



ИСТОРИЯ

УДК 369.8

DOI: 10.18324/2224-1833-2021-4-70-75

Трансформация системы социального обеспечения семьи в Монголии в конце XX – начале XXI вв.

Л.Ю. Анисимова^a, М.Д. Северьянов^b

Сибирский федеральный университет, пр. Свободный 79, Красноярск, Россия

^aseveryanova@mail.ru, ^bseveryanov-vanya@mail.ru

Статья поступила 05.10.2021, принята 14.11.2021

В статье рассматривается трансформация системы социального обеспечения в Монголии в 1990 – 2000-е гг. Охарактеризованы основные этапы трансформации системы социального обеспечения в Монголии, которые имеют свою специфику, обусловленную историческими, социально-экономическими особенностями страны, условиями проживания народа и его хозяйственно-экономической деятельностью. Отмечается, что переход к рыночной модели развития страны потребовал от правительства Монголии разработки эффективной политики социального обеспечения. Подчеркивается, что выбрав неолиберальную модель социального обеспечения, правительство Монголии ориентировано на оказание всесторонней помощи семье с детьми и создание условий для их экономической самостоятельности. По мнению ряда зарубежных экспертов, система социального обеспечения в посткоммунистических странах, в том числе и в Монголии, находится в процессе формирования. Авторы приходят к выводу, что Монголия стала страной, зависящей от социального обеспечения. Рассматриваются основные меры социального обеспечения семей в условиях реализации либеральной модели развития общества. Исследована социальная защита семьи, основанная на автономии семьи и партнерстве между субъектами социальной политики.

Ключевые слова: социальное обеспечение, социальная защита, малоимущие семьи, бедность, рыночная экономика.

Transformation of the family social security system in Mongolia in the late XX – early XXI centuries

L.Yu. Anisimova^a, M.D. Severyanov^b

Siberian Federal University; 79, Svobodny Ave., Krasnoyarsk, Russia

^aseveryanova@mail.ru, ^bseveryanov-vanya@mail.ru

Received 05.10.2021, accepted 14.11.2021

This article examines the transformation of the social security system in Mongolia in the 1990s-2000s. The main stages of the transformation of the social security system in Mongolia are characterized, which have their own specifics due to the historical, socio-economic characteristics of the country, the living conditions of the people and their economic and economic activities. It is noted that the transition to a market model of the country's development required the Government of Mongolia to develop an effective social security policy. It is emphasized that by choosing a neoliberal model of social security, the Government of Mongolia is focused on providing comprehensive assistance to families with children and creating conditions for their economic independence. According to a number of foreign experts, the social security system in post-communist countries, including Mongolia, is in the process of being formed. The authors conclude that Mongolia has become a country dependent on social security. The main measures of social security of families in the conditions of implementation of the liberal model of society development are considered. The social protection of the family based on the autonomy of the family and partnership between the subjects of social policy is investigated.

Keywords: social security, social protection, poor families, poverty, market economy.

Монголия – уникальное государство среди стран Центральной Азии. В течение многих десятилетий в Монголии проводилась социально-экономическая политика, основанная на национализированном государством экономикой, монголы пользовались гарантированными социальными правами: на труд, бесплатное образование и здравоохранение. Социальная политика считалась государственной заботой.

До начала 90-х гг. XX века система социального обеспечения в Монголии строилась по аналогии с СССР [1, с. 3]. После распада СССР Монголия и Россия предприняли различные шаги по институционализации поддержки семьи.

Распад СССР и переход к либеральной модели развития обществ в посткоммунистических странах, в т.ч. и Монголии, привели к целому ряду социально-экономических изменений, которые стали предметом анализа академических исследований. В последние годы вопросам социального обеспечения семей в условиях рыночной экономики уделяли внимание монгольские исследователи: Ж. Болдбаатар, Х. Гундсамбуу, С. Дашдаваа, Д. Мягмар, Ч. Дагвадорж, Ц. Бумхорол, П. Бямбаэрэн, Б. Оюун-Эрдэнэ, Т. Бурэнжаргал, Д. Алтангэрэл и другие. В странах Центральной и Восточной Азии все еще продолжаются дебаты о перспективах социального обеспечения населения, в т.ч. и семей.

В Монголии в отношении семьи разрабатываются и реализуются стратегии, программы, которые требуют совершенствования концепций, формирования нормативно-законодательной базы, ориентированных на семью.

В данной статье рассматривается трансформация политики социального обеспечения семей с детьми в Монголии в 90-е гг. XX в. и первые два десятилетия XXI в.

Монголия – 19-я по величине страна в Центральной и Восточной Азии, одна из наименее густонаселенных стран в мире, где на квадратный километр приходится 2 человека. По данным ЮНИСЕФ, население страны в 2012 г. составляло 2,7 млн. человек [2, с. 12], в 2018 г. – 3,2 млн. человек [3, с. 15]. В 2017 г. в Монголии насчитывалось 869 849 домохозяйств с 3,5–6 человек на домохозяйство, из них 33,0 % домохозяйств находятся в сельской местности и 67,0 % – в городах, 54,4 % домохозяйств являются домохозяйствами мигрантов [3, с. 158]. Доход домохозяйств сильно варьируется между сельскими и городскими районами. Например, в 2017 г. 9,1 % городских и 23,1 % сельских домохозяйств имели ежемесячный доход ниже 300 тыс. тугриков, 12,4 % и 22,3 % – 300 – 500 тыс. тугриков соответственно [3, с. 25].

В настоящее время по показателям численности населения Монголия занимает 136-е место из

232 стран мира, 66-е место по рождаемости и 143-е место по средней продолжительности жизни [4, с. 9].

Монголия сегодня является либеральным демократическим государством с рыночной экономикой, по своим экономическим показателям относится к странам развивающегося мира. «Шоковая терапия» 90-х гг. XX в., включала либерализацию цен, отказ от ограничений на международную торговлю и иностранные инвестиции, приватизацию государственных предприятий, сокращение социальных расходов на здравоохранение, образование и социальное обеспечение привела к снижению относительного уровня жизни населения, социальному расслоению общества. В переходный период от социализма к рыночному либерализму и многопартийной демократии в системе социального обеспечения Монголии сохранялись бедность, безработица, социальное неравенство. В 2009 г. 38,7 % населения было зарегистрировано как живущее за чертой бедности [5, с. 3]. В 2014 г. этот показатель составлял 21,6 %, а в 2018 г. – 28,4 % [4, с. 10]. В этих условиях увеличение расходов на социальное обеспечение для поддержки разных социальных групп стало приоритетной задачей государственной социальной политики.

В большинстве стран национальная система защиты состоит из систем социального обеспечения, универсальных систем социальных пособий, систем социальной помощи и систем дополнительных пособий.

Монголия выбрала концепцию социального обеспечения, основанную на сочетании социального страхования и оказания социальной помощи. Целью государственного социального обеспечения стало оказание помощи бедным и уязвимым слоям населения. В Монголии большое внимание стало уделяться прямым иностранным инвестициям. Правительство Монголии установило сотрудничество с международными донорскими организациями (Всемирный банк, Азиатский банк развития, Международный валютный фонд), которые сыграли важную роль в оказании кредитования, предоставлении консультаций по вопросам социальной политики.

В. Gochoosuren выделил этапы трансформации социального обеспечения в Монголии в период с 1990 по 2010 гг., с которыми автор солидарен [5, с. 98].

1. Начальный этап формирования системы социального обеспечения (1990–1995 гг.).

В современном мире социальные права стали частью прав человека. Впервые право на социальное обеспечение было закреплено во Всеобщей декларации прав человека 1949 г. В 1990-е гг. правительство Монголии приступило к реализации политики социального обеспечения в контексте перехода к

рыночной экономике. Однако социальная помощь и услуги не предоставлялись должным образом из-за финансовых трудностей и прекращения экономической помощи со стороны бывшего СССР.

Государственная социальная помощь семье включала пособия по беременности и родам, пособия при рождении ребенка, пособия на ребенка. Этот вид помощи был в основном направлен на стимулирование роста населения в социалистический период. Однако в переходный период основное внимание правительства Монголии было сосредоточено на борьбе с растущей бедностью. В 1994 г. правительство Монголии утвердило «Программу сокращения бедности», а в 1995 г. был принят Закон «О социальном обеспечении» для решения проблем уязвимых слоев населения, гарантирования прав человека и социальных прав и для содействия социально-экономическому развитию страны. В 1996 г. была представлена новая концепция развития Монголии на период с 1996 по 2020 г. [5, с. 32]. В 1997 г. была создана независимая система социального обеспечения. Данные меры были направлены на ускорение развития человеческого потенциала и социального роста, на решение проблемы сокращения бедности в стране.

С 1990-х гг. значительный прогресс был достигнут только в отношении ключевых показателей в области прав ребенка, проведены реформы, и созданы независимые институты, включая Национальный Совет по делам детей (National Authority for Children). Однако эти меры не принесли ожидаемых результатов и рассматривались, как скромный вклад в сокращение уровня бедности среди семей и улучшение условий жизни детей.

2. Этап становления системы социального обеспечения семей (1995–2005 гг.)

Правительство Монголии признало социальные последствия «шоковой терапии», увеличило расходы бюджета социального сектора и приступило к осуществлению действий, направленных на создание системы социального обеспечения семьи.

В 2003 г. было впервые введено понятие «мультидисциплинарная команда защиты детей» [6, с. 8], с целью усиления координации социальной работы с семьями и детьми между различными межведомственными секторами. Начиная с 2004 г., увеличилось количество программ социального обеспечения, что отчасти стало возможным благодаря экономическому росту в сочетании с новой политической волей, направленной на удовлетворение потребностей малообеспеченных семей. С 2004 г. в Монголии существовало более 25 видов льгот, пособий и социальных выплат [1, с. 15].

Нестабильность и неопределенность в монгольском обществе негативно отразились на жиз-

недеятельность молодой семьи. Многие молодые пары в Монголии в материальном плане зависят от родителей, 62,3 % молодых людей живут вместе с ними [7], либо снимают квартиру. Это вносит дополнительные сложности в отношения супругов. Основным конфликтом в семье – это конфликт молодых супругов с родителями.

Современная монгольская семья сохраняет ряд специфических особенностей, а главная среди них – традиционная. Лидерскую позицию в семье, как правило, занимает мужчина, что связано с материальным обеспечением семьи. Однако семейный бюджет традиционно ведут женщины. Положение монгольской женщины не зависит от воли мужчины.

В Монголии ежегодно около 19 тыс. супругов вступают в брак, но число разводов значительно: в 2016 г. их было 4003 [3, с. 156], в 2017 г. – 3945, в 2018 г. – 4201, в 2019 г. – 4262 [8, с. 228]. Основными причинами развода стали потеря у супругов доверия (54,0 %), финансовые трудности (47,3 %) и семейно-бытовое насилие (41,3 %) [8, с. 228]. В большинстве случаев супруги отмечают однообразие семейной жизни и ограниченность интересов, негативно отражающиеся на психологическом климате семьи. Монгольская молодежь относится к проблеме супружеской неверности более терпимо, их более волнует вопрос деструктивного отношения, холодной атмосферы, ненависти, враждебности в семье. Сохраняется тенденция увеличения числа неполных семей, возглавляемых женщинами (43,8 %) или мужчинами (34,8 %). При этом 89,1 % родителей не платят алименты на своих детей [3, с. 158].

3. Расширение социальных гарантий (2005–2010 гг.)

Развитие рыночных отношений создало экономическую базу для проведения социальных преобразований. Произошло резкое увеличение социальных расходов, расширение перечня социальных услуг, видов социальных пособий. В 2005 г. социальные расходы на малообеспеченные семьи составили 17 млрд. тугриков, в 2010 г. – 45,1 млрд. [5, р.108]. В Монголии в 2010 г. получателями социальных услуг стало 72 % населения [5, с. 3], против 68 % в 2004 г. [1, с. 15]. Однако уровень бедности в стране увеличился с 36,1 % в 2005 г. до 38,7 % в 2009 г. Расширение программ социального обеспечения было необходимо монголам после тяжелого переходного периода, но значительная часть социальной помощи направлялась семьям, живущим в достатке (70 % семей), 30 % малоимущих семей не являлись получателями социальных услуг [5, с. 3].

В 2005 г. начала действовать одна из крупнейших программ социальной помощи «Детские деньги», направленная на сокращение бедности,

увеличение рождаемости и улучшение качества жизни малообеспеченных семей с детьми. Первоначально программа предусматривала денежные выплаты в размере 3 тыс. тугриков на ребенка в возрасте до 18 месяцев, а с 2006 г. программой были охвачены уже все дети в возрасте до 18 лет [9, с. 11]. С 2012 г. ежемесячные выплаты увеличились до 20 тыс. тугриков [10], что позволило заметно снизить уровень бедности малообеспеченных семей. Эффективность программы была определена путем тестирования прокси-серверов в таргетинге [5, с. 40]. К ее недостаткам исследователи отнесли отсутствие пилотного тестирования, мониторинг, оценку и контроль.

В 2006–2010 гг. при выплате пособий по беременности и родам на ребенка применялась комбинация страховых и социальных пособий, были введены дополнительные детские пособия, пособия для молодых многодетных семей и пособия на вступления в брак. Так, например, в 2006 г. в рамках программы «Новорожденный ребенок» на каждого новорожденного было выплачено единовременное денежное пособие в размере 100 тыс. тугриков, в рамках программы «Новая семья» 35 500 молодым семьям при регистрации брака были выплачены единовременные пособия в размере 500 тыс. тугриков.

В начале XXI в. правительство Монголии приняло нормативные акты и программы, направленные на удовлетворение материальных и других потребностей семей: «Политика развития семьи Монголии» (2003), «Жилищная политика правительства» (2009), «Государственная политика в области общественного здравоохранения» (2001), Национальная программа поддержки молодежи (2006) и другие. Финансовые кризисы 2008 и 2016 гг. привели к экономическому спаду в Монголии, сокращению рабочих мест, следовательно, и к нестабильному существованию большинства семей, препятствиям для начала стабильной семейной жизни.

В 2008 г. правительство Монголии реформировало политику социального обеспечения путем внесения поправок в законы и нормативные акты. Необходимость реформирования была связана с тем, что высокие расходы на социальную помощь не оказали влияния на сокращение масштабов бедности.

По нашему мнению, представляется возможным выделить четвертый этап трансформации системы социального обеспечения семьи в Монголии – этап ее устойчивого развития в 2010–2020 гг.

С 2010 г. политика социального обеспечения семьи в Монголии стала постепенно приобретать устойчивый характер. В 2016–2020 гг. осуществляется Концепция устойчивого развития. Монголия стала одной из девяти стран мира, достигших це-

лей в области охраны здоровья матери и ребенка, сформулированных в Декларации тысячелетия. Благодаря Стратегии охраны здоровья матери и ребенка (2011–2015 гг.), Национальной программе «Репродуктивное здоровье» (2012–2016 гг.), Стратегии оказания базовой помощи новорожденным в раннем возрасте (2014–2020 гг.) и другим, принятым правительством, снизились показатели материнской и младенческой смертности. Так, например, если в 1990 г. материнская смертность составляла 199 на 100 000 живорождений, то в 2015 г. уже – 26, в 2019 г. – 23 соответственно [4, с. 6]. Монголия стала страной с относительно молодым населением. В 2018 г. дети в возрасте 0–18 лет составляли 36,6 % всего населения, из них 34,0 % были от 0 до 4 лет, 27,0 % – от 5 до 9 лет, 19,0 % – от 10 до 14 лет и 20,0 % – от 15 до 18 лет [3, с. 15]. Так как в возрастной пирамиде доминировали дети в возрасте от 0 до 4 лет и молодое трудоспособное население в возрасте 25–29 лет, «демографическое окно» в Монголии оставалось открытым до 2020 г. Тем не менее, Монголия упустила возможность повышения экономического роста, предоставленную периодом «демографического окна». В результате стали высокая безработица, бедность, рост преступности, насилия, чрезмерного употребления алкоголя и другие социальные язвы общества.

В рамках Концепции государственной политики развития семьи, правительство Монголии с 2018 г. выделило бюджет в размере 91,5 млрд. тугриков на выплату ежемесячных пособий в размере 50 тыс. тугриков 159 622 матерям, ухаживающим за младенцами и малолетними детьми в возрасте от 0 до 3 лет [4, с. 11]. В Монголии услуги по социальной защите детей делятся на две основные категории: профилактические меры и услуги реагирования [6, 2017, с. 11]. Главной причиной ухудшения благосостояния детей оставалась недостаточная профилактика рисков в семьях, находящихся на ранней стадии неблагополучия.

В Монголии существует ограниченное число программных документов и правовых норм, которые затрагивают репродуктивные права семей, в частности, их планирования. Из них Проект национальной демографической политики, направленный на «обеспечение доступных, интегрированных качественных услуг в области репродуктивного здоровья и планирования семьи для населения в целом; сокращение нежелательной и ранней подростковой беременности путем обеспечения всестороннего просвещения подростков и молодежи по вопросам репродуктивного здоровья и предотвращение абортов» [11, с. 12].

В 1989 г. в Монголии были легализованы аборты. Уровень абортов в 2016 г. по возрастным груп-

пам показал, что 5,0 % женщин в возрасте до 20 лет и 70,7 % женщин в возрасте до 35 лет прерывали беременность [12, с. 42].

Во второй половине 2000-х гг. в среднем, в городских районах подростковая рождаемость (в возрасте до 18 лет) составила 4,4 % и 5,2 % в сельских районах (в возрасте от 15 до 19 лет). Показатель неудовлетворенной потребности для молодежи в возрасте 15 – 19 лет в эффективных и квалифицированных услугах по планированию семьи составил 36,4 %, что вдвое превышает средний показатель по стране [3, с. 112].

В результате реформ 2016–2017 гг. в области защиты детей и уголовного правосудия Монголия стала 49-й страной, которая юридически защитила детей от безнадзорности, эксплуатации, насилия, жестокого обращения, включая запрет на все формы телесных наказаний [3, с. 49].

В 2018 г. Международная и независимая организация по правам ребенка «Save the Children» провела ситуационный анализ реализации прав детей в Монголии с целью обоснования ее стратегического планирования на 2019–2021 гг. В ходе исследования было выяснено, что многие дети по-прежнему лишены основных прав на жизнь в семье, развитие и защиту. В Монголии число социальных сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не уменьшается, а число усыновлений не увеличивается. В 2018 г. в 31 центре социального обеспечения и приемных семьях проживало в общей сложности 1045 детей. Проект Пересмотренного Закона о семье впервые включал в себя мониторинг и оценку состояния и развития детей до и после усыновления [3, с. 162].

Монголия столкнулась со многими экономическими вызовами, однако появились некоторые позитивные тенденции, в результате которых сформировалась новая система социальной защиты населения: обновление системы социального страхования, упорядочение социальных услуг для целевых групп, разработка эффективной схемы оплаты труда, создание благоприятных условий труда. В 2020 г. социальное обеспечение Монголии включало в себя 16 видов, 72 формы социального обеспечения и 551 категорию социальных выплат [13].

Ключевым институтом поддержки семьи в Монголии является Департамент развития детей и семьи при Министерстве труда и социальной защиты. Одной из задач государственной политики является создание условий для саморазвития семей, их экономической самостоятельности. К сожалению, эффективное осуществление законов о правах ребенка (Закон о защите детей (2016), Закон о правах ребенка (2016) и др.) на практике сталкивается с различными трудностями и пре-

пятствиями. Например, были ограничены сроки подготовки к осуществлению этих законов, в национальном масштабе не был развит потенциал мультидисциплинарных команд, Советов по делам несовершеннолетних и центров обслуживания «единого окна», не создана инфраструктура для оказания услуг жертвам семейного насилия, а бюджетные ассигнования на осуществление этих законов были недостаточными.

2019 г. Министерством труда и социальной защиты был объявлен Годом поддержки семьи. В городах были проведены мероприятия по планированию семьи, семейному предпринимательству; особое внимание уделялось консультированию молодых семей, информационно-просветительской работе по предупреждению насилия в семье; в сельской местности, в аймаке Дундговь, созданы новые семейные советы, клубы и т.п.

Социальная политика в отношении семьи прошла путь от политики дестабилизации семьи и минимальной ее поддержки в 1991–1999 гг., до возрождения семьи в период 2000–2007 гг., который отличался повышенным вниманием к семье со стороны государств. Вследствие глобального финансового кризиса в 2008–2016 гг. семья вновь оказалась на периферии государственной политики.

В настоящее время наличие институциональных механизмов поддержки семей в Монголии отражает важность семьи как социального института.

Социальное обеспечение в Монголии является неотъемлемой частью социальной защиты. Монголия – единственная страна во всем Азиатско-Тихоокеанском регионе, имеющая систему всеобщей социальной защиты материнства и детства. К проблемам в области социального обеспечения семей следует отнести преобладание уравнительного, безадресного порядка предоставления социальных пособий [1, с. 15], поэтому социальная помощь по-прежнему мало результативна [13]. Недостаточно развита система мониторинга качества и доступности социальных услуг. По нашему мнению, данная ситуация складывается вследствие того, что система социального обеспечения в Монголии находится в стадии трансформации по сравнению с развитыми странами. При реформировании системы социального обеспечения Монголии следует ориентироваться на передовой международный опыт и свои национальные особенности. Трансформация системы социального обеспечения в Монголии зависит, главным образом, от правительства, деятельность которого подчинена интересам лидеров ведущих политических партий.

Литература

1. Алтангэрэл Д. Трансформация системы социальной защиты населения в условиях рыночной экономики Монголии: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Иркутск, 2004. 24 с.
2. Analysis of the Situation of Children in Mongolia. United Nations Children's Fund (UNICEF) [Electronic resource]. 2014. URL: <https://www.unicef.org/mongolia/reports/analysis-situation-children-mongolia> (accessed: 05.07.2021).
3. Enkhbat T., Banzragch U. Child Rights Situation in Mongolia. Ulaanbaatar, Mongolia: Save the Children, 2018. 196 p.
4. National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21 Mongolia Human Rights. Council Working Group on the Universal Periodic Review Thirty-sixth session 4-15 May 2020 [Electronic resource]. URL: <https://undocs.org/A/HRC/WG.6/36/MNG/1> (accessed: 11.05.2021).
5. Gochoosuren B. Transformation of Social Welfare Policy in Mongolia: 1990-2010 [Electronic resource] // A thesis submitted to Auckland University of Technology in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Arts (Policy Studies), 2013. 144 p. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/56364006.pdf> (accessed: 04.07.2021).
6. Наран Б., Тэгшээ Б., Цэрэндорж О., Гэлэнхуу Т. Современное состояние защиты детей мультидисциплинарной командой (на примере Монголии) // Социальное самочувствие населения в социокультурном пространстве: материалы междунар. науч.-практической конф. (15 июня 2017 г.) / отв. ред. Н.С. Антонова. Улан-Удэ: Изд-во Бурятского гос. ун-та, 2017. С. 8-15.
7. Ганхуяг А. Государственные меры по решению социальных проблем современной молодежи Монголии // Теория и практика общественного развития. 2018. № 1 (119). С. 22-24.
8. Child Rights Situational Analysis 2020 Mongolia. Save the children, 2020.
9. Hodges A., Khurelmaa D., Kang Yun Jong J. Child Benefits and Poverty Reduction: Evidence from Mongolia's Child Money Programme (May 2007) // SSRN Electronic Journal - MGSOG Working Paper № 002. 53 p.
10. Social Protection Brief. Social Welfare Support Program in Mongolia [Electronic resource] // ADB Briefs. 2016. № 59. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/185618/social-welfare-mongolia.pdf> (accessed: 09.12.2021).
11. Situation Analysis of Family Planning in Mongolia. The Ministry of Health. United Nations Population Fund. Ulaanbaatar city, 2016. 42 p.
12. Health Indicators. Centre for Health Development [Electronic resource]. 2016. URL: https://untobaccocontrol.org/impliedb/wp-content/uploads/mongolia_2018_annex-1_health_indicator_2016.pdf (accessed: 26.05.2021).
13. Жаргалсайхан Д. Социальная защита и производительность общественного труда. [Электронный ресурс] // Jargal defacto, 28 сент. 2020. URL: <https://www.jargaldefacto.com/article/sotsialinaya-zashita-i-proizvoditelnosti-obshestwennogo-truda> (дата обращения: 03.06.2021).