образом могут не совпадать с интересами тех, кто наделил государство функцией распределения налоговых поступлений ради того, чтобы оно поддерживало нуждающихся в поддержке и защищало нуждающихся в защите. Поэтому, кроме цифр и моделей, для построения доступной, эффективной и справедливой системы социальной защиты нужны исследования общественного мнения, подобные тому, которое лежит в основе этой книги.

Эта книга стала результатом масштабного исследования по изучению общественного мнения о системе социальной защиты населения в Беларуси, которое проводилось в 2019 г. – до пандемии коронавируса и политических потрясений 2020–2021 гг. Десять фокус-групповых дискуссий с респондентами из различных социально-демографических групп и регионов Беларуси, два национальных опроса населения и всесторонний анализ собранных данных белорусскими исследователями позволили описать, как работает и как, по мнению людей, должна работать система социальной защиты в Беларуси, чтобы быть ближе к «идеалу». В книге мы сосредоточились на трех её компонентах: достойная работа (рынок труда), пенсионное обеспечение и семейная политика, а также коснулись темы эволюции восприятия роли государства в жизни людей.

К понятию «достойная работа» апеллируют очень часто – примерно так же часто, как и спекулируют им. Данные опросов позволяют уточнить это понятие: достойная работа – это не про низкий риск увольнения, не про карьерные перспективы и даже не работа, за которую много платят. По мнению людей, достойной работу делают прежде всего хороший коллектив и возможность получать от неё удовольствие. А размер оплаты труда – это базовый («гигиенический») фактор при оценке привлекательности трудовой деятельности, который играет ключевую роль в мотивации.

Но идеал достойной работы и восприятие себя на рынке труда нередко сильно различаются. Несмотря на устойчиво низкую безработицу (чуть выше 4% от экономически активного населения в возрасте 15–74 лет), люди считают высокие риски потери работы второй по актуальности проблемой белорусского рынка труда после нехватки вакансий с достойной зарплатой. Это связано с неуверенностью в собственной востребованности на рынке труда (более четверти участников наци-

онального опроса 2019 г.) и неопределенностью перспектив трудоустройства в случае потери работы. Большинство людей считают, что, потеряв работу, можно рассчитывать только на себя или поддержку родственников и знакомых. За помощью к государственным службам занятости готовы обращаться пенсионеры и работники бюджетной сферы, а к кадровым агентствам, специализированным сайтам и социальным сетям – молодежь и квалифицированные специалисты.

В случае негативных экономических шоков государство, с одной стороны, рискует не справиться со взятыми на себя социальными обязательствами, с другой – перекладывает решение проблем с трудоустройством и поиск источников дохода на самих граждан, поскольку прежний механизм – устойчивая занятость на госпредприятиях – уже давно перестал работать. Подходы к социальной защите безработных до сих пор основываются на стереотипе о том, что работу не могут найти только лентяи и тунеядцы, и в то же время система детских пособий и жилищной поддержки порождает стимулы к иждивению и запрос на патернализм у определённых групп населения, хотя ценности населения эволюционируют в противоположном направлении.

Ярким примером того, как государство не поспевает за изменениями, является сохранение патерналистского подхода к семейной политике. Пособия по уходу за ребенком, привязанные к средней зарплате по стране, стали важным стимулом для увеличения рождаемости, но были ориентированы на заведомо сужающуюся группу населения – сельские семьи и городские семьи с низким доходом, для которых такой размер пособия зачастую оказывался больше, чем возможный заработок. Кроме того, нынешние правила начисления пособий поменяли трудовые стратегии людей: ситуация, когда вся семья жила только на пособия (отец и/или мать не работали) и оказывалась за чертой бедности, когда заканчивался срок их выплаты (или даже до этого срока), оказались совсем не редкими. Напротив, для растущей группы населения – семьи в крупных городах – размер пособия оказывался далеко не определяющим фактором при принятии решения о рождении ребёнка.

Для городских семей стимулом к рождению детей стала система жилищной поддержки многодетных. Вначале эта мера работала, но затем её эффект для городской рождаемости начал снижаться. Причины были как экономические (из-за разрушительного влияния на макроэкономическую стабильность пришлось значительно свернуть программу льготного кредитования жилья), так и демографические и социальные. Поддержать стимулы к рождению третьих (и последующих) детей был призван семейный капитал (а затем расширение возможностей его досрочного использования), но и его эффект оказался краткосрочным – здесь тоже сработали социально-демографические факторы.

Чтобы возможность получения масштабной поддержки (а речь идёт о действительно крупных по белорусским меркам суммах) стала реальным стимулом к рождению третьего ребёнка для широкого круга семей, надо, чтобы у них родился сначала первый, а затем второй ребёнок. Сейчас на долю таких семей приходится значительно меньше субсидий, и, соответственно, стимулы «родите третьего – получите финансовую поддержку» не работают. Вряд ли многодетная семья может стать доминирующей нормой в условиях второго демографического перехода, да и сама идея о том, что ради получения жилья семьи будут обзаводиться детьми в нужном для этого количестве, звучит как-то оскорбительно. Наконец, предоставление жилья в собственность «нуждающимся» в улучшении жилищных условий (при этом критерием «нуждаемости» являются не доходы, а факт нахождения в соответствующей «очереди») вряд ли соответствует принципам справедливости и эффективности расходования бюджетных средств: получается, что все домохозяйства страны покупают жильё узкой группе семей, а рождаемость при этом продолжает падать.

Однобокий выбор целевой группы для применения крупных финансовых стимулов подтверждается снижением рождаемости детей первых и вторых очередностей. Остановить его расширением финансовых стимулов для семей с одним и двумя детьми вряд ли позволит текущее состояние и

динамика государственных финансов, что требует поиска других решений. Одним из таких решений может стать реализация политики баланса семьи и работы, которая опирается на модель «двух кормильцев» и ориентируется на оптимизацию занятости обоих родителей в интересах воспитания детей. Данные о динамике рождаемости в странах, проводивших комплексную политику баланса, свидетельствуют об эффективности её мер – то, что в Беларуси сейчас называется «отцовским отпуском», увы, таковым не является, и, соответственно, не даст никакого эффекта ни в краткосрочной, ни в долгосрочной перспективе.

Реализация политики баланса требует тщательно проработанных стимулов, которые затрагивают ключевой элемент системы социальной защиты семей с детьми – отпуск и пособие по уходу за ребёнком до трёх лет. Дискуссии в медиа, данные фокус-групповых обсуждений и результаты национального опроса свидетельствуют о том, что любые их изменения являются очень чувствительной темой. Нынешняя практика (и продолжительность отпуска, и схема начисления пособия) находит широкую поддержку в обществе, но существенно влияет на модели семьи, стимулы и жизненные стратегии людей, а также на эффективность инвестиций в человеческий капитал матерей. Однако высокая степень общественного одобрения не исключает возможности применения других практик, которые в среднесрочной перспективе будут соответствовать потребностям растущего числа семей и получают широкую поддержку в обществе. Поэтому семейная политика может быть более гибкой и включать опции, адаптированные к потребностям различных социальных групп. Уже сейчас существуют (и, судя по всему, расширяются, по крайней мере, расширились до 2020 г.) группы семей, готовые опробовать новую конфигурацию поддержки семьи и родительства, настроенную на достижение более эффективного распределения обязанностей по воспитанию детей между обоими родителями, а значит, баланса семьи и работы. Пример таких семей будет способствовать постепенному изменению культурных установок, которые сейчас препятствуют вовлечению отцов в воспитание детей и экономической активности матерей, а также повышают уязвимость женщин и детей к риску бедности. Всё это в конечном итоге обеспечит положительные эффекты и для рождаемости, и для экономики страны.

Но сейчас рождаемость сокращается (уже пятый год), а экономика растёт настолько медленно, что экономисты говорят о «потерянном десятилетии». В дополнение к негативным демографическим и экономическим трендам существует устойчивая тенденция к уменьшению формальной занятости, то есть к «сжатию» налоговой базы для взносов на государственное социальное страхование. Возможностей противодействия этим тенденциям немного: это дальнейшее повышение пенсионного возраста и попытка привлечь части экономически неактивного населения на рынок труда. Повышение пенсионного возраста – это единственная реформа, которую население ожидает в перспективе 10–15 лет, но её никак нельзя назвать социально приемлемой (*«скоро вообще будет так, что человек будет сразу на кладбище попадать по выходу на пенсию»*). Проблема неустойчивости пенсионной системы не исчезнет сама по себе, что чревато вынужденным снижением как минимум относительного уровня жизни пенсионеров.

Такая перспектива сама по себе может влиять на жизненные стратегии нынешних работников. С одной стороны, большинство из них предпочитают не задумываться о пенсии – как правило, мысли о пенсии появляются ближе к пенсионному возрасту, и это невесёлые мысли. Большая часть участников национального опроса населения 2019 г. считает, что доходы пенсионеров ниже черты бедности, а их образ жизни ограничен рутинной, связанной с домашним хозяйством, и выживанием на имеющиеся доходы. С другой стороны, люди, которые сейчас находятся в трудоспособном возрасте, не хотят жить на пенсии так, как живут нынешние пенсионеры. Кроме того, немало нынешних работников опасаются, что не успеют выработать страховой стаж, необходимый для получения трудовой пенсии, или даже уверены в том, что не успеют. Идеальная пенсионная система, по мнению людей, должна быть понятной человеку, стабильной и дифференцированной, что бы человек мог самостоятельно делать выбор и строить долгосрочные трудовые и пенсионные стратегии.

Всё это создаёт запрос на реформу пенсионной системы со стороны населения и «окна возможностей» для такой реформы. Например, средний класс, ставший к 2020 г. наиболее многочисленной социальной группой (люди с высшим образованием, востребованные на рынке труда, с доходом выше среднего и ценностными установками, ориентированными на самостоятельность), как правило, не только отчетливо понимает принципы функционирования пенсионной системы, но и готов брать на себя большую ответственность за обеспечение себя на пенсии. Представители среднего класса чаще других готовы делать пенсионные накопления и поддерживают идею привязки размера пенсий к сумме фактически уплаченных взносов, поэтому расширение этой группы критически важно для устойчивости пенсионной системы не только с точки зрения её доходов, но и с точки зрения участия государства в её финансировании.

Оба эти фактора – ограниченные источники доходов на фоне роста расходов ФСЗН – создают запрос на реформу пенсионной системы со стороны государства, который подкрепляется запросом со стороны бизнеса – нынешнее налоговое бремя по уплате взносов на государственное социальное страхование является слишком высоким. Оно снижает конкурентоспособность многих компаний и создаёт мощные стимулы для «оптимизации» платежей в ФСЗН. Эту проблему не решают ни параметрические, ни традиционные структурные изменения пенсионной системы. Её решением, а также шагом в направлении повышения устойчивости пенсионной системы выглядит расширение налоговой базы (перераспределение в ФСЗН части подоходного налога и дополнительный налог с оборота) при одновременном снижении ставок взносов для нанимателей и изменении структуры пенсионных выплат. Эти меры требуют дополнения комплексом институциональных реформ, направленных на развитие инструментов долгосрочных накоплений (в частности, фондового рынка) и повышение доверия людей к финансовой системе и макроэкономической политике в целом, которые тоже невозможно реализовать, если не принимать во внимание реальную ценностную структуру общества и его динамику.

Нынешний подход к социальной политике, тяготеющий к патернализму, опасен для развития именно по причине пренебрежения ценностными изменениями. Если 10–12 лет назад большинство жителей Беларуси в гипотетическом выборе между «отеческой заботой» государства и самостоятельностью предпочитали «заботу», то сейчас ситуация изменилась на 180 градусов. Когда государство продолжает выстраивать социальную (и другую) политику исходя из предположения, и подкрепленного эмпирическими данными, что стабильность и «забота» – это то, к чему стремится большинство, то всё больше людей начинают «искать себя» или видеть будущее своих детей в других странах. Чтобы понять последствия, вспомним, что в детей вкладываются огромные деньги – с учётом расходов на образование и здравоохранение, в одного ребёнка до завершения им университета из бюджета в среднем инвестируются налоги, которые «средний» налогоплательщик платит более чем за семь лет своей работы. Эмиграция молодёжи (да и людей в других возрастах) – это потеря огромных инвестиций и подрыв потенциала развития страны. И не надо пытаться остановить её в рамках той же патерналистской парадигмы («государство вложило в вас свои деньги – верните долг»): во-первых, вложили родители, которые платили налоги, во-вторых, творческий и экономический потенциал людей реализуется только тогда, когда условия жизни в стране более-менее соответствуют их ценностям, которые перестали тяготеть к патернализму.

Эволюция взглядов на роль государства происходит на протяжении всей жизни человека, соответственно, эволюция взглядов общества будет происходить по мере изменения поколенческой структуры населения и структуры экономики. По мере изменения структуры экономики меняются модели поведения на рынке труда, что оказывает влияние на систему взглядов людей. По мере изменения поколенческой структуры меняется система ценностей и моделей поведения, что влечет за собой изменения в структуре экономики. Это естественные и взаимосвязанные процессы, которые постепенно ведут к ценностным изменениям, имеющим важное значение для экономического развития и для устойчивости государственных финансов. Например, с повышением

уровня образования и уровня жизни (как правило, связанного со снижением зависимости от государства) растёт негативное отношение к неуплате налогов, то есть в более образованном и обеспеченном обществе больше доля тех, кто не пытается уклониться от уплаты налогов. В то же время те, кто считают себя зависимыми от государства, поддерживают уклонение от уплаты налогов. Поэтому если государство в силу каких-то причин пытается затормозить или обратить вспять процессы ценностных изменений, то оно подрывает свою финансовую основу и закладывает предпосылки социально-политической нестабильности.



## Об авторах

**Катерина Борнукова** получила степень бакалавра Одесского национального университета в 2002 г., степень магистра экономики Киевской школы экономики (EERC) и Киево-Могилянской академии в 2004 г. и степень PhD in Economics в Университете Карлоса III (Мадрид) в 2016 г. В 2011 г. работала в качестве приглашенного профессора в Киевской школе экономики. С 2010 г. – ведущий исследователь Белорусского экономического исследовательско-образовательного центра (BEROC), с 2016 г. по июль 2021 г. – академический директор BEROC, с августа 2021 г. – академический директор BEROC (Украина). Преподаватель Бизнес-школы ИПМ (2012–2021 гг.), советник по экономическим вопросам Постоянного координатора ООН в Беларуси (2016–2017 гг.). Является консультантом широкого круга международных организаций (Всемирный банк, ЮНИСЕФ, ПРООН, ЕБРР и др.).

**Виктория Смоленская** окончила факультет экономики и менеджмента Белорусского государственного экономического университета по специальности «национальная экономика» (2019). В 2020 г. получила степень магистра экономики Белорусского государственного экономического университета. С 2015 по 2017 гг. проходила стажировку в Центре социальных и экономических исследований CASE Belarus, с 2017 по 2018 гг. – в Исследовательском центре ИПМ. С 2018 г. по июнь 2019 г. – координатор проектов и младший научный сотрудник, с июля 2019 г. по июль 2021 г. – руководитель проектов/экономист Исследовательского центра ИПМ. Сертифицированный интервьюер и аналитик в технике репертуарных решеток Келли (Sofistic, Германия). В 2020–2021 гг. – консультант по разработке статистических панелей мониторинга для Программы развития ООН в Беларуси.

**Александр Чубрик** окончил экономический факультет Белорусского государственного университета (2000) и аспирантуру по специальности «экономическая теория» (2003). Работал в Исследовательском центре ИПМ с декабря 1999 г. по август 2021 г. (директор – с сентября 2011 г.). Научный директор Кастрычницкага эканамічнага форуму. В 2000–2003 гг. преподавал экономические дисциплины в Белорусском государственном университете, в 2009 г. – в Европейском гуманитарном университете. С 2007 по 2012 гг. – заместитель директора CASE-Belarus (Польша), с 2009 г. – ведущий научный сотрудник Фонда CASE – Центр социально-экономических исследований (Польша), с декабря 2009 г. по январь 2010 г. – экономический советник в Министерстве экономического развития Азербайджана в рамках проекта “Advisory Service for Macroeconomic Management and Institutional Reform”, реализуемого Фондом CASE, с февраля 2011 г. по январь 2012 г. – руководитель данного проекта. В разные годы являлся консультантом Всемирного банка, Программы развития ООН (в том числе в Туркменистане и Казахстане), Министерства экономики Азербайджана и др. С декабря 2014 г. – член Консультативного совета при Национальном банке Республики Беларусь, с ноября 2016 г. – член Научно-консультативного совета по вопросам социально-экономического развития при Президиуме Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, с марта 2020 г. – член Наблюдательного совета ОАО «Банк Развития Республики Беларусь», независимый директор, с июня 2021 г. – член Межведомственной комиссии по безопасности в экономической сфере при Совете Безопасности Республики Беларусь.

**Глеб Шиманович** окончил факультет маркетинга, менеджмента и предпринимательства Белорусского национального технического университета (2006) и магистратуру по специальности «экономика предприятия» (2007). В 2010 г. окончил аспирантуру Института экономики НАН Беларуси по специальности «Экономика и управление народным хозяйством». В 2010–2011 гг. работал младшим научным сотрудником Института экономики НАН Беларуси. В Исследовательском центре ИПМ работал с 2006 г. по июль 2021 г. (экономист, с 2011 г. – ведущий специалист по экономическим исследованиям; специализация – анализ микроданных). В разные годы являлся консультантом Всемирного банка (в том числе в Кыргызстане), Программы развития ООН, ЮНИСЕФ и др.

**Наталья Щербина** окончила исторический факультет Белорусского государственного университета (2001) по специальности «История» и магистратуру Европейского гуманитарного университета по специальности «Гендерные исследования» (2002), обучалась в аспирантуре Института экономики НАН Беларуси по специальности «Экономическая теория» (2004–2008). С 2003 по 2005 гг. работала в Центре гендерных исследований Европейского гуманитарного университета (координатор проектов), с 2003 по 2009 гг. преподавала экономические дисциплины в Белорусском коммерческом институте управления и Минском филиале Московского государственного университета экономики, информатики и статистики, в 2015–2016 гг. – в Белорусском государственном экономическом университете. С 2004 по 2020 гг. работала в Институте экономики академии наук Беларуси (с 2017 г. – заведующая сектором социально-демографической политики). С 2012 г. – консультант по социальным и гендерным вопросам в ряде инфраструктурных проектов Европейского банка реконструкции и развития и Всемирного банка. В разные годы являлась консультантом Всемирного банка и ряда организаций системы ООН. В Исследовательском центре ИПМ работала как внештатный сотрудник с 2016 г., как ведущий специалист по социальным исследованиям – с 2020 г. по июль 2021 г.

# **ГОСУДАРСТВО ДЛЯ ЧЕЛОВЕКА**

**Почему ценности и общественное мнение имеют значение  
для социальной политики и как приблизить её к «идеалу»**

**Авторы:** Катерина Борнукова, Виктория Смоленская,  
Александр Чубрик, Глеб Шиманович, Наталья Щербина

**Редакторы:** Александр Чубрик, Наталья Щербина

**Дизайн обложки:** Анна Драпеза

Исследовательский центр ИПМ, электронная публикация