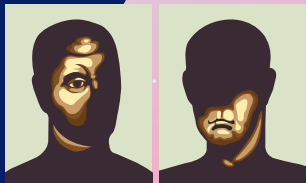


# СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ «НЕРОЖДАЕМОСТИ»



BEROC



BELARUS  
BEEHIVE



Исследование подготовлено в рамках проекта Belarus Beehive, координатор исследовательской и экспертной части проекта Институт «Палітычная сфера»

# **СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ «НЕРОЖДАЕМОСТИ»**

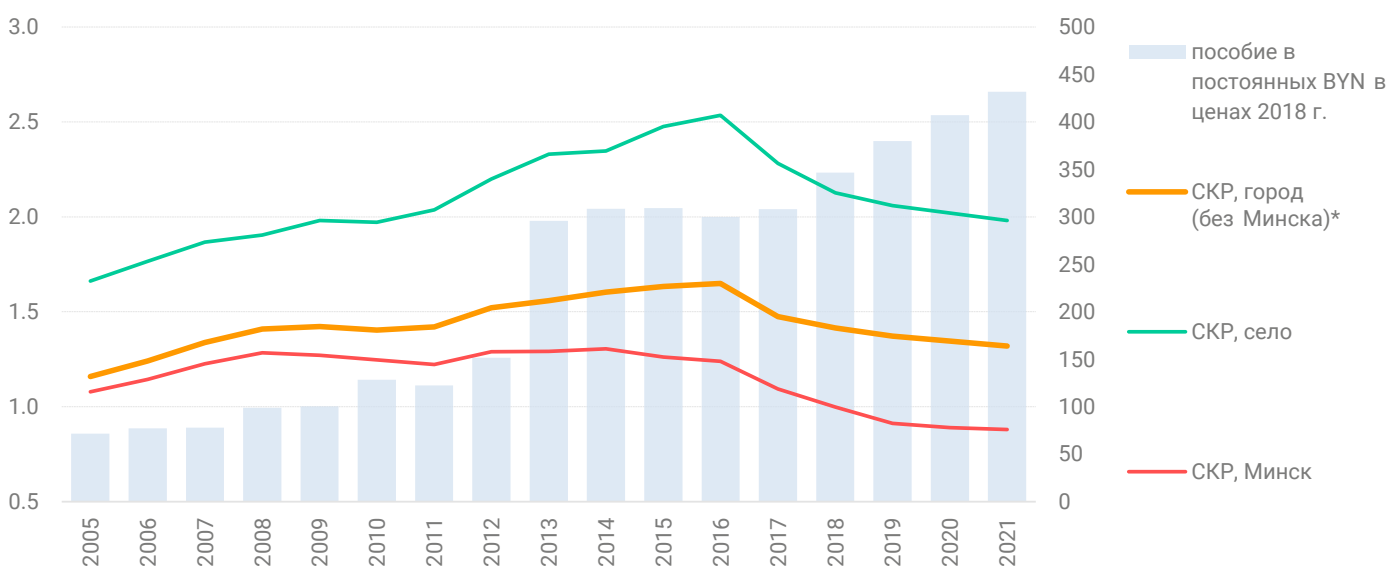
Депопуляция в Беларуси началась в 1990-е гг. Свою роль в этом сыграли как второй демографический переход (падение рождаемости ниже уровня простого воспроизводства), так и локальные особенности естественного движения населения в период потрясений 1990-х гг. В начале естественная убыль населения происходила как за счёт роста смертности, так и за счёт снижения рождаемости. Значимый рост рождаемости в 2011-2016 гг. позволил компенсировать потери от смертности и затормозить процесс депопуляции. Однако увеличение смертности вследствие пандемии коронавируса, реальные масштабы которой сложно оценить в силу отсутствия надежных данных, в совокупности с падением рождаемости ускорило депопуляцию, а усилившийся с началом войны в Украине миграционный отток сделал этот процесс фактически необратимым.

В текущей конфигурации демографического кризиса набор инструментов воздействия на процессы воспроизводства населения существенно ограничен. Даже возвращение к «доковидным» показателям смертности не остановят депопуляцию, поскольку ресурсы, позволяющие снижать смертность за счет улучшения системы здравоохранения, к настоящему моменту практически исчерпаны, а проблемы в этой сфере только нарастают. Сохранение общественно-политической напряженности и неясные перспективы относительно будущего развития страны будут работать на

миграционный отток людей в трудоспособном (и репродуктивном) возрасте, то есть усугублять процесс депопуляции. Единственным каналом влияния на снижение темпов депопуляции является восстановление позитивной динамики/стабилизация рождаемости.

Государственная поддержка семей с детьми оказывает серьезное воздействие на решение о рождении детей. Однако действующая модель патерналистской семейной политики имела ограниченный период демографической эффективности, который закончился в 2016 г. Под влиянием мер социальной поддержки семьи скорректировали календарь рождений, сократили интервалы между рождением детей, тем самым в более сжатые сроки исчерпав потенциал рождений (см. Щербина и Чубрик, 2021; Щербина, 2019; Шиманович, Щербина и Чубрик, 2018). В результате демографический эффект патерналистских мер после 2016 г. быстро пошел на спад (Рис. 1). По данным Белстата, к 2019 г. СКР уменьшился до 1.388 рождений на 1 женщину в репродуктивном возрасте (1.719 в 2016 г.). По нашим оценкам, СКР в 2020 г. снизился до 1.357, а в 2021 г. – до 1.33, то есть примерно до уровня 2006 г., когда ещё не были введены ни меры жилищной поддержки многодетных семей, ни привязка пособия по уходу за ребёнком до трёх лет к средней зарплате.

**Рис. 1. Суммарные коэффициенты рождаемости в городской и сельской местности и средний размер пособия по уходу за ребёнком до трёх лет**



\* рассчитан на основе данных об СКР в Минске, сельской местности и долях Минска, остальных городов и сельской местности в общей численности женщин в репродуктивном возрасте.

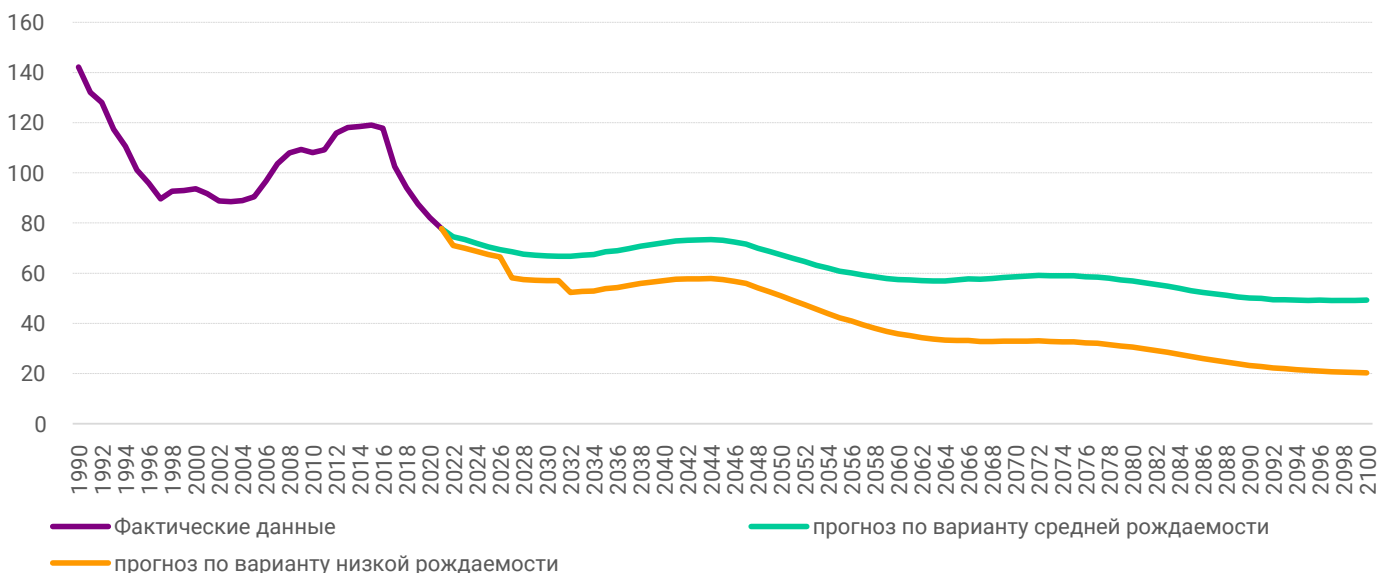
Источник: Белстат, расчёты на основе данных Белстата; 2020 и 2021 гг. – собственная оценка.

Суммарный коэффициент рождаемости заметно сократился и в Минске, и в городской, и в сельской местности. Глубина его падения в сельской местности практически соответствовала набранному за счет финансовых стимулов приросту – с пикового значения в 2.535 рождений в 2016 г. СКР опустился до 2.059 рождений в 2019 г. и, согласно нашим оценкам, до 1.98 рождений в 2021 г. В городской местности (исключая Минск) СКР снизился с 1.649 рождений в 2016 г. до 1.373 в 2019 г. и 1.319 в 2021 г. (оценка). Особенностью динамики СКР в г. Минске на протяжении рассматриваемого периода была слабая реакция семей на финансовые стимулы и незначительные изменения в периоды интенсификации жилищной поддержки. Тем не менее снижение СКР в Минске также было существенным: с пика в 1.305 в 2014 г. до 1.24 в 2016 г., 0.912 в 2019 г. и 0.88 в 2021 г. (оценка). Фактически в столице, где уровень доходов значительно выше, чем в других регионах Беларуси, реализация репродуктивных установок семей оказалась минимальной. Очевидно, что патерналистские меры поддержки не отвечали потребностям столичных семей, что и не позволило в полной мере реализовать репродуктивный потенциал многочисленной группы женщин в репродуктивном возрасте, проживающих в Минске (24.2% от общего числа женщин в репродуктивном возрасте по состоянию на 1 января 2022 г.).

Спад рождаемости в Беларуси затягивается как в силу фундаментальных причин (сокращение численности женщин в репродуктивном возрасте), так и под влиянием других факторов, в том числе связанных с возросшей неопределённостью. Отложенная рождаемость, сжатие календаря рождений, миграционный отток усугубляют снижение рождаемости и влияют на режим воспроизводства в целом. Конъюнктурные изменения рождаемости (рост за счет мер поддержки 2007-2016 гг., снижение под воздействием текущих шоков) нарушают процесс естественного замещения поколений и создают риски для будущего демографического развития страны.

Для понимания перспектив развития демографической ситуации в Беларуси, в частности дальнейших тенденций рождаемости, в данном исследовании используются прогнозы численности населения ООН, скорректированные

Рис. 2. Рождаемость (скорректированный прогноз ООН), тыс. человек



Источник: Белстат (до 2019 г.), собственные оценки на основе данных Белстата (2020 и 2021 гг.), расчёты на основе данных World Population Prospects 2022.

с учетом экспертных оценок показателей фактической рождаемости в Беларуси в 2020 и 2021 г. Полученные данные приведены на Рис. 2.

Сделанные в исследовании оценки рождаемости и СКР в 2020 и 2021 гг. показывают, что сейчас в Беларуси реализуется промежуточный сценарий (фактические значения СКР находятся примерно посередине между вариантами средней и низкой рождаемости). В краткосрочной и в среднесрочной перспективе изменение возрастной структуры женщин в репродуктивном возрасте будет работать на депопуляцию.

Нынешний кризис рождаемости в Беларуси ставит задачи не просто расширить поддержку семей с детьми, а полностью переформатировать текущую модель семейной политики, основанную на патерналистских предпосылках («семьи рожают больше детей, чтобы получить от государства финансовую поддержку, тем более щедрую, чем больше детей в семье»). Это долгосрочный проект перехода к эффективной модели поддержки семей с детьми, который должен начинаться с ревизии существующих мер поддержки и предложения альтернатив неэффективным практикам.

Успешность поиска решений, способных преломить негативные тенденции, во многом зависит от гибкости семейной политики. С одной стороны, семейная политика должна ре-

агировать на потребности семей с детьми, с другой – иметь четкие цели, отвечать на вопрос, зачем государство поддерживает семьи с детьми. Такой сценарий хоть и выглядит маловероятным в силу резкого спада рождаемости в 2017-2021 гг., но не может быть полностью исключен в силу существования успешного опыта развитых стран в стабилизации и даже увеличении показателей рождаемости за счет адекватных мер поддержки семей с детьми. На основании опыта стран, проводивших политику баланса семьи и работы, можно сказать, что её комплексность и своевременная корректировка определяют социальную (соответствие потребностям семей) и демографическую (влияние на увеличение рождаемости) эффективность такой модели семейной политики. Страны, последовательно реализующие модель поддержки семей с детьми, в основе которой лежит создание условий для совмещения родителями профессиональных и семейных обязанностей, более успешны в преодолении негативных тенденций в рождаемости.

Расширение возможностей совмещения родителями профессиональных и семейных обязанностей соответствует цели семейной политики – поддержке благосостояния семей с детьми. Перспективы демографической эффективности такой модели связаны с увеличением рождаемости в семьях, в которых оба родителя вносят равноценный вклад в благосостояние семьи за счет эффективной занятости. Устойчивость результатов семейной политики, в свою очередь, определяется сбалансированным развитием всех её компонентов: **отпуска по уходу за ребенком** (период и размеры выплат, распределение между родителями), **доступной дошкольной инфраструктуры**, соответствующей запросам семей с детьми, и **равного распределения родительских обязанностей по уходу за детьми**.

В Беларуси сформировались объективные предпосылки к реализации политики баланса, затянувший спад рождаемости подталкивает 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.

Основным принципом повышения демографической и социальной эффективности семейной политики в Беларуси может стать придание ей гибкости и адаптивности к потребностям семей. Внедрение переходной – вариативной – модели, включающей привычные меры поддержки и альтернативные варианты их реализации, может быть наиболее приемлемым способом изменения дизайна семейной политики в Беларуси. Этот процесс может проходить в два этапа. **Первый этап – пересмотр дизайна существующих мер и расширение вариантов их применения в соответствии с потребностями семей; проведение постоянного мониторинга востребованности альтернативных уже имеющимся вариантов и анализ их восприятия со стороны целевых групп; оценка вклада мер поддержки в изменение рождаемости. Второй этап – продвижение успешных практик, формирование и укрепление позитивного восприятия нововведений, закрепление эффективных мер поддержки в качестве приоритетных. Повышение гибкости ряда компонентов государственной поддержки семей с детьми позволит за относительно короткий период времени адаптировать её к потребностям семей. Вот эти компоненты.**

**Период отпуска по уходу за ребенком и размер пособия.** 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 пособия 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 размер пособия является параметром, с помощью которого можно корректировать установки семей на продолжительность нахождения в отпуске по уходу за ребёнком. Широкое одобрение трёхлетнего периода отпуска связано и с удобством практики его применения: при необходимости можно выйти на работу раньше с сохранением половины пособия, точно так же можно вернуться обратно. При этом часть семей готовы согласиться с сокращением периода отпуска при условии повышения выплат по уходу.

Предлагается ввести гибкую систему предоставления отпуска по уходу за ребенком, при которой семья может выбирать приемлемый вариант продолжительности (2 или 3 года) при условии пропорционального увеличении пособия.

Барьеры в реализации такой стратегии могут быть связаны с наличием и доступностью дошкольной инфраструктуры для детей младшего возраста (ясли, ясельные группы в саду). В силу снижения рождаемости, особенно в крупных городах, напряженность с доступностью детских садов спадает, соответственно, снижается и наполняемость групп. Это дает возможность **переконфигурировать структуру детских дошкольных учреждений**, чтобы обеспечить прием детей младшей возрастной категории, если альтернативный вариант использования отпуска по уходу за ребенком будет востребован семьями. **Предлагается в крупных городах реализовать практику открытия ясельных групп для детей в возрасте 1-2 лет на базе существующих детских садов, обеспечив при этом специальную подготовку воспитателей и помощников воспитателей для работы с этой возрастной группой.**

Гендерное равенство в семейной и общественной сфере является важным компонентом политики баланса семьи и работы. В Беларуси этот компонент представлен трудовыми гарантиями для работников с семейными обязанностями, в частности, правом на оплачиваемый трёхлетний отпуск по уходу за ребенком для обоих родителей и четырнадцатидневный период неоплачиваемого отцовского отпуска. Как показало исследование, обе эти возможности не являются привлекательными для семей. Дизайн и отпуска по уходу за ребенком как права обоих родителей, и отцовского отпуска требуют корректировки, которая бы позволила укоренить эти практики в общественном восприятии как часть «нормального» воспитания детей.

Для отцовского отпуска альтернативой неоплачиваемому четырнадцатидневному периоду может быть **предоставление возможности удаленной работы либо изменение графика рабочего времени в соответствии с потребностями работника.** Необязательность такого отпуска существенно



ограничивает эффективность этой меры с точки зрения достижения поставленной цели – вовлечения отцов в воспитание детей с раннего возраста. В то же время его обязательный характер вызывает неприятие со стороны семей. Альтернативным вариантом, который в перспективе мог бы способствовать укреплению позитивного восприятия разделения отпуска по уходу за ребенком между родителями, может стать **использование в качестве отцовского отпуска 14 дней из оплачиваемого периода отпуска по уходу за ребенком, который используется матерью**. Если такая практика станет востребованной со стороны семей, в последующем периоде можно рассмотреть возможность **введения обязательной отцовской части отпуска по уходу за ребенком, которая в случае отказа отцов от ее использования будет вычтена из общего периода этого отпуска**.

Ключевая причина снижения рождаемости в Беларуси – сокращение численности женщин в репродуктивном возрасте. Помимо сужения репродуктивных когорт, в Беларуси можно говорить о репродуктивных потерях в силу распространения бесплодия и проблем, связанных с репродуктивным здоровьем.

Особенностью трансформации возрастной структуры населения в среднесрочной перспективе является увеличение доли женщин верхних когорт репродуктивного возраста – 40-44 и 45-49 лет. Учитывая тенденции рождаемости, в старший репродуктивный возраст могут входить как женщины с уже реализованными репродуктивными установками, так и женщины, которые отложили рождение детей на более поздний возраст либо не смогли к этому возрасту родить детей в силу проблем с репродуктивным здоровьем. Для этой категории женщин **важны меры поддержки, связанные с пролонгацией периода активной репродукции за счет сохранения репродуктивного здоровья**. Согласно данным ООН, в 2018 г. на 1000 женщин в возрасте 40-49 лет в Беларуси приходилось 34.5 рождений, в Литве – 50.3, в Швеции – 78.1, в Эстонии – 83.4. С учётом роста численности женщин в этой возрастной группе прирост рождаемости среди женщин такого возраста мог бы обеспечить значимый вклад в прирост общей рождаемости.

По различным оценкам, в Беларуси бесплодные пары составляют 15-16% семей. Учитывая особенности медицинского учета случаев бесплодия, реальный масштаб проблемы может быть выше. **Наличие и доступность медицинских услуг, позволяющих семьям решать проблемы бесплодия, а также расширение материальной поддержки семей при осуществлении процедуры ЭКО также способны обеспечить дополнительный вклад в увеличение рождаемости в Беларуси.**

**Предлагаемые меры семейной политики приведут к позитивным демографическим изменениям в Беларуси при условии активного продвижения повестки политики баланса семьи и работы в публичном пространстве. Проведение постоянного мониторинга востребованности альтернативных вариантов поддержки семей с детьми, анализ их восприятия со стороны целевых групп, оценка вклада мер поддержки в изменение рождаемости позволит выделить наиболее эффективные с точки зрения влияния на рождаемость и благосостояние семей с детьми практики для последующего закрепления их в качестве приоритетных мер поддержки.**