



Doi: <https://doi.org/10.15407/dse2017.02.047>

УДК 314.37

JEL CLASSIFICATION: J13 J18

Б.А. КРИМЕР

канд. экон. наук, старш. научн. сотр.
Институт демографии и социальных
исследований им. М.В. Птухи НАН Украины
01032, г. Киев, бул. Т. Шевченко, 60
E-mail: b.krimer.demostudy@gmail.com

РАЗВИТИЕ СЕМЕЙНОЙ ПОЛИТИКИ В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ: ПРИМЕРЫ ЭСТОНИИ И БЕЛАРУСИ

Рассмотрено развитие семейной политики в постсоветских странах – Беларуси и Эстонии. Проанализированы пути развития семейной политики данных стран, приоритеты развития и характер использованных инструментов, изучено влияние на рождаемость в краткосрочной перспективе, сделаны выводы относительно возможных заимствований и использования опыта в семейной политике Украины. В Эстонии и Беларуси задекларировано построение дружественного к семье государства, но преобладают различные подходы: в Беларуси ощутимый акцент делается на значительную материальную поддержку на ранних этапах родительства, в то время как семейная политика Эстонии более ориентирована на широкое содействие родителям в их самореализации и облегчении их трудностей. Подход Эстонии позволил сформировать комплекс мер, который более отвечает современным демографическим тенденциям и поведенческим ориентациям, кроме борьбы с детской бедностью также содействующий участию родителей в рынке труда, обеспечению гендерного равенства, улучшению знаний и навыков родителей, поддерживавший родителей с детьми в течении длительного времени. Изменения в интенсивности рождаемости в Эстонии, Беларуси и Украине отображают внедрение инструментов семейной политики, но вызванные изменения связываются преимущественно со смещением в «календаре рождений», которое в конечном итоге не оказывает заметного влияния на итоговую рождаемость.

Ключевые слова: семейная политика, рождаемость, развитие, Восточная Европа.

Б.О. Крімер

канд. экон. наук, старш. науч. співроб.
Институт демографії та соціальних
досліджень ім. М.В. Птухи НАН України
01032, м. Київ, бул. Т. Шевченка, 60
E-mail: b.krimer.demostudy@gmail.com

РОЗВИТОК СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ У СХІДНІЙ ЄВРОПІ: ПРИКЛАДИ ЕСТОНІЇ ТА БІЛОРУСІ

Розглянуто розвиток сімейної політики в пострадянських країнах — Білорусі та Естонії. Проаналізовано пріоритети та шляхи розвитку сімейної політики в даних країнах, характер використаних інструментів, вивчено вплив заходів політики на народжуваність у короткостроковій перспективі, зроблено висновки щодо можливих запозичень і використання досвіду в сімейній політиці України. В Естонії та Білорусі задекларовано побудову дружньої до сім'ї держави, але переважають різні підходи: в Білорусі відчутний акцент робиться на значну матеріальну підтримку на ранніх етапах батьківства, в той час як сімейна політика Естонії більш орієнтована на широке сприяння батькам у їхній самореалізації та полегшенні пов'язаних з батьківством труднощів. Підхід Естонії дав змогу сформуванню комплекс заходів, який більше відповідає сучасним демографічним тенденціям і поведінковим орієнтаціям населення. Крім боротьби з дитячою бідністю сімейна політика також сприяє участі батьків у ринку праці, забезпеченню гендерної рівності, поліпшенню знань і навичок батьків, підтримує батьків з дітьми упродовж тривалого часу. Зміни в інтенсивності народжуваності в Естонії, Білорусі та Україні загалом віддзеркалюють упровадження інструментів сімейної політики, але викликані зміни пов'язуються насамперед зі зміщенням у «календарі народжень», яке не матиме помітного впливу на підсумкову народжуваність.

Ключові слова: сімейна політика, народжуваність, розвиток, Східна Європа.

B.O. Krimer

Ph.D (Economics), Senior Researcher,
Ptoukha Institute for Demography and Social Studies
of the National Academy of Sciences of Ukraine
01032, Kyiv, Taras Shevchenko Blvd., 60
E-mail: b.krimer.demostudy@gmail.com

FAMILY POLICY IN EASTERN EUROPE: DEVELOPMENT IN ESTONIA AND BELARUS

The aim of the article is to investigate the ways of development of family policy in the post-Soviet countries - Belarus and Estonia. These two countries are characterized by close demographic development, close problems, and the common historical past of the social policy system. In both countries a relatively high fertility in recent years

In Estonia and Belarus, a family-friendly state has been declared, but different approaches are prevalent. In Belarus, a tangible emphasis is placed on material support in the early stages of parenting, and Estonian family policy is focused on parents support in their self-realization. The approach of Estonia is more in line with modern demographic trends and behavioral frameworks, besides material support, also supporting working parents, ensuring gender equality, improving parents' knowledge and skills.

Changes in fertility rates reflect the introduction of family policy tools in Estonia, Belarus and Ukraine, but the changes are associated with changes in the «birth calendar», which ultimately does not have a significant effect on the cohort fertility.

Keywords: family policy, fertility, development, Eastern Europe.

Постановка проблеми. Демографическое развитие современного мира сформировало для большинства развитых стран похожие вызовы — старение населения, сокращение доли населения трудоспособного возраста, депопуляцию в ряде государств. Вызовы, в свою очередь, определили востребованность семейной политики как инструмента влияния на демографические процессы с целью «смягчения» последствий демографических изменений.

Десятилетия развития семейной политики позволили сформировать инструментарий: материальная поддержка семей с детьми, содействие работающим родителям, другие меры из разных областей социальной и экономической политики. Реализация семейной политики в странах Европы с одной стороны имеет тенденцию к конвер-

генции, которая проявляется в общем подобии инструментария политики (особенно в рамках ЕС), заимствовании ранее испробованных в других странах инструментов; с другой – в разных странах существуют различия в реализации политики – более заметные акценты на разных инструментах, специфические национальные условия. Особенный интерес в сфере развития семейной политики представляют страны Восточной и Центральной Европы, изменения в которых происходили в условиях трансформации экономики и наиболее приближенных к украинским демографическим реалиям. Изучение опыта других государств в сфере семейной политики позволяет более обосновано сформировать рекомендации для развития семейной политики Украины.

Актуальность темы. Эстония и Беларусь – два государства Восточной Европы, которые характеризуются близким демографическим развитием и исходящими из этого проблемами, а также общим историческим прошлым системы социальной политики. Кроме того, в последние два десятилетия социально-экономическое развитие государств происходит в различных условиях, что отображается и на принятии решений в сфере семейной политики. В обоих государствах существует комплекс активных мер семейной политики и задекларировано построение дружественного к семье государства. Реализация инструментов семейной политики в демографически и исторически приближенных к украинским условиям, но в заметно отличающейся современной социально-экономической среде, а также анализ результатов семейной политики, формируют актуальность изучения опыта Эстонии и Беларуси в контексте улучшения семейной политики Украины.

Стоит отметить также «пронаталистские» успехи Эстонии и Беларуси. Уровень рождаемости в Эстонии в последнее десятилетие несколько выше, чем во всех странах Восточной и Центральной Европы (суммарный показатель рождаемости в 2005 г. был равен среднему для ЕС и составил 1,52 ребенка на женщину, в 2010 этот показатель для Эстонии заметно опережал среднеевропейский – 1,72 и 1,62 ребенка на женщину, соответственно). В Беларуси в последние годы также фиксируется заметный рост рождаемости, суммарный показатель рождаемости вырос с 1,20 в 2005 до 1,72 в 2015 г.

Анализ последних исследований и публикаций. Изучение реализации семейной политики и ее влияния на демографические процессы проводится уже довольно длительное время и освещено в работах таких ученых: А. Готье (A. Gothie), О. Тевенон (O. Thevenon), П. Макдоналд (P. McDonald), Г. Нееп (G. Neyer) и др. Семейная политика Эстонии отображена в публикациях Т. Эдовальда (T. Edovald), М. Кару (M. Karu), Тийт Э.-М. (Tiit E.-M.); анализ семейной политики в стране также проводился в рамках подготовки государственной программы «Программа развития детей и семей на период 2012–2020». Семейную политику Беларуси исследовали ученые Л. Шахотко (L. Shakhotko), Н. Сосновская (N. Sosnovskaja), Т. Щурко (T. Shchurko). Стоит также отметить комплексное изучение семейной политики и рождаемости в странах Восточной и Центральной Европы под руководством Т. Фрейка (T. Frejka) и С. Захарова (S. Zakharov), опубликованное в 2016 г. и демонстрирующее особенности некоторых государств в контексте развития всего региона.

Цель статьи. Проанализировать опыт реализации семейной политики Эстонии и Беларуси в последние десятилетия и определить возможные заимствования опыта для улучшения семейной политики Украины.

Изложение основного материала. Формирование семейной политики Эстонии и Беларуси длительное время происходило в рамках единой политики Советского

Союза, после развала которого развитие в данной сфере пошло разными путями, в соответствии с общим социально-экономическим развитием стран. Эстония довольно быстро смогла реформировать экономику и государственную политику по образцу развитых стран Западной Европы, а также интегрировалась в Европейский Союз; в то же время Беларусь пережила некоторую «консервацию» социально-экономической системы и сохранила обособленность в интеграционных процессах. Обе страны пережили значительный спад рождаемости в 1990-ые годы, что и выступило катализатором активизации семейной политики.

Как в Эстонии, так и в Беларуси принимались программные документы в сфере семейной политики или близких к ней направлений социальной политики. Еще в 2004 г. в Эстонии была принята концепция защиты детей, планирование мер поддержки семей также происходило в рамках бюджетной политики начиная с 2005 г. [1]. При этом отдельные инструменты семейной политики внедрялись начиная с 2001 г., сформировав уже в следующие годы довольно широкую и универсальную систему помощи семьям с детьми [2]. Современная стратегия семейной политики — «Программа развития детей и семей на период 2012–2020» принятая в 2011 г., служит комплексным документом, охватывающим множество сфер социальной политики. Стратегия ориентирована на создание благоприятных условий для семей с детьми, улучшение качества жизни, упреждение трудностей для семей с детьми на ранних этапах с целью оказания положительного влияния на рождаемость путем создания надлежащей среды для воспитания ребенка.

Семейная политика Эстонии, соответственно с современной стратегией, ориентируется на достижение следующих целей: целостность политики и базирование на знаниях, поддержка ответственного родительства и всевозможное содействие родителям и детям относительно их «качества жизни», безопасность детей и защита их прав, создание комбинированной системы пособий и услуг для обеспечения надлежащего материального положения, гендерное равенство и равные возможности для совмещения занятости и семейной жизни [3]. Акцентируется внимание на опыте ряда стран Европы и результатах исследований, согласно которым в длительной перспективе положительное влияние на рождаемость будет оказывать гендерное равенство и возможность обеспечения занятости и рождения ребенка, что требует развития системы ухода за детьми, роста женской занятости и гибких условий труда.

Основными документами, влияющими на формирование семейной политики Беларуси, были: Указ Президента Республики Беларусь от 21 января 1998 г. «Об утверждении Основных направлений государственной семейной политики Республики Беларусь», Национальная программа демографической безопасности Республики Беларусь на 2007–2010 годы, Национальная программа демографической безопасности Республики Беларусь на 2011–2015 годы. Последняя имела целью увеличение рождаемости и усиление социально-экономической поддержки семей с детьми, а также ориентировалась на поддержку детей-сирот и укрепление традиционных семейных ценностей. Именно в этот период были значительно увеличены семейные пособия, внедрена программа «семейного капитала» для семей с детьми. Актуальная на данный момент программа: «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 гг., приоритеты которой сводятся к улучшению здоровья и предоставлению широкого спектра социальных услуг семьям с детьми, улучшению материальной поддержки, укреплению семейных ценностей путем развития информационной среды [4].

На современном этапе Томаш Фрейка и Сергей Захаров определяют Беларусь как страну с четко выраженной пронаталистской политикой — где основные усилия

семейной политики направлены на стимулирование рождаемости и довольно щедро финансируются, предоставляются значительные финансовые пособия и хорошо оплачиваемые декретные отпуска. К этой группе стран по типу политики также принадлежит и Украина. Эстония же определена как страна с комплексной системой семейной политики, ориентированной на создание целостной благоприятной для семьи и детей среды [5]. Стоит отметить, что в качестве «маркера» эффективности семейной политики относительно рождаемости в Беларуси предполагается увеличение значений показателей рождаемости, то в Эстонии – сокращение разницы между желаемым и реальным количеством детей.

Семейная политика Эстонии. Система материальной поддержки семей с детьми является важной составляющей семейной политики как в Эстонии, так и в Беларуси. Борьба с детской бедностью в Эстонии происходит, с одной стороны, путем улучшения системы материальной помощи, основной акцент в которой делается на универсальные пособия; с другой – акцентируется внимание на зависимости риска бедности от безработицы, что предполагает содействие занятости родителей и улучшение деятельности рынка труда в большей степени, чем материальное содействие родителям.

Единовременное пособие по беременности и родам составляет 320 евро (аналогичное выплачивается усыновителю), ежемесячное пособие на ребенка – 50 евро в месяц на первого и второго ребенка, и 100 евро – на третьего ребенка. Кроме возрастания с очередностью, пособие выплачивается довольно длительный срок – до достижения ребенком 16 лет (19 лет – при условии обучения в профессиональном учебном заведении). Каких-либо условий относительно дохода для получения пособий, в отличие от многих других стран, в Эстонии нет. При рождении тройни и более детей выплачивается пособие в размере 1000 евро на каждого ребенка. Семьям с семью детьми выплачивается ежемесячное пособие в размере 168 евро. Дополнительно выплачиваются ежемесячные пособия по уходу за ребенком в размере 19 евро. Дополнительные ежемесячные пособия предоставляются также: семьям с одним родителем – 19 евро, на ребенка, родитель которого проходит срочную или альтернативную службу – 48 евро, ребенку, находящемуся под опекой или на попечительстве в семье – 240 евро. Существует одноразовое пособие на вступление во взрослую жизнь для детей без родительской опеки в ряде случаев – 383 евро [3].

В целом, система пособий довольно гибкая (стоит отметить длительность выплат, дифференциацию по очередности и дополнительную поддержку одиноких родителей), система пытается учитывать различие в рисках бедности для разных групп людей. Следует также отметить, что периодические пособия – заметно более существенный инструмент поддержки семей с детьми, чем единовременные пособия, особенно если учесть длительность их выплаты.

Затраты на поддержку семей с детьми в Эстонии составляют 2,1 % от ВВП (2014 г.), что в целом несколько ниже среднего показателя по ЕС (2,6 %) и ОЭСР (2,4 %). Наиболее значительная поддержка семей с детьми (если оценивать долю от ВВП страны) имела место в период финансово-экономического кризиса 2009–2010 гг. (рис. 1). После кризиса произошло некоторое сокращение, в результате которого доля опустилась фактически до значений десятилетней давности, но при этом несколько изменилась структура – сократилась доля денежных выплат, доля же услуг выросла почти вдвое. Затраты на материальную поддержку семей с детьми в последние годы составляют 1,5–2 % от ВВП страны.

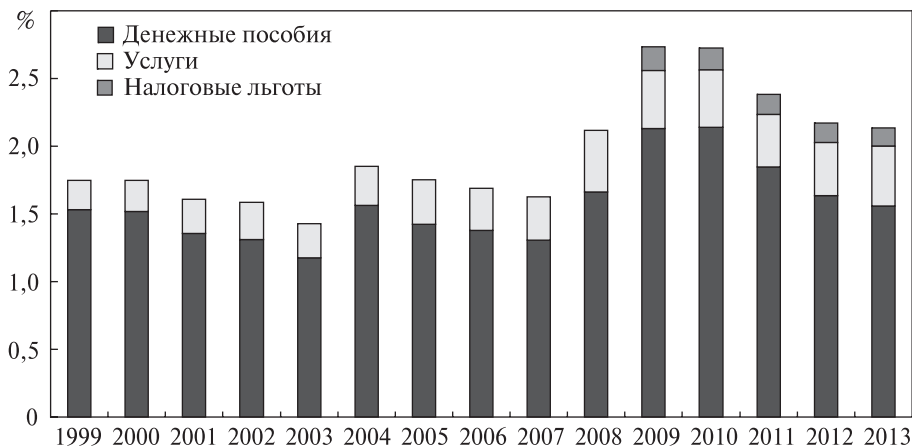


Рис. 1. Поддержка семей с детьми в Эстонии в 2000–2014 годах, в % от ВВП

Источник: составлено по материалам OECD. Режим доступа: <http://www.oecd.org/social/family/database.htm>.

Современное развитие системы материальной поддержки, кроме создания комбинированных пособий в поддержку адекватного дохода семьи, проходит путем развития системы уплаты алиментов и помощи в получении алиментов, а также улучшения жилищных условий семей с детьми. Значительное внимание предоставляется содействию участию родителей на рынке труда, как более эффективному протектору бедности, чем развитие системы пособий.

Заметно, что за последнее десятилетие значительно выросла роль услуг в структуре инструментов семейной политики (с 0,4 % от ВВП в 1999–2003 гг. до 0,9 % в 2013 г.), в частности, речь идет о социальных услугах по уходу за ребенком. Данная тенденция соответствует общеевропейскому вектору развития семейной политики, в которой важную роль занимает система поддержки родителей в различных жизненных обстоятельствах, в частности — работающих родителей. Стоит отметить, что в формировании семейной политики Эстонии прослеживается характерная для стран ЕС система приоритетов: материальное благополучие детей, гендерное равенство, сочетание занятости и семейной жизни [6].

Семейная политика Эстонии, кроме системы необходимой материальной поддержки родителей, ориентируется на смягчение различных трудностей, возникающих у семей с детьми — в первую очередь связанных с уходом за детьми и занятостью родителей. В Эстонии довольно высокий охват детей дошкольными учреждениями — 90 % для детей возраста 3–5 лет и 25 % для детей возраста 0–2 года. Развитие системы дошкольных учреждений находится в центре внимания современной стратегии семейной политики: акцентируется необходимость повышения качества услуг, развитие разных способов дневного ухода за ребенком и необходимость более широкого участия местного самоуправления в поддержке системы дошкольных учреждений.

Система родительских отпусков представлена декретным отпуском и отпуском по уходу за ребенком до трех лет. Декретный отпуск составляет 140 дней и оплачивается в размере 100 % от ранее получаемой зарплаты. Существующий отпуск по уходу за ребенком до трех лет оплачивается в период до достижения ребенком полутора лет в размере 100 % от зарплаты, период от полутора до трех лет не оплачивается. Система отпусков, в целом, восходит к советскому трудовому законодательству, чем напоми-

нает систему отпусков в Беларуси и Украине. Но существенным дополнением является то, что довольно длительная часть отпуска по уходу за ребенком оплачивается. К примеру, в среднем в странах ОЕСР оплачиваемый декретный отпуск составляет 17,7 недель, а оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком — 37,5 недель. В Украине отпуск по уходу за ребенком не оплачивается.

Значительное внимание уделяется содействию большему участию отцов в жизни семьи путем информационной деятельности, общей поддержке гендерного равенства и поддержке достаточного количества услуг, которые помогают «облегчать» родительство. В центре внимания также вопрос родительских знаний: существуют различного рода обучающие программы, роль которых — подготовить родителей, сформировать у них необходимые умения и навыки, упредить развитие кризисных и конфликтных ситуаций. Поддерживаются всевозможные гражданские инициативы относительно семей с детьми. В сфере защиты прав ребенка определяется необходимость информирования населения о правах ребенка, развитие медиа-грамотности у детей и формирование безопасной медиа-среды.

В целом, в Эстонии преобладает поддержка в первые годы жизни ребенка, но существует некоторое распределение на весь период жизни ребенка и заметная поддержка оказывается до достижения 18 лет (рис. 2).

В 2005–2011 гг. наиболее заметно выросла поддержка детей при рождении, а также в длительном периоде от 3 до 18 и более лет. Это свидетельствует о построении системы поддержки человека в длительный период жизни до достижения им самостоятельности и смягчении рисков бедности семьи на довольно длительном отрезке жизни.

Подытожим: современная семейная политика Эстонии является комплексной системой воздействия на положение семей с детьми относительно финансового благосостояния родителей и детей, борьбы с детской бедностью, участия родителей на рынке труда, обеспечения гендерного равенства, всевозможного содействия родителям фактически до полного обретения детьми самостоятельности.

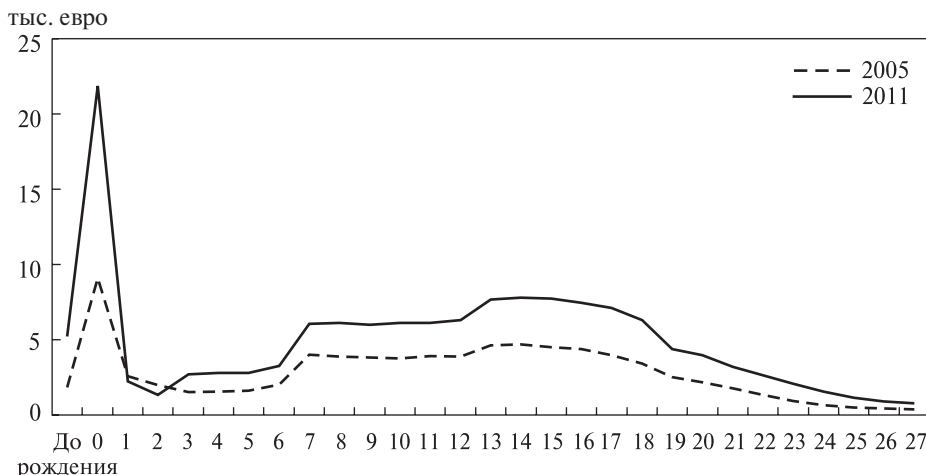


Рис. 2. Распределение затрат на поддержку семей с детьми относительно возраста человека в Эстонии в 2005–2011 годах, тыс. евро

Источник: составлено по материалам OECD. Режим доступа: <http://www.oecd.org/social/family/database.htm>.

Семейная политика Беларуси. За последнее десятилетие, в период реализации программ семейной политики, в стране существенно улучшилась демографическая ситуация, выросла рождаемость и снизилась убыль населения. Сокращение депопуляции несколько «смягчило» демографический кризис, но успехи не столь велики, чтобы речь зашла о простом типе воспроизводства населения. Рождаемость остается на низком уровне, воспроизводство населения обеспечивается только на 80 % [7].

В расходах фонда социальной защиты населения доля семейных и материнских пособий постепенно растет: с 7,5 % в 2005 г., до 8,8 % в 2010 и 10,2 % в 2012 г. Наибольшую долю в этом показателе составили выплаты по уходу за ребенком в возрасте до 3 лет – 5,1 %, доля остальных заметно ниже – помощь по беременности и родам 1,9 %, помощь в связи с рождением ребенка – 1,9 %, помощь на детей в возрасте старше 3 лет – 1,1 % [8]. Общая доля расходов на выплаты государственных пособий семьям с детьми составляет в Беларуси 1 % ВВП [8].

В последние годы семейная политика Беларуси имеет довольно очевидную пронаталистскую ориентацию. Существует широкая система материальной поддержки семей с детьми, которая включает как денежные пособия, так и неденежные инструменты. На протяжении последнего десятилетия денежные пособия в стране значительно возросли и дифференцировались, заметно также внимание к жилищным проблемам семей с детьми. Система выплат дифференцирована по очередности с небольшим возрастанием при рождении второго и последующих детей, а также связана с социальными стандартами в стране. Довольно широкая поддержка осуществляется относительно многодетных семей, детей-инвалидов и других отдельных категорий детей. Существует единовременное пособие при рождении, пособие по уходу за ребенком в возрасте до 3 лет, на детей старше трех лет для отдельных категорий семей (по уходу за ребенком-инвалидом, по уходу за больным ребенком, на ребенка, инфицированного вирусом иммунодефицита человека, в некоторых других ситуациях).

В дополнение к семейным пособиям пронаталистского характера для семей с низкими доходами действует программа адресной социальной помощи, которая включает пять инструментов: ежемесячное социальное пособие; единовременное социальное пособие; социальное пособие для возмещения затрат на приобретение подгузников; социальное пособие на оплату технических средств социальной реабилитации; обеспечение продуктами питания детей первых двух лет жизни [9]. Система пособий довольно широко спонсирует семьи с детьми, особенно многодетные и с дополнительными потребностями, чем существенно влияет на проявления бедности.

Единовременное пособие в связи с рождением ребенка связано с прожиточным минимумом и дифференцировано в зависимости от очередности рождения ребенка – при рождении первого ребенка выплачивается пособие в размере 10 прожиточных минимумов, при рождении второго и последующих – 14 прожиточных минимумов. Так, по состоянию на 01.02.2017 г. размер единовременного пособия при рождении первого ребенка составил 1801 рубль (примерно 958 дол. США по курсу февраля 2017 г.), при рождении второго и последующих – 2521 рубль (1348 дол. США). Размеры единовременного пособия в связи с рождением ребенка постепенно возрастали в предыдущие годы.

Ежемесячное пособие по уходу за ребенком зависит уже не от прожиточного минимума, а от показателя средней заработной платы работников в Беларуси за квартал (СЗП). При этом пособие так же дифференцировано по очередности – 35 % от СЗП на первого ребенка, 40 % от СЗП на второго и последующих детей, 45 %

от СЗП на ребенка-инвалида до трех лет. В начале февраля 2017 г. пособие на первого ребенка составило 261 рубль (138 дол. США), на второго и третьего – 299 рублей (159 дол. США), на ребенка-инвалида до трех лет – 336 рублей (195 дол. США). Существует также долговременное ежемесячное пособие семьям на детей в возрасте от 3 до 18 лет в период воспитания ребенка в возрасте до трех лет в размере 50 % прожиточного минимума, то есть 90 рублей (50 дол. США) [10].

Большинство инвестиций осуществляется в ранний период жизни ребенка: система денежной помощи родителям с детьми предполагает несколько видов пособий, большинство из которых выплачиваются в первые три года жизни ребенка. Только десятая часть выплат касается детей в возрасте старше трех лет. Акцент на первых трех годах жизни ребенка отличает систему выплат в Беларуси от распространенных в Европе систем, где инвестиции в детей равномерно распределены на период до достижения ими самостоятельности.

Невзирая на существенные выплаты, сохраняется повышенный уровень бедности домохозяйств с детьми. Общий уровень малообеспеченности домашних хозяйств в Беларуси в 2014 г. составил 4 %, но при этом среди домохозяйств без детей он составлял 2 %, среди домохозяйств с детьми до 18 лет он вчетверо выше (8,3 %), а среди домохозяйств с двумя детьми и более он почти в 6,5 раз выше (13,7 %) [7].

Одной из недавних мер семейной политики является семейный капитал для многодетных семей. С 2015 г. при рождении или усыновлении третьего или последующих детей семья получает право на единовременное предоставление безличных денежных средств в размере 10 000 дол. США. Воспользоваться средствами станет возможным по достижении совершеннолетия ребенком, в связи с которым назначался семейный капитал. Выделенные средства можно будет использовать для улучшения жилищных условий; получения образования; получения услуг в сфере социального обслуживания, здравоохранения; формирования накопительной пенсии матери в полной семье или же родителя в неполной семье [12].

Семейная политика Беларуси содержит также инструментарий решения жилищных проблем родителей: существует программа льготного кредитования малообеспеченных семей с тремя и более детьми [13]. Жилищная проблема актуальна для семей с детьми во многих странах, особенно это касается многодетных семей. Существующие оценки говорят о недостаточной эффективности программы льготного жилищного кредитования в Беларуси: в 2012 г. на учете в качестве нуждающихся стояло 813,6 тыс. граждан (семей), однако число граждан (семей), улучшивших жилищные условия за год, было всего 39,2 тыс. [14].

Существует также ряд неденежных инструментов поддержки семей с детьми, прежде всего это гарантии и льготы (трудовые, налоговые, медицинские, социальные и другие), предусмотрено и обеспечение необходимыми товарами или услугами (обеспечение бесплатным питанием, учебниками, транспортом, лекарственными средствами, есть возможность воспользоваться услугами няни при рождении троих и более детей и т. д.).

Поддержка работающих родителей в Беларуси осуществляется преимущественно на базе еще советского трудового законодательства, и подход к формированию отпусков и предоставлению гарантий в этой сфере за последние десятилетия изменились мало. Предоставляется отпуск по беременности и родам (126 календарных дней, 146 дней – женщинам, проживающим в зоне радиоактивного загрязнения), а также отпуск при усыновлении – 70 календарных дней. Работающей матери или отцу, другим родственникам, членам семьи ребенка предоставляется отпуск по уходу

за ребенком до достижения им возраста трех лет. Также предоставляется право на один свободный от работы день раз в месяц при воспитании ребенка до 18 лет, и на один дополнительный свободный от работы день в неделю при воспитании ребенка-инвалида. В целом, система отпусков – комбинация оплачиваемого отпуска по беременности и родам, довольно длительного отпуска до достижения ребенком трех лет и некоторых других небольших отпусков. В программных документах отсутствует заметное внимание к вопросам гибкой занятости, частичной занятости, другим вариантам реализации трудового потенциала родителей.

Другой важный инструмент поддержки работающих родителей – система социальных услуг присмотра за детьми. В Беларуси она существует и не плохо развита. Но при достаточно высоких показателях охвата детей дошкольными учреждениями наблюдается сокращение этих показателей, что идет несколько вразрез с тенденциями в развитых странах. Охват детей учреждениями дошкольного образования, в процентах к численности детей в возрасте 1–5 лет, составил 73,5 % за 2015 г. (из которых 80,2 % – городское население, 48,8 % – сельское население), в то время как в 2010 г. было 76,7 %. При этом существует небольшая перегрузка дошкольных учреждений, в первую очередь в городах. Численность детей, приходящихся на 100 мест в учреждениях дошкольного образования в 2015 г., составила 107 человек, в то время как в 2010 г. – 104 человека [15]. Еще в 2005 г. уровень охвата детей в возрасте 1–5 лет учреждениями дошкольного образования составлял 82,5 %. Если посмотреть на разные возрастные категории, то охват детей в возрасте до трех лет составляет всего 29,7 %. Наиболее высокие показатели охвата детей в возрасте от 3 до 5 лет – 95,2 %. При этом данные статистики свидетельствуют о явной нехватке мест в учреждениях дошкольного образования. Рост рождаемости создает очевидную потребность в расширении системы дошкольных учреждений в стране.

Если оценивать удовлетворенность населения мерами семейной политики путем опрашивания получателей пособий и льгот, то можно увидеть довольно высокий общий уровень удовлетворенности, но существенные различия относительно отдельных инструментов.

Согласно социологическим данным, в ноябре 2014 г. большинство опрошенных семей с детьми до трех лет (60 %) оценили позитивно уровень удовлетворения мерами семейной политики, при этом в сельской местности этот показатель выше, чем в городских поселениях. Стоит отметить низкую удовлетворенность рядом инструментов, позволяющих соединять занятость и воспитание ребенка: только 33 % удовлетворены имеющимися возможностями рабочего графика. При этом наименьшую степень удовлетворенности выразили опрошенные с детьми от 3 до 6 лет (31 %) [16].

Подытожим: семейная политика Беларуси оказывает существенную материальную поддержку родителям с детьми (особенно в первые годы жизни ребенка) и значительно снижает риски бедности. При этом вопросам поддержки занятости родителей не уделяется должного внимания, как и многим другим вопросам, все более актуальным в современном мире – содействия одиноким родителям, увеличении роли отца в воспитании ребенка, расширении возможности родителей в разных сферах, создания для родителей возможности материального самообеспечения. Тем самым, семейная политика Беларуси не учитывает демографических тенденций (к примеру, высокую долю внебрачных рождений) и поведенческих ориентаций в современном обществе, что все больше уменьшает ее возможности содействия родителям.

Относительно влияния семейной политики на рождаемость в Эстонии и в Беларуси отмечается позитивное влияние мер семейной политики на показатели интенсивности рождаемости [2, 3, 5]. Рост рождаемости в большинстве стран Европы наблюдался в 2001–2008 гг., но при этом в обеих странах в отдельные периоды имел место более заметный рост показателей рождаемости, чем в других странах региона (рис. 3). В Эстонии наиболее заметный рост рождаемости был в 2004–2008 гг., после кризиса 2008–2009 гг. рождаемость несколько снизилась, а с 2014 г. заметно новое возрастание. Снижение рождаемости во время кризиса (что характерно также для многих других стран Европы), подтверждает значительное влияние общей экономической конъюнктуры, более весомое, нежели национальные системы «снижения рисков бедности». В Беларуси влияние финансово-экономического кризиса не заметно – что может быть связано с некоторой обособленностью экономики Беларуси, рост рождаемости наблюдается стабильно с 2006 г., с некоторым ускорением в 2012 г.

Рост рождаемости в целом сопоставляется с внедрением ряда инструментов семейной политики, в чем можно увидеть подтверждение их положительного влияния на рождаемость в последующие после активизации годы, как это уже неоднократно отмечалось в разных странах. Создание комфортной среды для родителей с детьми содействует более полной реализации детородных ориентаций населения, что отражается в росте текущих показателей рождаемости. В Эстонии наиболее заметный рост рождаемости пришелся на период постепенного внедрения различных мер семейной политики, проводившегося с 2001 г. В 2005–2010 гг. уровень рождаемости в Эстонии был самым высоким среди стран Восточной, Центральной и Южной Европы. Изменения в показателях рождаемости в Беларуси в последние годы близки к тем, которые наблюдались в Украине после введения значительной одноразовой помощи при рождении в 2005 г., а также в СССР после введения ряда инструментов семейной политики в начале 1980-х гг., и в России после введения материнского капитала в 2006 г.

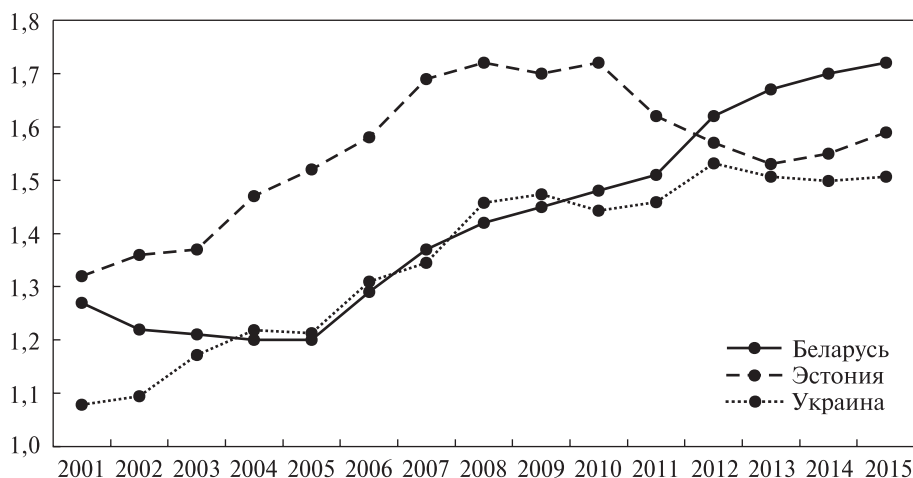


Рис. 3. Динамика суммарного показателя рождаемости в Эстонии, Беларуси и Украине в 2001–2015 гг., детей на женщину

Источник: составлено по материалам Eurostat. Режим доступа: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Стоит отметить, что существующие исследования связывают упомянутые изменения в интенсивности рождаемости со смещением в «календаре рождений» под влиянием желания получить предложенную поддержку, которое в конечном итоге имеет незначительное влияние на итоговую рождаемость [17, 18]. Оценивать же окончательно рост рождаемости станет возможно только по прошествии времени, когда появится возможность окончательно подытожить рождаемость современных поколений. В то же время С. Захаров и Т. Фрейка отмечают, что в Эстонии созданы наиболее комфортные в регионе Центральной и Восточной Европы условия именно для стабилизации итоговой рождаемости [5].

Выводы. Семейная политика в современных Эстонии и Беларуси базируется на довольно разных подходах.

В Беларуси сделан акцент на значительном материальном обеспечении родителей с детьми, особенно в первые годы жизни ребенка. Таким образом, развитие семейной политики в Беларуси напоминает подход, действовавший в Украине в 2005–2013 гг., который реализован в более широкой форме. Такой подход позволяет защитить от бедности семьи с детьми на период существования поддержки, что является безусловной необходимостью. Семейная политика Беларуси в целом ориентирована на «смягчение» экономических трудностей семей с детьми, но при этом не уделяет должного внимания «постматериальным» ценностям, реализации современных поведенческих установок. Это проявляется в неудовлетворенности рабочим графиком, снижении охвата детей дошкольными учреждениями и, как следствие, недостаточную гибкость в возможностях соединить рождение ребенка и профессиональную или личностную реализацию. В программах семейной политики Беларуси отсутствует аспект поддержки гендерного равенства, который в большинстве развитых стран служит одной из основных составляющих подобных программ. Необходимость в развитии данных направлений семейной политики также подтверждается более высокой неудовлетворенностью населения именно в вопросах гибкости занятости, а не в неразрешимости материальных проблем.

В Эстонии преобладает комплексный подход, при котором акцентируется внимание на расширении возможностей родителей и облегчении всевозможных связанных с рождением ребенка трудностей, что проявляется в широком спектре задействованных инструментов: длительные оплачиваемые отпуска и широкий охват дошкольными учреждениями, содействие занятости и совершенствование знаний и навыков родителей, длительная материальная поддержка, дифференцированная относительно рисков бедности, содействие экономической самодостаточности семей с детьми. Стоит отметить связь инструментов семейной политики с научными исследованиями и изучением потребностей родителей и детей, что в конечном итоге позволяет более полно реализовываться родителям в разных сферах жизни.

В этом подходе можно усмотреть желаемый вектор развития семейной политики Украины, который будет базироваться на достижении материального благосостояния и трудовой самореализации родителей путем создания для них соответствующих возможностей и смягчения трудностей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Anniki Lai Towards Effective Child Protection systems / European Commission. – 9.06.2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/rights_child/9th_a_lai.Pdf

2. Principles and Actions of Estonian Population Policy 2009–2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.monitoringris.org/documents/imp_nat/Main_principles_of_population_policy.pdf
3. Программа развития детей и семей на период 2012–2020 // Министерство социальных дел Эстонии [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Valjaanded/lpa_rus.pdf
4. Государственная программа «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016–2020 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.polessu.by/sites/default/files/files/13-ovrm/57-programma.PDF>
5. *Tomas Frejka, Stuart Gietel-Basten*. Fertility and Family Policies in Central and Eastern Europe after 1990 // *Comparative Population Studies*. – 2016. – **41**, No. 1. – P. 3–56 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://research-repository.st-andrews.ac.uk/bitstream/handle/10023/10221/Frejka_2016_Fertility_CPS_3.pdf?sequence=1&isAllowed=y
6. *Henning Lohmann, Frauke H. Peter, Tine Rostgaard, Katharina Spiess* Towards a framework for assessing family policies in the EU // *OECD Social, Employment and Migration Working Paper* – No. 88. – 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/towards-a-framework-for-assessing-family-policies-in-the-eu_223883627348
7. *Шахотько Л.* Сложное демографическое будущее Беларуси // *Демоскоп Weekly* – № 649–650, 1 июля – 23 августа. – 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://demoscope.ru/weekly/2015/0649/demoscope649.pdf>
8. Семья в Республике Беларусь, 2013 / Статистический сборник [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.belstat.gov.by/upload/iblock/909/90909178e25b36d72071773aad993055.zip>
9. Основные направления государственной семейной политики в Республике Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/ProtectionFamily/States/Belarus1.doc>
10. Семейные пособия [Электронный ресурс] / Департамент социального страхования – 2016. – Режим доступа: <http://vana.sotsiaalkindlustusamet.ee/10823/>
11. Размеры государственных пособий семьям, воспитывающим детей, в 2017 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/Razmery-posobij-2017-01-04-mes..pdf>
12. Об использовании средств семейного капитала [Электронный ресурс]. – Режим доступа: – <http://www.mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/Ob-ispolzovanii-sredstv-semejnego-kapitala.pdf>
13. О предоставлении гражданам льготных кредитов на строительство (реконструкцию) или приобретение жилых помещений : Указ Президента Республики Беларусь от 14.04.2000 № 185 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kvadroom.info/community/viewtopic.php?t=115>
14. *Шурко Т.* Семейная политика: между идеологией и практикой [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://left.by/archives/1075>
15. Образование в Республике Беларусь 2016–2017. Статистический сборник [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.belstat.gov.by/upload/iblock/b9a/b9a5a8b91a4f0d50255d83e5daf3faf4.zip>
16. *Сосновская Н.А.* Семейная политика Республики Беларусь: социологический анализ оценки эффективности // *Социологический альманах*. – 2016. – Вып. № 7. – С. 256.
17. *Кример Б.О.* Демографічні наслідки запровадження допомоги при народженні дитини // *Демографія та соціальна економіка*. – 2013. – № 1 (19). – С. 7–46. – doi : <https://doi.org/10.15407/dse2013.01.037>.
18. *Захаров С.* Скромные демографические результаты пронаталистской политики в контексте долговременной эволюции рождаемости в России // *Демографическое обозрение*. – 2016. – № 4. – С. 6–26.

REFERENCES

1. Lai, A. (2015). Towards Effective Child Protection systems. European Commission. *ec.europa.eu*. Retrieved from http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/rights_child/9th_a_lai.Pdf [in English].
2. Principles and Actions of Estonian Population Policy 2009–2013. (n.d.). *monitoringris.org*. Retrieved from http://www.monitoringris.org/documents/imp_nat/Main_principles_of_population_policy.pdf [in English].

3. Programma razvitija detej i semej na period 2012-2020 [Program for the development of children and families for the period 2012-2020]. (2011). Ministry of Social Affairs of Estonia. *sm.ee*. Retrieved from https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Valjaanded/lpa_rus.pdf [in Russian].
4. Gosudarstvennaja programa «Zdorove naroda i demograficheskaja bezopasnost Respubliki Belarus» na 2016-2020 gody [The State Program «People's Health and Demographic Security of the Republic of Belarus» for 2016-2020]. (2015). Council of Ministers of the Republic of Belarus, 2015. *polessu.by*. Retrieved from <http://www.polessu.by/sites/default/files/files/13-ovrm/57-programma.PDF> [in Russian].
5. Frejka, T., & Gietel-Basten, S. (2016). Fertility and Family Policies in Central and Eastern Europe after 1990. *Comparative Population Studies, Vol 41*, 1, 3-56. [in English].
6. Lohmann, H., Peter, F.H., Rostgaard, T., & Spiess, K. (2009). Towards a framework for assessing family policies in the EU. *OECD Social, Employment and Migration Working Paper, 88* [in English].
7. Shahotko, L. (2015). Slozhnoe demograficheskoe budushhee Belarusi [The difficult demographic future of Belarus]. *Demoskop Weekly - Demoskop Weekly*, 649-650 [in Russian].
8. Semja v Respublike Belarus 2013. Statisticheskij sbornik. [Family in the Republic of Belarus 2013. Statistical Digest] (2013). National Statistical Committee of the Republic of Belarus *belstat.gov.by*. Retrieved from <http://www.belstat.gov.by/upload/iblock/909/90909178e25b36d72071773aad993055.zip> [in Russian].
9. Osnovnye napravlenija gosudarstvennoj semejnoj politiki v Respublike Belarus [The main directions of the state family policy in the Republic of Belarus]. (2016). The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *ohchr.org*. Retrieved from <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/ProtectionFamily/States/Belarus1.doc> [in Russian].
10. Semejnye posobija [Family benefits]. (2017). The Department of Social Insurance. *vana.sotsiaalkindlustusamet.ee*. Retrieved from <http://vana.sotsiaalkindlustusamet.ee/10823/> [in Russian].
11. Razmery gosudarstvennyh posobij semijam, vospityvajushhim detej v 2017 godu [The amount of state benefits for families raising children in 2017]. (2017). Ministry of Labour and Social Protection Republic of Belarus. *mintrud.gov.by*. Retrieved from <http://www.mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/Razmery-posobij-2017-01-04-mes..pdf> [in Russian].
12. Ob ispolzovanii sredstv semejnogo kapitala [About use of means of the family capital]. (2017). Ministry of Labour and Social Protection Republic of Belarus. *mintrud.gov.by*. Retrieved from <http://www.mintrud.gov.by/system/extensions/spaw/uploads/files/Ob-ispolzovanii-sredstv-semejnogo-kapitala.pdf> [in Russian].
13. Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus ot 14.04.2000 № 185 «O predostavlenii grazhdanam lgotnyh kreditov na stroitelstvo (rekonstruktsiyu) ili priobretenie zhilyih pomescheniy» [Decree of the President of the Republic of Belarus of 14.04.2000 № 185 «On giving citizens preferential loans for construction (reconstruction) or purchase of residential premises»]. (2000, 14 April). *kvadroom.info*. Retrieved from <http://kvadroom.info/community/viewtopic.php?t=115> [in Russian].
14. Shhurko, T. (2014). Cemejnaja politika: mezhdru ideologij i praktikoj [Family policy: between ideology and practice]. *left.by*. Retrieved from <http://left.by/archives/1075> [in Russian].
15. Obrazovanie v Respublike Belarus [Education in the Republic of Belarus]. (2016). National Statistical Committee of the Republic of Belarus. *belstat.gov.by*. Retrieved from <http://www.belstat.gov.by/upload/iblock/b9a/b9a5a8b91a4f0d50255d83e5daf3faf4.zip> [in Russian].
16. Sosnovskaja, N. (2016). Semejnaja politika Respubliki Belarus: sociologicheskij analiz ocenki jefektivnosti [Family policy of the Republic of Belarus: a sociological analysis of the effectiveness evaluation]. *Sociologicheskij almanah - Sociological Almanac*, 7 [in Russian].
17. Krimer, B. (2013). Demografichni rezultaty zaprovadzhennia dopomogy pri narodzhenni dytyny [Demographic Result of Introduction of Maternity Grants]. *Demohrafiia ta sotsialna ekonomika - Demography and social economy, №1(19)*, 37-46. [in Ukrainian]. doi : <https://doi.org/10.15407/dse2013.01.037>.
18. Zaharov, S. (2016). Skromnye demograficheskie rezultaty pronatalistskoj politiki v kontekste dolgovremennoj jevoljucii rozhdanosti v Rossii [Modest Demographic Results of Pronatalist Politics in the Context of the Long-Term Evolution of Fertility in Russia]. *Demograficheskoe obozrenie - Demographic Review*, 4, 6-26 [in Russian].

Стаття надійшла до редакції журналу 23.05.2017.