

Научная статья
УДК 316.334.3(517.3)
DOI 10.18101/978-5-9793-1869-1-226-234

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ ЗАНЯТОСТИ ИНВАЛИДОВ В МОНГОЛИИ

© **Цэвээний Цэцэнбилэг**

PhD, главный научный сотрудник,
Институт философии Академии наук Монголии
Монголия, 211238, г. Улан-Батор, ул. Баруун Сэлбэ, 15;
доцент,
Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы
Россия, 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6
tsetsenbilegts@gmail.com

© **Норовжамц Мунхбат**

преподаватель, докторант,
Монгольский государственный университет
Монголия, 211238, г. Улан-Батор, ул. Университетская, 1
moogii_hamtdaa@yahoo.com

Социальная политика относительно молодая дисциплина в социальных науках, основанная с середины прошлого века. Существуют различные подходы к ее трактовке. В докладе приводятся основные определения, подходы и теории к изучению социальной политики, законодательные положения в Монголии по трудовой занятости людей с ограниченными возможностями (ЛОВ). Целью доклада является рассмотрение существующей социальной политики по трудовой занятости людей с ЛОВ в Монголии и ее оценка на результатах исследования Института труда и социальной защиты, проведенного в 2017 г. В заключение подытоживаются сильные и слабые стороны социальной политики Монголии на примере трудовой занятости ЛОВ, и ее неоднородность в действовании.

Ключевые слова: социальная политика, Монголия, инвалиды, занятость.

Благодарности:

Работа выполнена при поддержке проекта МинОиН и РФФИ ШУТ2021/328 «Неформальная занятость в России и Монголии в условиях глобализации».

Социальная политика — это термин, которым обозначают государственную политику, действия, программы или инициативы, направленные на решение и улучшение социальных проблем. Социальная политика связана с тем, как общества во всем мире удовлетворяют потребности человека в безопасности, образовании, работе, здоровье и благополучии. По мнению профессора Л. Платт из Лондонской школы экономики, социальная политика касается того, как государства и общества реагируют на глобальные вызовы социальных, демографических и экономических изменений, бедности, миграции и глобализации [1]. Социальная политика анализирует различные роли: национальных правительств, семьи, гражданского общества, рынка и международных организаций в предоставлении услуг и поддержки на протяжении всей жизни от детства до старости. Эти услуги и поддержка включают поддержку детей и семьи, школьное образование и образование, обновление жилья и микрорайонов, поддержание доходов и сокращение

бедности, поддержку и обучение по безработице, пенсии, медицинское и социальное обслуживание. Социальная политика направлена на выявление и поиск путей сокращения неравенства в доступе к услугам и поддержке между социальными группами, определяемыми социально-экономическим статусом, расой, этнической принадлежностью, миграционным статусом, полом, сексуальной ориентацией, инвалидностью и возрастом, а также между странами.

Существуют различные подходы к определению социальной политики. В некоторых подходах социальную политику считают частью государственной политики. К примеру, Центр социальной политики Малкольма Винера при Гарвардском университете описывает ее как «государственную политику и практику в областях здравоохранения, социальных услуг, уголовного правосудия, неравенства, образования и труда» [2]. Другие, как в Школе социальной политики и практики Пенсильванского университета, характеризуют социальную политику и государственную политику как два отдельных конкурирующих подхода к одному и тому же общественному интересу, при этом социальная политика считается более целостным, чем государственная политика [3]. Как считает П. Спикер, каково бы из этих убеждений ни придерживался университет, социальная политика начинается с изучения государства всеобщего благосостояния и социальных услуг. Она состоит из руководств, принципов и связанной с этим деятельности, которая влияет на условия жизни, способствующие благополучию человека, такие как качество жизни человека [4]. Социальная политика также может быть описана как действия, которые влияют на благополучие членов общества посредством формирования распределения и доступа к товарам и ресурсам. в этом обществе. [5]

Социальная политика имеет длительные исторические корни с древнего Рима, но была впервые задумана в 1940-х гг. Ричардом Титмуссом в области социального управления в Великобритании. Эссе Титмусса «О социальном отделе благосостояния» (1955 г.) положило начало развитию социальной политики, постепенно поглощающей социальное управление [6]. В то время как некоторые ученые описывают социальную политику как междисциплинарную область практики, такие ученые, как Фиона Уильямс и Пит Оллок, считают, что социальная политика является отдельной дисциплиной.

Некоторые из самых ранних примеров прямого вмешательства правительства в благосостояние людей восходят к Древнему Риму *Cura Annonae* (зерновая доля), начавшись с 123 г. до н.э., и к правлению Умара ибн аль-Хаттаба как второго халифа ислама в 6 веке.: он использовал сборы закята (благотворительная дань), а также другие государственные ресурсы для установления пенсий, поддержки доходов, детских пособий и различных пособий для людей из немусульманской общины. Принятие английских постановлений о бедных повлияло на судей Беркшира, чтобы они внедрились систему Спинхэмленда, явившейся первой социальной программой в современном понимании этого слова. Обследования бедности, раскрывающие жестокие условия жизни в городских трущобах викторианской Британии, оказали давление, приведшее к таким изменениям, как упадок и отмена системы законов о бедных и либеральные реформы социального обеспечения. Другими важными примерами развития социальной политики являются бисмарковское государство всеобщего благосостояния в Германии XIX века, политика социального обеспечения в Соединенных Штатах, введенная в рамках Нового курса между 1933 и 1935 годами, а также отчет Бевериджа и Акт о наци-

ональной службе здравоохранения от 1946 года в Великобритании. Таким образом, на практике возникли две основные модели социального страхования: бисмарковское благосостояние в Германии и Бевериджа в Британии.

На современном Западе сторонники научного социального планирования, такие как социолог Огюст Конт, и социальные исследователи, такие как Чарльз Бут, внесли свой вклад в появление социальной политики в первых промышленно развитых странах после промышленной революции. Социологические взгляды на социальную политику включают следующие теории, как позитивизм, функционализм, «новое право» марксизм, феминизм, интеракционизм и постмодернистские взгляды.

Последователи позитивистских теорий считают, что социологи должны предоставлять объективные, свободные от оценок количественные данные, раскрывающие социальные факты. Если эти социальные факты выявляют социальные проблемы, то социальная политика является способом «излечения» таких проблем. Для позитивистов социальная политика — это эффективный научный способ решения социальных проблем, обнаруженных с помощью научных методов. Теоретики функционализма считают, что социальная политика — это способ поддержания функционирования общества, поскольку она решает проблемы внутри общества и помогает поддерживать социальную солидарность. По мнению функционалистов, государство действует в интересах общества и использует социальную политику для всеобщего блага.

По мнению сторонников «нового права» люди должны иметь чувство ответственности и свободы для решения своих собственных проблем. Чарльз Мюррей, ключевой теоретик «новых правых», считает, что чрезмерно щедрые и надежные государственные блага, такие как финансовые и муниципальное жилье поощряют «порочные стимулы». Это означает, что государство поощряет безответственных людей, безоговорочно предоставляя государственные льготы. Мюррей утверждает, что чрезмерная зависимость от государства приводит к преступности и правонарушениям, поскольку людям, полагающимся на государство, не нужно искать работу. Поэтому «Новые правые» выступают за сокращение социальных пособий и государственных пособий, чтобы люди были вынуждены проявлять инициативу и обеспечивать себя.

Марксисты считают социальную политику способом отставания капитализма и интересов буржуазии (элиты правящего класса). Государство является частью буржуазии, поэтому любая социальная политика призвана служить только интересам капиталистов и капиталистического общества. Марксисты считают, что социальная политика имеет три основных результата:

- Эксплуатация рабочего класса маскируется кажущейся «щедрой» социальной политикой, которая делает вид, что государство заботится о нем.
- Предоставляя рабочим деньги и ресурсы, социальная политика поддерживает рабочий класс в форме и готовности к эксплуатации.
- Социальная политика, облегчающая борьбу рабочего класса, является способом «подкупить» оппозицию капитализму и предотвратить развитие классового сознания и революции.

По мнению марксистов, даже если социальная политика действительно улучшает жизнь рабочего класса, эти преимущества ограничены или сведены на нет изменениями в правительстве и общей капиталистической повесткой дня. Со-

циологи-марксисты считают, что социология должна работать над выявлением социального классового неравенства посредством исследований.

Некоторые социологи-феминистки считают, что социальная политика поддерживает патриархальные структуры и интересы мужчин за счет женщин. Они утверждают, что патриархат влияет на государство, поэтому социальная политика направлена на то, чтобы держать женщин в подчинении и при этом отстаивать интересы мужчин. По мнению феминисток, социальная политика часто приводит к ограничению прав женщин, причинению им вреда или сохранению гендерных стереотипов. Это можно увидеть в таких случаях, как семейная политика и политика развода, неравный отпуск по уходу за ребенком, сокращение мер жесткой экономики и гендерные налоги, которые несправедливо обременяют женщин и/или негативно сказываются на их средствах к существованию. Однако было также разработано множество моделей социальной политики, направленных на смягчение или ликвидацию гендерного неравенства на основе феминизм, особенно либеральный феминизм, который утверждает, что именно посредством правовых и социальных изменений женщины могут достичь гендерного равенства.

Интеракционисты считают, что социологические исследования должны быть сосредоточены на микроуровне взаимодействия между людьми. Они должны стремиться понять человеческое поведение, мотивы людей. Важным аспектом интеракционизма является теория самосбывающегося пророчества, в которой говорится, что люди с большей вероятностью будут действовать определенным образом, если их «маркируют» и с ними обращаются таким образом. Сторонники этой точки зрения считают, что в рамках социальной политики слишком много внимания уделяется ярлыкам и «проблемам», что не поддается истинному пониманию. Идея самоисполняющегося пророчества использовалась для признания предубеждений в системе обучения, особенно когда девиантных детей называют девиантными или обращаются с ними так, что они сами становятся девиантными.

Постмодернистские теоретики считают, что социологические исследования не могут влиять на социальную политику. Это происходит потому, что постмодернисты отвергают понятия «истины» или «прогресса» и считают концепции, которые мы считаем объективными и истинными по своей сути, например, равенство и справедливость, социально сконструированными.

Социальная политика в 21 веке сложна и в каждом государстве подчиняется национальным и местным органам власти, а также наднациональному политическому влиянию. Социальная политика направлена на повышение благосостояния людей и удовлетворение потребностей человека в образовании, здравоохранении, жилье и экономической безопасности. Важными областями социальной политики являются благополучие и благосостояние, сокращение бедности, социальное обеспечение, правосудие, страхование по безработице, условия жизни и проживания, качество жизни, права животных, пенсии, здравоохранение, семейная политика, социальная помощь, защита детей, социальная изоляция, образовательная политика, городское развитие и трудовые вопросы. В том числе большое внимание уделяется вопросам трудовой занятости людей с ограниченными возможностями.

В историческом плане термин «инвалид» или «лицо с ограниченными возможностями» выражало уверенность общества в том, что данное лицо не может о себе позаботиться или быть полноценным членом общества, а значит, такие лица могут трудиться только в особых условиях или не могут работать вообще.

Это соображение укоренилось в национальном законодательстве и в основном базировалось на медицинской оценке. Законодательство гарантировало таким лицам предоставление социальных трансфертов и услуг в качестве компенсации за их низкие доходы или отсутствие таковых, но также и отделяло их от общества. Рекомендация МОТ 1995 года о переквалификации инвалидов (№ 99) определяет понятие «инвалид» как «лицо, возможности которого получать и сохранять подходящую работу значительно ограничены в связи с физическим или психическим дефектом». Она также рассматривает термин «профессиональная реабилитация» как процесс, позволяющий лицу с ограниченными возможностями получить и сохранить подходящую работу. Рекомендация требует, чтобы услуги в области профессиональной реабилитации предоставлялись всем лицам с ограниченными возможностями, независимо от причины и характера их инвалидности. Начиная с конца 60-х годов прошлого столетия новые подходы Организации Объединенных Наций к вопросу прав человека постепенно распространились и на лиц с ограниченными возможностями. В 1971 году была принята Декларация Организации Объединенных Наций о правах умственно отсталых лиц. Декларация провозглашала, что умственно отсталые лица должны пользоваться теми же правами, что и остальные граждане, в том числе правом на образование, подготовку и переподготовку, а также правом на занятие производительным трудом или иной значимой деятельностью, насколько позволяют их возможности. Сфера охвата этой Декларации была расширена в Декларации Организации Объединенных Наций о правах инвалидов, принятой в 1975 году, с включением всех лиц с ограниченными возможностями. Декларация 1975 года призывала к расширению сферы распространения этих прав на всех лиц с инвалидностью без какой-либо дискриминации. Таким образом, лица с ограниченными возможностями должны иметь право на образование, профессиональную подготовку, услуги в области консультирования и трудоустройства, а также право на получение и сохранение работы или занятие полезной, продуктивной и хорошо оплачиваемой деятельностью.

Конвенция 1983 года о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов (№ 159) ЛОВ Международной организации труда является ключевым документом для трудовой занятости людей с ограниченными возможностями в сопровождении соответствующей Рекомендации № 168. Эта Конвенция вносит некоторые поправки в термин «инвалид» и определяет его как «лицо, возможности которого получать, сохранять подходящую работу и продвигаться по службе значительно ограничены в связи с надлежащим образом подтвержденным физическим или психическим дефектом». Она призывает государства-члены МОТ разрабатывать, осуществлять и периодически пересматривать национальную политику в области профессиональной реабилитации и занятости лиц с ограниченными возможностями. В ней говорится, что эта политика должна основываться на принципе равных возможностей для инвалидов и других трудящихся, а также для мужчин и женщин с инвалидностью.

Она предоставляет равные возможности ЛОВ найти работу, сохранить ее и продвигаться по службе, относиться к ним одинаково и обеспечивать, чтобы работа соответствовала их выбору и учитывает индивидуальные возможности, указываются общие нормы. Кроме того, конвенция предусматривает местное участие, направленное на включение в профессиональную реабилитацию, открытое участие в рынке труда, создание инфраструктуры занятости и реабилитации, со-

кращение рабочего времени инвалидов, освобождение от налогов и других сборов спецтехники, доставку информации и поддержки им. Рекомендуются странам-членам осуществлять такие мероприятия, как повышение квалификации, подготовка и переподготовка учителей.

Монголия присоединилась к Конвенции Организации Объединенных Наций о правах ЛОВ в 2009 году, а в 2016 году приняла и ввела в действие «Закон о правах ЛОВ», направленный на защиту их прав и поощрение социальной интеграции. В Монголии защита прав людей с ЛОВ, создание специальных рабочих мест с учетом их потребностей и способностей, повышение уровня образования и профессиональных навыков, увеличение занятости и сокращение бедности — вопросы Конвенции ООН о правах инвалидов, Азии и Тихоокеанского региона. Это отражено и реализовано в долгосрочных и краткосрочных программных документах, таких как Инчхонская стратегия на 2013-2022 годы, «Реализация прав людей с ограниченными возможностями» и «Политика правительства Монголии по развитию населения». В 2017 году работа по поддержке трудоустройства людей с ЛОВ была включена в национальную программу и обеспечена правовая система. Приняты Закон о социальном обеспечении в 2020 г., разделы 111.1 и 111.2 статьи 111 Закона о труде направлены на увеличение трудоустройства людей с ограниченными возможностями. Говорится, что *“предприятия и организации с численностью работников 25 и более человек должны нанимать инвалидов на четыре и более должностей. Если не нанимается, выплачивается определенная сумма.”*

С 2021 г. Правительство Монголии сотрудничает с Японской организацией международного сотрудничества (JICA) для запуска проекта «Укрепление система поддержки трудоустройства людей с инвалидностью (DPUB2)».

По данным Нацстаткома за 2017 год, трудоустроено 19 974 человека трудоспособного возраста с инвалидностью. По статусу занятости 41,7 % являются самозанятыми, 35,7 % являются наемными работниками, 20,1 % являются неплачиваемыми участниками домашнего производства и услуг, 1,6 % являются работодателями, 0,3 % являются членами товариществ и кооперативов. Из этого видно, что люди с инвалидностью имеют относительно ограниченные возможности работать в государственных, негосударственных и частных организациях или в официальном секторе по контракту, но чаще работают в неформальном секторе или участвуют в домашнем хозяйстве. производства и услуг без оплаты. Однако то, что 73 285 нетрудоспособных граждан трудоспособного возраста не могут работать, является одной из проблем данной целевой группы на сегодняшний день. В настоящее время существует острая необходимость защиты людей с инвалидностью от бедности путем создания специальных рабочих мест с учетом их особенностей, потребностей и возможностей, повышения их образовательного уровня, увеличения занятости.

Научно-исследовательский институт труда и социальной защиты в 2017 г. организовал «Исследование занятости людей с ограниченными возможностями» с целью изучения реализации статьи 111 Закона о труде Монголии, улучшения реализации закона и определения возможности увеличения трудоустройства людей с ограниченными возможностями, и сделал исследовательский отчет доступным для общественности. В этом исследовании были опрошены предприятия и организации, которые нанимают или оплачивают работу ЛОВ. В исследование были включены предприятия и организации, не обеспечивающие исполнение законо-

дательства, и люди с инвалидностью, активно ищущие работу. В исследовании также были проанализированы и представлены административные данные, касающиеся трудоустройства лиц с ограниченными возможностями. Исследование проводилось путем анализа административных данных ААНБ, реализующих пункты 111.1 и 111.2 статьи 111 Закона о труде Монголии, а также 117 ААНБ, представляющих организации, выполняющие и не реализующие положения закона, 142 ЛОВ, которые трудоустроены или ищут работу.

В случае полной реализации положений Закона о труде 19,5 тыс. ЛОВ смогут работать в 5,2 тыс. организаций, а 14,6 тыс. ЛОВ3 смогут получить работу в дополнение к ныне работающим гражданам. По состоянию на сентябрь 2018 г. насчитывалось 5,2 тыс. организаций с численностью работников 25 и более, или 4,9 тыс. ЛОВ трудоустроены более чем в 2,0 тыс. организаций. По форме собственности обследованных предприятий 50,4 % были частными, 39,3 % — государственными, 10,3 % — с иностранными инвестициями.

По состоянию на ноябрь 2018 года, в соответствии со статьей 111.2 Закона о труде, 273 организаций выплатили в Фонд поддержки занятости в общей сложности 969,1 млн тугриков.

46,3 процента организаций принимают на работу инвалидов, 29,9 процента оплачивают соответствующие должности, а 23,9 процента не выполняют положения закона. В двух из трех (59,0 %) обследованных АВП имелись пандусы для въезда и выезда инвалидов, но большинство из них имело нестандартные и крутые пандусы. Однако лишь немногие учреждения имеют указатели для слепых (8,5 %) и таблички со шрифтом Брайля для номеров комнат (7,7 %). Согласно опросу, 28,6 % организаций, нанимающих инвалидов, используют сокращенный рабочий день для инвалидов в соответствии со статьей 71.1 Закона о труде, а 37,1 % обеспечивают транспортировку на работу и с работы.

Что касается предприятий, то подготовка работников с инвалидностью находится на относительно хорошем уровне (78,6). Хотя государственные предприятия меньше корректируют работу при приеме на работу ЛОВ, они лучше всех (81,8 процента) предоставляют им обучение для повышения квалификации. Самыми большими преимуществами трудоустройства ЛОВ предприятия назвали соблюдение трудового законодательства (61,4 %), стабильную работу ЛОВ3 (58,6 %), осознание своей социальной ответственности (55,7 %), обеспечение человеческими ресурсами (54,3 %). 29,9 % опрошенных работников оплачивают соответствующую должность, если они принимают на работу инвалидов или малолетних граждан в соответствии со статьей 111.2 Закона о труде.

По данным исследованных предприятий, которые не применяли статью 111 Закона о труде, согласно которой в зависимости от количества работников они обязаны принять на работу ЛОВ максимум на 25 и минимум на 1 должность, всего 120 должностей, но они не принимали на работу инвалидов и не оплачивали должности, которые должны быть приняты на работу. Две трети этих организаций знают об этом положении, но не применяют его. С учетом причин несоблюдения положений закона, три четверти (74,1 процента) никогда не претендовали на работу с ЛОВ, 55,6 процента имеют навыки ЛОВ, не соответствующие их требованиям, 40,7 процента затрудняются приспособиться к работе, а 22,2 % не заинтересованы в трудоустройстве инвалидов. Информация о поддержке, получаемой от государства при приеме на работу ЛОВ, весьма скудна для органи-

заций, не исполняющих закон. Это также является одной из причин небрежности в применении закона.

Таким образом, проблемы у каждого инвалида разные. Их трудности могут быть физическими, сенсорными, интеллектуальными или психологическими по своей природе. Кроме того, эта проблема может быть вызвана рождением или в какой-то момент жизни в результате бытовой или производственной аварии. Инвалидность влияет на способность человека работать и общаться, а в некоторых случаях может потребовать поддержки и помощи. Во всем мире люди с инвалидностью вносят свой вклад в работу и работают на всех уровнях. Однако есть много людей с инвалидностью, которые хотят работать, но не могут работать из-за множества препятствий. В Монголии создана относительно хорошая законодательная основа для трудоустройства ЛОВ, но различные факторы, как недостаточное соблюдение правовых норм, их незнание, плохая инфраструктура и условия труда для ЛОВ являются камнями преткновения для реализации социальной политики.

Литература

1. Platt, Lucinda. 2023. «What is social policy?» <https://www.lse.ac.uk/>. Accessed 4 20, 2023. <https://www.lse.ac.uk/social-policy/about-us/What-is-social-policy>.
2. «About the Malcolm Wiener Center». Presidents and Fellows of Harvard. 15 February 2006.
3. «Penn SP2 Mission Statement». University of Pennsylvania School of Social Policy & Practice.
4. Spicker, Paul. «An introduction to Social Policy». www2.rgu.ac.uk.
5. Social Policy in Aotearoa New Zealand: A Critical Introduction (2005) by Christine Cheyne, Mike O'Brien, & Michael Belgrave. P.3
6. Lister, Ruth. Understanding Theories and Concepts in Social Policy. 1st ed. Bristol University Press, 2010.
7. Stewart, John (2020). Richard Titmuss: A Commitment to Welfare (1 ed.). Bristol University Press.
8. Titmuss, R. M. (1951) Problems of social policy. HM Stationery Office. ISBN 9780527357665
9. Dean, H. (2006). Social Policy. Cambridge: Polity Press.
10. Lister, Ruth. Understanding Theories and Concepts in Social Policy. 1st ed. Bristol University Press, 2010. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1t897gb>.
11. Данные Национального Комитета по статистике
12. Трудовая занятость людей с ограниченными возможностями. Отчет исследования. ИТСЗ. 2018 (на монг. языке)

SOCIAL POLICY REGARDING THE EMPLOYMENT OF THE DISABLED IN MONGOLIA

Tseveeny Tsetsenbileg

PhD, Chief Researcher

Institute of Philosophy of the Mongolian Academy of Sciences

15 Baruun Selbe St., Ulaanbaatar 211238, Mongolia

assistant professor,

Peoples' Friendship University of Russia named after Patrice Lumumba

6 Miklukho-Maclay St., Moscow 117198, Russia

tsetsenbilegts@gmail.com

Norovjams Munkhbat
lecturer, doctoral student,
Mongolian State University
1 University St., Ulaanbaatar 211238, Mongolia
moogii_hamtdaa@yahoo.com

Social policy is a relatively young discipline in the social sciences, founded since the middle of the last century. There are various approaches to its interpretation. The report provides the main definitions, approaches and theories to the study of social policy, legislative provisions in Mongolia on the employment of people with disabilities (PWD). The purpose of the report is to review the existing social policy on the employment of people with disabilities in Mongolia and evaluate it based on the results of a study by the Institute of Labor and Social Protection conducted in 2017. heterogeneity in action.

Keywords: social policy, Mongolia, disabled people, employment.

Acknowledgements:

The work was supported by the project of the Ministry of Education and Science and the Russian Foundation for Basic Research ShUT2021/328 «Informal employment in Russia and Mongolia in the context of globalization».