

Арктика и Север. 2022. № 47. С. 100–125.

Научная статья

УДК [316.774:364.14](47+57)(481)(045)

doi: 10.37482/issn2221-2698.2022.47.100

## Влияние реализации концепции государства всеобщего благосостояния на уровень бедности в России и Норвегии \*

Верещагин Илья Федорович <sup>1</sup>, кандидат исторических наук, доцент

Вахрушев Артём Владимирович <sup>2</sup>✉, соискатель кафедры философии и социологии

<sup>1,2</sup> Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова, Набережная Северной Двины, 17, Архангельск, 163002, Россия

<sup>1</sup> i.vereschagin@narfu.ru, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5405-0762>

<sup>2</sup> a.vahrushev@narfu.ru ✉, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2565-6770>

**Аннотация.** На сегодняшний момент проблема бедности является актуальной как для России, так и для Норвегии. По предварительным данным Росстата, во 2 квартале 2021 г. 12,1% населения России находилось за чертой бедности <sup>1</sup>. По данным Всемирного банка, национальный уровень бедности в Норвегии в 2018 г. составил 12,7% <sup>2</sup>. При этом оба государства позиционируют себя как страны, преодолевшие крайнюю бедность. И оба государства применяют в качестве основы социальной политики социал-демократический тип концепции государства всеобщего благосостояния. Целью данного исследования является изучение влияния реализации концепции государства всеобщего благосостояния на национальный уровень бедности в России и Норвегии. Основными методами исследования служат анализ материалов официальной статистики России, Норвегии и Всемирного банка, серии международных отчётов и докладов, законодательных актов, а также анализ материалов, размещаемых в СМИ. Основные выводы проведённого исследования заключаются в том, что применение концепции государства всеобщего благосостояния в Российской Федерации и Королевстве Норвегия способно положительно влиять на национальный уровень бедности, но содержит в себе набор существенных рисков. Результаты показывают, что дальнейшее использование элементов концепции государства всеобщего благосостояния для борьбы с бедностью возможно в обеих странах, но с учётом современных реалий, а именно: применения принципов многомерности в оценке, адресности в реализации и учёта региональной специфики в практической работе с феноменом бедности, а также вовлечения иных (помимо государства) социальных институтов в этот процесс. В заключении данной работы сформулированы выводы и рекомендации органам государственной и муниципальной власти арктических субъектов Российской Федерации (преимущественно) и Королевства Норвегия (в меньшей степени) по корректировке используемых социальных практик с учётом современных тенденций и учёту выявленных рисков.

**Ключевые слова:** борьба с бедностью, Норвегия, Россия, Арктика, государство всеобщего благосостояния, социальная политика, меры социальной поддержки, социальный контракт

\* © Верещагин И.Ф., Вахрушев А.В., 2022

Для цитирования: Верещагин И.Ф., Вахрушев А.В. Влияние реализации концепции государства всеобщего благосостояния на уровень бедности в России и Норвегии // Арктика и Север. 2022. № 47. С. 100–125. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2022.47.100

For citation: Vereshchagin I.F., Vakhrushev A.V. The Impact of the Implementation of the Welfare State Concept on the Level of Poverty in Russia and Norway. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2022, no. 47, pp. 100–125. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2022.47.100

<sup>1</sup> О соотношении денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума, установленной на 2021 год, и численности малоимущего населения за I и II кварталы 2021 года. URL: [https://gks.ru/bgd/free/B04\\_03/lssWWW.exe/Stg/d02/143.htm](https://gks.ru/bgd/free/B04_03/lssWWW.exe/Stg/d02/143.htm) (дата обращения 13.10.2021).

<sup>2</sup> Poverty headcount ratio at national poverty lines (% of population). Norway. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC?locations=NO> (дата обращения 13.10.2021).

## The Impact of the Implementation of the Welfare State Concept on the Level of Poverty in Russia and Norway

Ilya F. Vereshchagin<sup>1</sup>, Cand. Sci. (Hist.), Associate Professor

Artem V. Vakhrushev<sup>2</sup>✉, Independent Postgraduate Researcher, Department of Philosophy and Sociology

<sup>1,2</sup> Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, nab. Severnoy Dviny, 17, Arkhangelsk, 163002, Russia

<sup>1</sup> i.vereshchagin@narfu.ru, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5405-0762>

<sup>2</sup> a.vahrushev@narfu.ru✉, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2565-6770>

**Abstract.** At present, the problem of poverty is urgent for both Russia and Norway. According to Federal State Statistics Service of the Russian Federation, 12.1% of the Russian population was below the poverty line in the second quarter of 2021. According to the World Bank, the national poverty rate in Norway in 2018 was 12.7%. At the same time, both states position themselves as having overcome extreme poverty. Both states use the social-democratic type of the welfare state concept as the basis of social policy. The purpose of this study is to research the influence the welfare state concept application on the national level of poverty in Russia and Norway. The research methods are the analysis of official statistics of Russia, Norway and the World Bank, international reports, legislative acts and the analysis of media texts. The conclusions of this study highlight that the use of the welfare state concept in the Russian Federation and the Kingdom of Norway can positively affect the national level of poverty, but it contains a set of significant risks. The results show that further use of elements of the welfare state concept to combat poverty is possible in both countries, but taking into account the current realities, namely, the application of the principles of multidimensional evaluation, targeting in implementation and consideration of regional specificity in practical work with the phenomenon of poverty, and the involvement of other (besides the state) social institutions in this process. The conclusion of this paper formulates recommendations for state and municipal authorities of the Arctic subjects of the Russian Federation (mainly) and the Kingdom of Norway (to a lesser extent) to adjust the social practices used with regard to current trends and taking into account the identified risks.

**Keywords:** *poverty reduction, Norway, Russia, Arctic, welfare state, social policy, social support measure, social contract*

### Введение

В мировой практике неоднократно предпринимались попытки построения государства всеобщего благосостояния как модели, способной преодолеть неравенство и бедность. Особенно интересно социал-демократическое направление реализации этой концепции. Именно этот тип государственного устройства, по мнению авторов, не просто декларирует, но и пытается на практике реализовать принцип всеобщего равенства. Начало было положено эгалитаристами; развитие теоретических моделей, а также практическая реализация предпринимались как в странах социалистического строя (прежде всего, в СССР), так и в ряде стран Северной Европы (в частности, в Норвегии). Коммунистическая концепция со временем трансформировалась, но на её базисе были построены новые системы, которые в большей или меньшей степени продолжают использовать принципы всеобщего благосостояния. Скандинавская модель реализуется по настоящее время (в том числе в Норвегии), но вызывает всё больше и больше вопросов. Есть ли будущее у реализации идеи всеобщего благосостояния? Какие риски существуют, и как их преодолеть? Как реализация модели влияет на

уровень бедности в стране? Именно на эти вопросы авторы попытались ответить в данной статье.

По предварительным данным Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, во 2 квартале 2021 г. 12,1% населения России находилось за чертой бедности<sup>3</sup>. При этом к 2008 г. доля населения, живущая на 1,9 доллара США в день (по ППС на 2011 г.), сократилась до 0,1%, а в 2011 г., по данным Всемирного Банка, стала равна нулю<sup>4</sup>. Норвегия позиционирует себя как государство, победившее абсолютную бедность благодаря реализации концепции всеобщего благосостояния. По данным Всемирного банка, доля населения, живущего на 1,9 доллара США в день, составила 0,3% в 2018 г.<sup>5</sup> Но национальный уровень бедности в Норвегии в 2018 г. составил 12,7<sup>6</sup>. Более поздние данные, к сожалению, отсутствуют как на сайте Всемирного банка, так и на сайте официальной статистики Норвегии.

Реализация модели концепции государства всеобщего благосостояния в Норвегии осуществлялась в течение последних 60 лет. На наш взгляд, благодаря изучению данного опыта, у российского научного и экономического сообщества есть уникальная возможность «заглянуть за горизонт» 20–25 лет и увидеть не только эффективные социальные практики, но и риски, сопутствующие осуществлению социал-демократической модели социальной политики.

Авторами статьи выдвигается гипотеза о том, что реализация элементов концепции государства всеобщего благосостояния в Российской Федерации и Королевстве Норвегия способна положительно влиять на национальный уровень бедности, но несёт в себе набор существенных рисков. Объект данного исследования — это системы социальной политики России и Норвегии, реализованные по социал-демократическому типу государства всеобщего благосостояния. Предмет исследования — факторы влияния концепции государства всеобщего благосостояния на уровень бедности в рассматриваемых странах. Целью данного исследования является изучение влияния реализации концепции государства всеобщего благосостояния в Российской Федерации и Королевстве Норвегия на национальный уровень бедности.

Для достижения цели исследования авторы сформулировали ряд задач, а именно:

<sup>3</sup> О соотношении денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума, установленной на 2021 год, и численности малоимущего населения за I и II кварталы 2021 года. URL: [https://gks.ru/bgd/free/B04\\_03/lssWWW.exe/Stg/d02/143.htm](https://gks.ru/bgd/free/B04_03/lssWWW.exe/Stg/d02/143.htm) (дата обращения 13.10.2021).

<sup>4</sup> Poverty headcount ratio at \$1.90 a day (2011 PPP) (% of population) — Russian Federation. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?locations=RU> (дата обращения 27.09.2021).

<sup>5</sup> Poverty headcount ratio at \$1.90 a day (2011 PPP) (% of population) — Norway. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?locations=NO> (дата обращения 13.10.2021).

<sup>6</sup> Poverty headcount ratio at national poverty lines (% of population) — Norway. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC?locations=NO> (дата обращения 15.09.2021).

- теоретически обосновать возможность продолжения применения концепции государства всеобщего благосостояния в Российской Федерации и Королевстве Норвегия на современном этапе;
- проанализировать действующие системы социальной политики России и Норвегии;
- выявить эффективные социальные практики, современные тенденции и риски реализации данной концепции в обеих странах;
- сформулировать рекомендации органам государственной и муниципальной власти по дальнейшей борьбе с бедностью.

Основными методами исследования служат анализ материалов официальной статистики России, Норвегии и Всемирного банка, серии международных отчётов и докладов, законодательных актов, а также анализ материалов, размещаемых в СМИ.

### ***Возможность применения концепции государства всеобщего благосостояния в России и Норвегии на современном этапе***

Как показал практический опыт реализации идей эгалитаристов и марксистов, проблеме неравенства и бедности простым перераспределением и тем более обобществлением собственности решить невозможно. В эссе «Гражданство и социальный класс» (1949 г.) британский социолог Томас Хамфри Маршал [1, Marshall T.H.] назвал современные государства всеобщего благосостояния комбинацией демократии, благосостояния и капитализма. Термин «государство всеобщего благосостояния» начинает использоваться тогда, когда страна комбинирует социальные права с гражданскими и политическими. Несмотря на неудачный опыт Советского Союза и ряда стран социалистического строя, реализация концепции государства всеобщего благосостояния декларируется практически по всему миру, например, в Канаде, Германии, Нидерландах, Франции, Индии, Бразилии. Но практически, по нашему мнению, модель была реализована только в ряде стран социал-демократического типа, в том числе в Норвегии.

В своей книге 1990 г. «Три мира капитализма благосостояния» датский социолог Гёста Эспинг-Андерсен выделил три подтипа моделей государства всеобщего благосостояния: социал-демократический, либеральный и консервативный [2, Esping-Andersen G.]. Модель, используемая в Норвегии, относится к социал-демократическому подтипу. Основные её принципы — это всеобщий охват, с одной стороны, и потребность в масштабном взимании налогов для реализации социальной политики, с другой стороны.

В данном исследовании мы анализируем опыт Российской Федерации и Королевства Норвегия. Выбор данных стран для совместного исследования эффективных социальных практик, направленных на борьбу с бедностью, обоснован следующими аспектами:

- социал-демократический тип системы социальной защиты страны: Россия и Норвегия имеют сходные позиции в формировании модели систем социальной полити-

ки, основанной на категориальном принципе, в основе лежит концепция построения государства всеобщего благосостояния;

- географические и климатические признаки: данный аспект Норвегии имеет много общего с северными территориями Российской Федерации, а следовательно, используемые социальные практики и перечень рисков могут быть применены на арктических и приарктических территориях России;
- похожие структуры экономик: зависимость от нефтегазовых ресурсов и мировой конъюнктуры цен на углеводороды является серьёзным вызовом и риском для экономик обеих стран;
- результаты анализа различных мировых рейтингов (например, индекс счастья [3, Helliwell J.F., Layard R., Sachs J., De Neve J.-E., Wang S., с. 18], индекс человеческого развития [4, Conceição P., с. 397]) показывают лидирующие позиции Норвегии в преодолении неравенства, несмотря на высокие государственные расходы на социальную сферу, на сложные климатические условия и серьёзные экономические риски.

#### ***Анализ действующих систем реализации социальной политики России и Норвегии***

Модель благосостояния Норвегии отличается от других типов государств всеобщего благосостояния тем, что использует комплекс взаимосвязанных аспектов, а именно, принципы полной занятости, гендерного равенства, обширного спектра социальных пособий и услуг, а также масштабного перераспределения доходов в пользу малообеспеченных слоёв населения путем жёсткого контроля рынка и использования механизмов фискальной политики. Система социального обеспечения Норвегии в основном финансируется за счёт налогообложения. При первичном анализе видно, что норвежская модель формирования государства всеобщего благосостояния демонстрирует положительные результаты с точки зрения реального снижения уровня неравенства среди граждан и формирования широкого спектра социальных услуг для широких слоёв населения. Другой вопрос: сколько это стоит государству? И как долго Норвегия сможет себе позволить финансировать это в таком объёме?

Основными характеристиками норвежской модели социальной политики принято считать [5, Andersen T.M., Holmström B., Honkapohja S., Korkman S., Söderström H.T., Vartiainen J., с. 13–14]:

- бесплатное образование, всеобщий, гарантированный государством охват здравоохранением и широкий спектр социальных услуг, что предполагает высокие государственные расходы на эти направления;
- наличие государственной пенсионной системы, обеспечивающей содержание старшего поколения;

- невысокий показатель коррумпированности государственной власти;
- развитое профсоюзное движение;
- постоянную конструктивную коммуникацию профсоюзов, работодателей и власти, в том числе неформальное взаимодействие, цель которого — проработка условий труда и защита прав трудящихся;
- серьёзные гарантии от государства для потерявших работу (высокий уровень пособий);
- прозрачные условия для ведения бизнеса.

При этом существует ряд рисков, которые не позволяют считать систему идеальной и лёгкой в реализации в долгосрочной перспективе:

1. Увеличение продолжительности жизни приводит к старению нации<sup>7</sup>. Рост доли старшего поколения<sup>8</sup> увеличивает финансовую нагрузку на государство как в направлении выплаты пенсий, так и в обеспечении иных социальных услуг.

2. Работающее поколение испытывает дополнительную налоговую нагрузку для обеспечения вышеописанных задач. При этом всё больше и больше работоспособного населения вынуждено связывать свою профессиональную деятельность с оказанием социальных услуг, тем самым наращивая и без того высокую нагрузку на государство.

3. Коммуникация трёх институциональных форм (профсоюз, работодатель, государство), а также борьба с коррупцией и активная деятельность профсоюзных организаций провоцируют рост бюрократической машины и периодически снижают эффективность управления системой.

4. Высокие налоговые ставки и одна из самых серьёзных налоговых нагрузок в мире на бизнес несёт в себе риск демотивации предпринимателей к развитию собственного дела.

5. Дополнительным демотиватором может служить высокий уровень заработных плат и социальных гарантий. Уже сейчас норвежские компании предпочитают нанимать сотрудников со средним специальным, а не высшим образованием, так как они обходятся компании дешевле. Отсутствие роста безработицы в стране эксперты связывают с феноменом «вечно учащейся молодёжи». Получив высшее образование и столкнувшись с проблемами трудоустройства, граждане продолжают обучение за государственный счёт, увеличивая и без того существенные социальные расходы. Также стоит отметить риск скрытой безработицы среди молодых специалистов с высшим образованием. Многие из них продолжают обучение, так как не могут найти вакансии на рынке труда. В стране появилось новое понятие «ung-voksenperiode» (период молодости и зрелости). Это группа населения в возрасте

<sup>7</sup> Deaths. URL: <https://www.ssb.no/en/befolkning/fodte-og-dode/statistikk/dode> (дата обращения 16.09.2021).

<sup>8</sup> Population. URL: <https://www.ssb.no/en/befolkning/folketall/statistikk/befolkning> (дата обращения 16.09.2021).

от завершения подросткового периода до 35 лет, которые не желают взрослеть, создавать семью, видя смысл жизни в получении удовольствия.

6. В связи с ростом продолжительности жизни и увеличением доли старшего поколения серьёзно возрастает нагрузка на систему здравоохранения, которая начинает испытывать как дефицит кадров и необходимого оборудования, так и дефицит финансирования.

7. Ещё одним серьёзным риском является зависимость экономики страны от добычи углеводородов. Значительная доля ВВП Норвегии обеспечивается нефтяной промышленностью<sup>9</sup>. С одной стороны, это стало отправной точкой и важным фактором текущего процветания страны, а с другой, является серьёзнейшим риском в связи с высокой долей отрасли в национальной экономике и исчерпаемостью ресурса. Норвежцы нашли выход в создании Государственного нефтяного фонда, который концентрирует избыточные доходы от нефтяной промышленности и инвестирует их в различные проекты по всему миру<sup>10</sup>. Хотя изначальная задача фонда — это забота о будущих поколениях, в 2006 г. он был переименован в Государственный глобальный пенсионный фонд, что подтверждает один из основных социально-экономических рисков Норвегии на сегодня — старение нации. Фонд является одним из крупнейших мировых инвесторов, при этом он практически не финансирует ни экономические, ни социальные проекты внутри страны, справедливо опасаясь роста инфляции.

Норвежцы довольно рано перешли к демократическому политическому режиму и стали перераспределять доходы от обеспеченных граждан к бедным слоям населения. И это, по нашему мнению, явилось одной из причин низкого уровня бедности в стране. Дополнительным фактором успеха является небольшое и компактно проживающее население, а также отсутствие доминирующей роли наследственных классов. В сравнении с большинством как развитых, так и развивающихся стран, в Норвегии уровень абсолютной монетарной бедности крайне низок, он практически нивелирован. Уровень экстремальной бедности (1,9 доллара США в день по методике Всемирного банка) в рассматриваемом государстве в 2018 г. составлял 0,3%<sup>11</sup>.

Понимая под бедностью отсутствие ресурсов, достаточных для жизнедеятельности в том обществе, в котором существует индивид, норвежцы, естественно, используют относительный подход в оценке. В 2018 г. национальный уровень бедности в стране составил 12,7%<sup>12</sup>. На наш взгляд, это значительный уровень для страны, позиционирующей себя как государ-

<sup>9</sup> National accounts. URL: <https://www.ssb.no/en/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/nasjonalregnskap/statistikk/nasjonalregnskap> (дата обращения 13.10.2021).

<sup>10</sup> The fund's market value. URL: <https://www.nbim.no/> (дата обращения 13.10.2021).

<sup>11</sup> Poverty headcount ratio at \$1.90 a day (2011 PPP) (% of population) — Norway. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?locations=NO> (дата обращения 17.09.2021).

<sup>12</sup> Poverty headcount ratio at national poverty lines (% of population) — Norway. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC?locations=NO> (дата обращения 15.09.2021).

ство, где возможности равны для всех, а ресурсы распределяются равномерно. Многомерный подход дает ещё более серьёзные результаты — 16,1%<sup>13</sup>.

При этом дети, как и во многих странах мира, являются одной из наиболее незащищённых категорий населения. Доля детей, проживающих в условиях низких доходов, в Норвегии выросла с 7,7% (2008–2010 гг.) до 10,7% (2015–2017 гг.) [6, Mølland E., Vigsnes K.L., Børre T., Danielsen H., Grimstad Lundberg K., Haraldstad K., Ask T.A., Wilson P., Abildsnes E., с. 571]. Среди других профилей малоимущих были выявлены следующие: молодые одинокие люди, родители-одиночки, пары с маленькими детьми и семьи с тремя и более детьми, иммигранты (в основном неевропейского происхождения), длительно безработные, длительно больные, пенсионеры (в основном одинокие), люди с психическими расстройствами, получатели социальной помощи. Общее количество получателей социальной помощи в Норвегии составляло на конец 2020 г. порядка 124 тыс. человек<sup>14</sup> или 2,3% населения. Порядка 49 тыс. человек на конец 2020 г. используют социальные пособия как основной источник дохода<sup>15</sup>. Это 0,9% населения, которые при отмене или потере социальной поддержки потенциально могут стать экстремально бедными.

Способы борьбы с феноменом бедности в Норвегии достаточно традиционны. Это, прежде всего, обеспечение низкого уровня безработицы, поддержание высокого среднего дохода, а также всеобщая социальная поддержка населения. Учёные-социологи В. Корпи (Швеция) и Г. Эспинг-Андерсен (Дания), которые и ввели понятие «государство всеобщего благосостояния», полагают, что современная ситуация в Норвегии — это результат социально-экономических реформ и трансформации идеологии норвежской социал-демократии при наличии чёткой преемственности правящего класса [7, Зайков К.С., с. 9]. В работах С. Кюня и А. Хатланда влияние политических и социально-экономических факторов ставится под сомнение, на первый план выдвигается влияние культуры, которая и обусловила появление этого феномена [7]. Так или иначе, основным проводником политики государства всеобщего благосостояния является Норвежская Рабочая Партия (далее — НРП), которая в 1935–1965 гг. начала формирование этой системы, в дальнейшем периодически утрачивая лидирующие позиции, но систематически возвращаясь к управлению страной. В 2021 г. НРП вновь сумела вернуть себе большинство в национальном парламенте Норвегии, получив возможность сформировать правительство, а, следовательно, определять курс развития страны на ближайшие 4 года. Руководство НРП заявило о возобновлении целенаправленной работы по снижению социального неравенства. По оценке экспертов, это может означать дальнейшее

<sup>13</sup> Multidimensional poverty headcount ratio (% of total population) — Norway. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.MDIM?locations=NO> (дата обращения 17.09.2021).

<sup>14</sup> Social assistance. URL: <https://www.ssb.no/en/sosiale-forhold-og-kriminalitet/trygd-og-stonad/statistikk/okonomisk-sosialhjelp> (дата обращения 16.09.2021).

<sup>15</sup> Social assistance. URL: <https://www.ssb.no/en/sosiale-forhold-og-kriminalitet/trygd-og-stonad/statistikk/okonomisk-sosialhjelp> (дата обращения 16.09.2021).

повышение налогов для тех, кто зарабатывает много, сокращение числа частных школ, укрепление государственной системы здравоохранения<sup>16</sup>.

Социальная сфера Норвегии финансируется за счёт взимания налогов с граждан и юридических лиц и частично за счёт Государственного глобального пенсионного фонда. Налоговые ставки в Норвегии одни из самых высоких в мире. Действует прогрессивная шкала налогообложения, и в зависимости от получаемых доходов налоговое бремя в среднем составляет свыше 40% [5, Andersen T.M., Holmström B., Honkapohja S., Korkman S., Söderström H. T., Vartiainen J., с. 67]. Налогообложение юридических лиц также одно из самых высоких в мире. Согласно концепции государства всеобщего благосостояния, каждый житель страны имеет право на бесплатное образование, здравоохранение, а также при необходимости социально-бытовое обслуживание, гарантии на пенсионное обеспечение, обеспечение людей с ограниченными возможностями здоровья и временно безработных. Те, кто трудится, могут рассчитывать на гарантированно достаточный заработок, который позволяет сохранять своё материальное положение выше черты бедности. Профсоюзы контролируют риск попадания работающего человека в трудную финансовую ситуацию. Ещё одной особенностью рынка труда Норвегии является то, что большинство взрослого населения работает, а многие пенсионеры после выхода на заслуженный отдых также продолжают трудовую деятельность.

Одним из основных профилей бедности в Норвегии являются мигранты. Недостаточно владея языком и не обладая необходимой квалификацией, они испытывают сложности с трудоустройством. Имея высокий уровень пособий по безработице, данная категория населения зачастую не решает задачу по интеграции на рынке труда страны. Обладая иными навыками и компетенциями (например, ремесленничество или сельское хозяйство), они остаются невостребованными в Норвегии. Использование социальных пособий не даёт необходимого эффекта для преодоления черты бедности. Постепенно происходит формирование определённого маргинализированного андеркласса, в котором вчерашние беженцы являются основой. Особенностью данной категории является высокая доля детей и представителей старшего поколения. Первые ещё не способны работать, вторые по законодательству не имеют прав на государственное пенсионное обеспечение. Как результат, стал формироваться новый низший класс, состоящий в первую очередь из недавних иммигрантов. Дети иммигрантов попадают в ловушки бедности из-за происхождения, незнания языка, отсутствия понимания культуры и правил поведения нового для них общества. Очень важен сформировавшийся психологический аспект восприятия своего состояния (бедность на исторической родине и в Норвегии отличается). Псевдоблагополучное существование на севере

<sup>16</sup> Левоцентристы вернутся к власти в Норвегии после восьмилетнего перерыва. URL: [https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/12375945?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop&nw=1631690487000](https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/12375945?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&nw=1631690487000) (дата обращения 15.09.2021).

Европы расслабляет представителей этой социальной группы, что является одной из причин криминализации и радикализации её молодёжной части [8, Родионова М.Е., с. 42–47].

При анализе общей экономической ситуации в Норвегии были выявлены тенденции, которые, на наш взгляд, необходимо учитывать, при формировании социальной политики в целом и тактики по борьбе с бедностью в частности в данном государстве в долгосрочной перспективе:

1. Снижение уровня занятости на 3% (с 78% в 2000 г. до 75% в 2018 г.) [9, Manyika J., Madgavkar A., Tacke T., Woetzel J., Smit S., Abdulaal A., с. 6]. При этом наблюдается рост этого показателя среди людей старше 65% на 7,9% (в 2018 г. в сравнении с 2000 г.). В остальных возрастных категориях идёт снижение, особенно это заметно в категории «15–24 года» — 8,4% [9, Manyika J., Madgavkar A., Tacke T., Woetzel J., Smit S., Abdulaal A., с. 42]. Одновременно наблюдается снижение всех видов занятости (полной, частичной и т. д.), что свидетельствует о росте (хотя и незначительном) безработицы в стране [9, Manyika J., Madgavkar A., Tacke T., Woetzel J., Smit S., Abdulaal A., с. 48].

2. Снижение реальной средней заработной платы. За два пятилетних периода (1995–2000 и 2013–2018 гг.) оно составило 2,4 процентных пункта. При этом наблюдается рост относительного уровня бедности после уплаты налогов и трансфертов среди трудоспособного населения (2000–2017 гг.) на 3,5% (показатель 2000 года — 6%) [9, Manyika J., Madgavkar A., Tacke T., Woetzel J., Smit S., Abdulaal A., с. 9] при общей тенденции роста уровня бедности в этот период<sup>17</sup>.

3. Чистая доля пенсионного обязательного возмещения снизилась в 2018 г. по сравнению с 2004 г. на 13% (с 65% до 52%). При этом чистые пенсионные активы обеспечивали в 2018 г. только 10 лет при ожидаемой продолжительности жизни на пенсии 20 лет [9, Manyika J., Madgavkar A., Tacke T., Woetzel J., Smit S., Abdulaal A., с. 15].

4. Норвегия имеет высокую степень институционального вмешательства в рыночные отношения и высокие расходы государственного сектора [10, Пипия Л. К., Дорогокупец В. С., Осипова О. Е., Шашкова Н. В., Хохлова В. А., с. 87]. Расходы государственного сектора включают в себя заработную плату в государственном секторе и социальные расходы, определяемые как денежные пособия или прямое предоставление товаров и услуг в натуральной форме, а также социальные налоговые льготы; исключение составляют сфера образования и инфраструктура, которые отражают общие государственные расходы. В 2000 г. Норвегия набрала 134 балла по индексу вмешательства в рыночную структуру, что является самым высоким показателем среди стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития, в то время как расходы государственного сектора составляли 43% ВВП [10, Пипия Л.К., Дорогокупец В.С., Осипова О.Е., Шашкова Н.В., Хохлова В.А., с. 51–52]. Государственные рас-

<sup>17</sup> Poverty headcount ratio at national poverty lines (% of population). Norway. <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC?locations=NO> (дата обращения 14.10.2021).

ходы Норвегии по прямой поддержке физических лиц (в том числе социальные расходы на выплату пенсий по старости и по случаю потери кормильца) в период с 2000 по 2018 гг. увеличились на 9% [10, с. 49].

5. Наблюдается низкий рост личного благосостояния, что подтверждается сочетанием достаточно скромного объёма сбережений у населения и невысокими доходами от вложений. Фактически совокупный годовой темп прироста среднего благосостояния жителей Норвегии в 2013–2018 гг. имеет отрицательную тенденцию (–11,9%). В период с 2015 по 2017 гг. реальный темп роста среднего чистого богатства был отрицательным [10, с. 41]. Проблемой становится отношение долга к активам домохозяйства. Высокие (и растущие) уровни задолженности продолжают вызывать обеспокоенность в Норвегии. Этот показатель в 2017 г. составил 28% [10, с. 42].

Таким образом, основными точками приложения усилий норвежского правительства может стать деятельность по трудоустройству молодёжи (15–24 года), дальнейшему снятию рисков попадания в ловушку бедности старшего поколения (в том числе поиск альтернативных источников выплаты пенсий) и мигрантов (особенно детей). Открытым остаётся вопрос о степени влияния государства на рыночную экономику.

При анализе реализуемой концепции нами был выявлен ряд факторов, повлиявших на эффективность борьбы с бедностью в Норвегии:

- исторические предпосылки, в том числе раннее построение демократического общества, использование принципа перераспределения доходов от богатых слоёв населения к бедным, а также отсутствие доминирующей роли наследственных классов;
- продолжительный период экономического роста;
- географические особенности, в том числе небольшое и компактно проживающее население;
- специфика и преемственность существующего государственного строя (социал-демократический тип социальной политики, реализация концепции государства всеобщего благосостояния, роль НРП и профсоюзов).

Возвращение Норвежской Рабочей Партии к власти в 2021 г. ставит страну перед сложным выбором: продолжить реализацию концепции государства всеобщего благосостояния или искать иные пути преодоления социального неравенства и борьбы с бедностью. Ведь данная стратегия является одновременно и механизмом преодоления рассматриваемого феномена, и основным источником вышеперечисленных рисков. В представленной системе существует множество проблем. И с каждым годом они становятся только серьёзнее, хотя нельзя сказать, что положительной динамики не существует. Как уже было описано выше, последние несколько лет Норвегия входит в десятку, а зачастую возглавляет рейтинг

стран с самым высоким уровнем жизни. Многие называют Норвегию страной, в которой хотели бы жить. Но нужно понимать, что система норвежского благополучия не такая неразрушимая, как может показаться, и имеет свои риски, которые стоит учитывать и норвежскому правительству, и странам, желающим заимствовать те или иные механизмы борьбы с бедностью.

Переходя к анализу настоящей ситуации в Российской Федерации, нельзя не упомянуть об исторических предпосылках формирования современной социальной политики рассматриваемого государства. В Советском Союзе система социальной поддержки и оказания помощи малоимущим была обширна и разнообразна, несмотря на то, что в данный исторический период проблема существования бедности в стране не признавалась. Ещё в 30-х гг. XX в. было объявлено о победе над этим явлением, и вплоть до 1960-х гг. не проводилось никаких открытых исследований. Впоследствии именно советская система социальных льгот и выплат стала основой современной российской системы. Данная ситуация имеет как свои положительные, так и отрицательные моменты. По мнению авторов, Российская Федерация может быть отнесена к странам социал-демократического типа организации и реализации национальной социальной политики. Доказательством служит ряд характеристик: это и всеобщая гарантия минимального дохода, и уравнительная социальная политика, и разветвлённая система социальной защиты. Данные аспекты сближают Россию с Норвегией и дают потенциальную возможность взаимного использования социальных практик. Но всеобщность, неприменение критериев нуждаемости порождает развитие иждивенческой модели поведения части населения. Отсутствие адресности также приводит к неэффективному расходованию денежных средств. Всё это в целом ведёт к формированию двух типов дисфункций действующей системы, а именно:

- ошибок включения, когда социальные выплаты получают не только бедные, а люди, просто находящиеся в этой категории;
- ошибок исключения, когда выплаты и помощь не попадают реально бедным слоям населения.

Но, несмотря на непростое «наследие» Советского Союза, численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума в Российской Федерации имеет стабильную тенденцию к снижению. Советская система социальной поддержки позволила выжить (в прямом смысле этого слова) части населения России в сложнейшие 1990-е гг. Начиная с 2000 г., наблюдалось устойчивое снижение уровня бедности: с 29% в 2000 году до исторического минимума 10,7% в 2012 г.<sup>18</sup> Это связано как с активным экономическим ростом в стране в 2000–2007 гг., так и с развитием и совершенствованием системы социальной по-

<sup>18</sup> Росстат. Статистический бюллетень «Социально-экономические индикаторы бедности», Москва 2021 г. С. 15. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13293> (дата обращения 11.08.2021).

мощи и поддержки (в том числе введение критериев нуждаемости и адресности, увеличение МРОТ, пособий по безработице и уровня пенсий). В качестве основных вех стоит отметить принятие нескольких важных законодательных актов. На наш взгляд, в Российской Федерации существует достаточно качественный набор федеральных нормативных документов, которые определяют понятие прожиточного минимума, среднедушевого дохода, формируют методики расчёта основных показателей и моделей распределения помощи, а также ставят борьбу с бедностью на уровень национальных целей.

С 2005 г. регионы получили возможность развивать собственные адресные программы социальной поддержки малоимущих граждан. Этот шаг очень важен, так как Россия — страна со множеством субъектов, которые зачастую очень сильно отличаются даже в моделях поведения конкретных индивидов. Следовательно, адаптация и формирование региональных механизмов для реализации общенациональной задачи<sup>19</sup> жизненно необходимы. И это становится возможным при переносе ответственности и полномочий на уровень региона.

В 2014 г. в связи с глобальными негативными экономическими явлениями реальные доходы населения стали снижаться, что привело к росту доли бедного населения в Российской Федерации. Исторического максимума на отрезке 2000-х гг. Россия достигла в 2005 г. на отметке 13,4%. Затем началось плавное снижение, которое привело к показателю 12,1% в конце 2020 г. С одной стороны, такая тенденция не может не радовать (доля бедного населения снижается). С другой стороны, темпы снижения могут быть недостаточными для того, чтобы достичь реализации задачи, поставленной Президентом, по снижению уровня бедности в 2 раза к 2030 г., по сравнению с показателем 2017 г.

В Российской Федерации попытки повысить влияние адресности предпринимались с начала 2000-х гг., но исторически используемый категориальный подход и принцип коммуналности к предоставлению социальной поддержки продолжали доминировать, так как государство приняло решение о том, что объём социальных выплат не должен уменьшаться, а условия не должны ухудшаться. Таким образом, регионы оказались в определённой ловушке. Они имели все полномочия, чтобы развивать собственные адресные программы, но не имели необходимого финансирования. В дальнейшем на федеральном уровне начали вводиться дополнительные меры адресной социальной поддержки, позволившие вывести определённые группы за пределы черты бедности. Например, доплата к пенсии неработающим пенсионерам до величины прожиточного минимума в 2010 г. или формулирование основных принципов предоставления социального контракта в качестве механизма помощи

<sup>19</sup> Снижение уровня бедности в 2 раза к 2030 году по сравнению с 2017 годом.

малоимущим семьям в 2013 г. В 2015 г. регионы получили возможность установления критериев нуждаемости для предоставления отдельных мер социальной поддержки<sup>20</sup>.

Но, несмотря на все предпринимаемые меры и осознание необходимости применения адресного подхода, к 2016 г. только 7% [11, Малева Т.М., Гришина Е.Е., Цацура Е.А., с. 13–14] от общего объёма всех расходов на социальную помощь осуществляется с учётом нуждаемости. Категориальные механизмы продолжали превалировать. Это являлось, с одной стороны, явной дисфункцией действующей системы, а с другой, в ней был заложен несомненный потенциал развития адресной концепции. Задача современного российского государства — максимально мягко осуществить переход к социальной политике с учётом нуждаемости конкретного домохозяйства.

В отличие от Норвегии в России существуют достаточно серьёзные различия на региональном уровне. Это связано и с климатическими, географическими и экономическими особенностями, и с национальным составом населения. Следовательно, существует разница в доле бедного населения. При уровне в 12,1% в целом по Российской Федерации разброс составляет от 5,0% в Ямало-Ненецком автономном округе до 34,1% в Республике Тыва<sup>21</sup>. Это ещё раз подтверждает необходимость дифференцированного подхода к формированию региональных программ по повышению благосостояния граждан конкретного субъекта Российской Федерации. На сегодня практически во всех субъектах Российской Федерации запущены программы снижения доли населения субъекта с доходами ниже прожиточного минимума.

С самого начала формирования системы мониторинга за уровнем бедности в Российской Федерации применялся абсолютный подход. Это было оправдано и с точки зрения простоты измерения, и с политической точки зрения (такой подход даёт самое низкое значение уровня бедности). При этом, осознавая риски расширения дисфункционального влияния ошибок включения и ошибок исключения, правительство России вело планомерную работу по подготовке к переходу на относительную модель в оценке уровня бедности. Росстат в качестве эксперимента использовал факультативно соответствующие методики, а с 1 января 2021 г. страна официально перешла к такому понятию, как «медианный доход».

Переход к относительному подходу в оценке уровня бедности частично решает вопрос с дисфункцией «ошибка исключения» и одновременно несёт в себе риск расширения категории граждан, получающих социальную помощь, но при этом не являющихся бедными (дисфункция «ошибка включения» и категориальный подход в целом). Именно поэтому

<sup>20</sup> В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2015 г. №338-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости».

<sup>21</sup> Росстат. Статистический бюллетень «Социально-экономические индикаторы бедности», Москва 2021 г. С. 23 URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13293> (дата обращения 11.08.2021).

важно развивать концепцию адресности, в том числе постоянно проводить региональные исследования (с разбивкой по муниципальным образованиям) профилей и причин бедности. Переход к относительному подходу стал важным шагом к формированию многомерной модели бедности, расширив категории и профили, попадающие в данную социальную группу. Параллельно с переходом к относительной оценке Россия применяет для аналитических и исследовательских целей многомерные подходы.

Использование относительного подхода не отрицает необходимость работы с депривациями и ограничениями по основным профилям бедности. На это направлены стартовавшие в 2018 г. национальные проекты, а также ряд государственных программ и проектов, реализуемых в последнее время в Российской Федерации. Например, в марте 2021 г. стартовала государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»<sup>22</sup>, реализация которой, по словам Председателя Правительства Российской Федерации Михаила Мишустина, «позволит создать десятки тысяч новых рабочих мест и повысить доходы людей, оказать бизнесу поддержку в реализации перспективных проектов и привлечь в регионы Арктики инвесторов и квалифицированных специалистов, обеспечить приток частных капиталов в объёмах, которые во много раз превосходят вложения государственных средств»<sup>23</sup>.

В качестве основных целей в документе указаны: 1) ускорение экономического развития территорий, входящих в состав Арктической зоны Российской Федерации; 2) увеличение вклада территорий, входящих в состав Арктической зоны Российской Федерации, в экономический рост страны. Основа программы — это попытка привлечения на данные территории дополнительных инвестиционных потоков путём создания комфортных экономических условий. За это направление отвечает подпрограмма «Создание условий для привлечения частных инвестиций и создания новых рабочих мест в Арктической зоне Российской Федерации».

Но для того, чтобы люди приезжали и оставались в арктических районах, необходимо создавать не только экономическую, но и дополнительную социальную инфраструктуру и среду. Основным критерий достаточности этих условий — возможность поддерживать среднероссийский уровень жизни. За это должна отвечать (судя по названию) подпрограмма № 2 «Создание условий для устойчивого социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации». При этом в базовом документе отсутствует какое-либо финансирование, а мероприятия носят либо законодотворческий, либо мониторинговый характер. По

<sup>22</sup> Утверждена постановлением Правительства от 30 марта 2021 года № 484 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации».

<sup>23</sup> Правительство утвердило государственную программу развития Арктики. URL: <http://government.ru/docs/41894/> (дата обращения 29.09.2021).

мнению авторов, этого явно недостаточно для достижения качественного показателя повышения уровня жизни населения Арктической зоны Российской Федерации.

Для достижения уровня, сопоставимого со среднероссийским, необходимо принятие специальной программы развития, включающей инфраструктурные проекты. Проект такой программы был разработан Правительством Архангельской области и представлен на федеральном уровне в 2019 г. Он предусматривал доведение основных показателей уровня жизни в арктических муниципальных образованиях до приемлемого уровня путём реализации ряда мероприятий во всех основных социальных сферах. Рекомендуем региональной власти привести проект в соответствие с реалиями и предпринять новую попытку его защиты на федеральном уровне. В противном случае, существует риск ещё более активного оттока населения из вышеуказанных районов. При формировании списка мероприятий также рекомендуется учитывать уровень бедности конкретного муниципального образования.

Говоря о бедных в России, необходимо осознавать, что помимо групп, уже находящихся за чертой бедности и испытывающих различную глубину феномена на себе, существует достаточно обширная группа риска. Это те, кто находится в пограничном состоянии и в случае потери работы, болезни и т. п. может достаточно быстро перейти черту. Именно поэтому необходимо систематически, на постоянной основе проводить региональные социологические исследования, используя в качестве единицы измерения не только домохозяйство, но и населённый пункт. По данным Росстата [11, Малева Т.М., Гришина Е.Е., Цацура Е.А., с. 20], к наиболее рисковым категориям относятся сельские домохозяйства, жители небольших городов (население до 100 тыс. человек), семьи с несовершеннолетними детьми, работающие бедные. Но определить конкретно, в каком муниципальном образовании, кому и какими способами помогать, можно только в результате полевых исследовательских работ.

Сейчас в период сложной экономической и эпидемической ситуации во всем мире риски перехода части среднего класса в состав малоимущих растут, следовательно, внимание государства к феномену бедности должно не только не ослабевать, но и усиливаться. Параллельно не стоит недооценивать риск того, что и в России, и в Норвегии уже сформировался инертный слой населения (по мнению экспертов, он составляет 10–11% населения государства [11, Малева Т.М., Гришина Е.Е., Цацура Е.А., с. 23]), который не имеет каких-либо существенных экономических и социальных активов, при этом практически никак не реагирует на внешние раздражители. Даже при повышении денежных доходов эти домохозяйства не меняют своё социальное положение и не повышают свой социальный статус. Это может явиться существенным фактором сложности достижения национальной цели по снижению уровня бедности в Российской Федерации и заслуживает особого внимания со стороны профессионального сообщества.

В результате анализа нами были выявлены несколько социальных групп и особенностей, которые были отмечены в постковидный период впервые в России. Это, прежде всего, рост доли «профессиональных безработных». По данным Минтруда, за 4,5 месяца работы в 2021 г. государственной программы субсидирования найма безработных службы занятости получили от компаний заявки на 143 тыс. рабочих мест, но фактически смогли трудоустроить только 25 тысяч человек (при общей численности данной категории в 350 тысяч человек)<sup>24</sup>. Вторая категория — это представители NEET-молодёжи (молодые люди в возрасте до 24 лет, которые нигде не учатся, не работают и не пытаются найти работу). По оценке Минтруда России — это каждый десятый представитель данной возрастной группы. Часть из них, это те, кто не могут трудоустроиться после окончания вузов<sup>25</sup>.

При этом 2021 г. наблюдались две тенденции, которые смогут частично сбалансировать описанные выше негативные явления, а именно:

1. Ухудшение материального положения семей (отсутствие необходимых финансовых ресурсов для получения высоких баллов при сдаче ЕГЭ, отсутствие возможностей для переезда), а также стремление к более раннему выходу на рынок труда, к успешному трудоустройству, высокой зарплате и престижной профессии или специальности стимулирует молодых людей (выпускников 9–11 классов) выбирать вместо поступления в вузы систему профессионального образования для получения рабочей специальности и выхода на рынок труда через 2–3 года после окончания школы [12]. Эта тенденция позволит в среднесрочной перспективе решить дефицит ряда рабочих профессий, а также снизить уровень бедности в ряде домохозяйств. Государству необходимо обратить особое внимание на качество обучения данной категории и, прежде всего, на актуальность профессий и увеличение количества бюджетных мест в системе среднего профессионального образования<sup>26</sup>.

2. Вторая тенденция — это увеличение количества самозанятых граждан, что, несомненно, свидетельствует о снижении теневой занятости. По данным Федеральной налоговой службы Российской Федерации, на конец июня 2021 г. в России было 2,5 млн официально зарегистрированных самозанятых граждан, а с момента запуска налогового режима в 2019 г. они заработали более 463 млрд рублей. Но не все исполнители пока «вышли из тени»: по оценкам Высшей школы экономики, на конец 2020 г. в России могло быть совокупно около 7,2 млн самозанятых, а общий объём рынка при таких подсчётах составил 1,58 трлн

<sup>24</sup> У армии безработных свои генералы. В программе субсидирования рабочих мест не хватает желающих трудиться. URL: [https://www.kommersant.ru/doc/4947406?utm\\_source=newspaper&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=newsletter](https://www.kommersant.ru/doc/4947406?utm_source=newspaper&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter) (дата обращения 30.08.2021).

<sup>25</sup> Минтруд оценил число не занятых работой и учебой молодых россиян. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/61167fb39a794765c7c222a9> (дата обращения 30.08.2021).

<sup>26</sup> Молодежь вынуждена выбирать ПТУ вместо МГУ. Мониторинг неравенства. URL: [https://www.kommersant.ru/doc/4919065?utm\\_source=newspaper&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=newsletter](https://www.kommersant.ru/doc/4919065?utm_source=newspaper&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter) (дата обращения 30.08.2021).

рублей<sup>27</sup>. Данная деятельность позволяет не только увеличивать благосостояние ряда домохозяйств, но и активно работать с ошибками включения в государственные программы социальной поддержки, усиливая адресность мер по борьбе с бедностью, а, следовательно, обеспечивая рост благосостояния людей, реально нуждающихся в помощи. Оценки экспертов позволяют спрогнозировать усиление этого тренда, так как разница между реально «вышедшими из тени» и до сих пор находящимися там существенна. Правительству России необходимо провести дополнительное стимулирование данной категории. Например, в сфере кредитования.

По предварительным данным Росстата<sup>28</sup>, на конец первого квартала 2021 г. доля населения Российской Федерации с доходами ниже величины прожиточного минимума возросла до 14,4% (или до 21,1 млн человек). Это объясняется как изменением методики расчёта, так и сезонными колебаниями доходов (например, выплата многих видов социальной помощи и пенсий за декабрь 2020 г. в декабре 2020 г., а не в январе 2021 г.). При этом уже во втором квартале 2021 г. доля данной категории граждан вновь снизилась до 12,1% или на 3,4 млн человек. На сегодняшний момент это крупнейшее снижение доли бедного населения за многие годы в Российской Федерации, связанное, по мнению авторов статьи, прежде всего, с адресной поддержкой детей от трех до семи лет, реализованной Правительством Российской Федерации в 2021 г.<sup>29</sup> Так как мера носит постоянный характер, влияние этого фактора сохранится, причём эффект от такой адресной работы по основному профилю (по мнению Минтруда России, 82% малообеспеченных — это семьи с детьми) может наращиваться.

Конечно, на снижение доли бедного населения в России во втором квартале 2021 г. оказали влияние и другие факторы. Например, ожидаемый постковидный рост доходов населения практически по всем направлениям, а также снижение безработицы и восстановление потребительской активности в сфере услуг<sup>30</sup>. Высока вероятность того, что доля бед-

<sup>27</sup> HeadHunter и YouDo связала самозанятость. URL: [https://www.kommersant.ru/doc/4910122?utm\\_source=newspaper&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=newsletter](https://www.kommersant.ru/doc/4910122?utm_source=newspaper&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter) (дата обращения 30.08.2021).

<sup>28</sup> О соотношении денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума, установленной на 2021 год, и численности малоимущего населения за I и II кварталы 2021 года. URL: [https://gks.ru/bgd/free/B04\\_03/lssWWW.exe/Stg/d02/143.htm](https://gks.ru/bgd/free/B04_03/lssWWW.exe/Stg/d02/143.htm) (дата обращения 30.08.2021).

<sup>29</sup> С 1 апреля 2021 года в системе мер соцподдержки изменились правила крупнейшей соцвыплаты — поддержки семей с детьми в возрасте от трех до семи лет: если в I квартале 2021 года она ещё была «безадресной», то со II квартала — адресной и ориентированной на «доплату» бедным семьям 50%, 75% или 100% прожиточного минимума в зависимости от уровня доходов. По данным Минтруда, с 1 апреля подано или пере назначено 1,73 миллиона таких выплат, из них 1,33 миллиона — на сто процентов минимума, всего такую помощь получают родители почти 4 миллиона детей. ещё одна мера соцподдержки — выплаты семьям с детьми до трех лет для семей с подушевым доходом менее двух прожиточных минимумов на человека: это ещё свыше 1,8 миллиона семей.

<sup>30</sup> Оплата труда во II квартале 2021 года выше, чем год назад, на 14,2%, предпринимательские доходы — на 56,2%, прочие денежные поступления — на 31,8%, доходы от собственности — на 10,6%, снижение безработи-

ных продолжит своё снижение и за счёт иных мер поддержки. Это и пособия для одиноких родителей с детьми возрастом от 8 до 17 лет (1/2 регионального прожиточного минимума, 1,2 млн человек до конца года), и меры по поддержке будущих матерей (1/2 прожиточного минимума трудоспособного населения, 400 тысяч семей).

Несомненно, влияние на показатель 2021 г. оказали единовременные выплаты семьям с детьми к 1 сентября, пенсионерам и сотрудникам силовых структур<sup>31</sup>. В качестве основной системной меры адресной социальной политики современной России хочется отметить развитие механизма социального контракта. Реализация данной модели может стать решающим фактором достижения национальной цели по снижению уровня бедности.

После проведённого анализа последних изменений и тенденций показатель, заявленный в национальной задаче по снижению уровня бедности, не выглядит недостижимым. Но победа над так называемой «статистической» бедностью ставит ещё более сложные комплексные цели по преодолению малообеспеченности на основе многомерной оценки, которая включает в себя не только монетарные признаки, но и социальные депривации и субъективные оценки индивида. Именно поэтому уже сейчас необходимо уделить особое внимание развитию следующего этапа как в оценке бедности, так и в поиске новых решений в борьбе с ней<sup>32</sup>.

Ещё одним существенным риском является тот факт, что концепция адресности в России активно декларируется, но применение её на практике пока малоэффективно. Связано это, прежде всего, с превалированием категориального подхода и нежеланием работать над преодолением «ошибок включения». Преодоление его связано с введением непопулярных мер, что может негативно сказаться на настроениях, в том числе политических, значительной части населения. Дополнительным сдерживающим фактором является то, что использование адресности требует усилий со стороны региона и муниципальных образований (поиск источников финансирования, формирование критериев нуждаемости, ведение реестра малоимущих граждан, учёт доходов и расходов заявителей и т. д.).

Несмотря на активное развитие региональных программ по снижению уровня бедности, в Российской Федерации существует ряд моментов, на которые необходимо обратить особое пристальное внимание, а именно:

---

цы (в начале года — 5,8%, в июне — 4,8%, только сезонной занятостью это не обеспечивается), рост средних зарплат (с 52,1 тыс. руб. в I квартале до 56,2 тыс. руб. во II квартале).

<sup>31</sup> Разовые выплаты пенсионерам и военным, а также выделение 21 млрд руб. на дополнительные ежемесячные выплаты малоимущим семьям с детьми в возрасте от трех до семи лет вызовут прирост годовых номинальных располагаемых доходов населения на 0,8–0,9% (на 0,6–0,9% в реальном выражении), а если учитывать только получателей выплат, то прирост составит более 5%. Такую оценку последствий инициативы В. Путина дали аналитики агентства АКРА. Они отметили, что выплаты вызовут краткосрочное снижение неравенства в доходах, поскольку их получателями в основном являются менее обеспеченные слои населения.

<sup>32</sup> Деньги детям не игрушка. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4935646> (дата обращения 30.08.2021).

1. На сегодняшний момент региональные программы по борьбе с бедностью представляют собой преимущественно компиляцию из мероприятий, которые уже были ранее заявлены в других программах и проектах как федерального, так и регионального уровней. То есть, по мнению составителей, их комбинирование должно создать некий дополнительный эффект, который приведёт к снижению уровня бедности. На наш взгляд, наряду с использованием стандартных приемов, необходимо формулировать новые мероприятия, формирующие новые механизмы и социальные практики.

2. Несовершенство и недостаточно массовое использование механизма социального контракта. Необходимо постоянно совершенствовать и тиражировать эту меру предоставления государственной социальной помощи. Одной из мер может стать введение обязательного входного психологического тестирования для определения предрасположенности и уровня мотивированности пользователя услуги, а также постоянное наблюдение со стороны специалиста-психолога на протяжении реализации контракта для корректировок мероприятий в случае необходимости.

3. Недостаточное вовлечение иных (помимо государственных мер поддержки) институциональных форм в борьбу с бедностью. Например, развитие благотворительности среди крупных компаний и использование ресурса некоммерческих организаций в конкретных поселениях.

4. Смещение вектора в сторону безвозвратных мер социальной помощи без использования критериев нуждаемости и принципов адресности. Большинство исполнительных органов государственной власти и представителей муниципальных образований полагает, что борьба с бедностью — это задача регионального Министерства труда (или его аналога) и его подведомственных учреждений. Хотя без вовлечения организаций, отвечающих, например, за развитие сельского хозяйства или малого и среднего предпринимательства, победить бедность невозможно. Возможно только усилить риски укрепления иждивенческой модели поведения граждан.

Все участники процесса реализации региональных программ по борьбе с бедностью должны осознать, что это не столько гуманистическая или политическая задача, сколько экономическая. Увеличение количества бедных снижает как количество потребителей (а это потеря доходов компаний), так и региональный уровень человеческого капитала, что в свою очередь ведёт к замедлению экономического роста, а зачастую и к росту государственных расходов. Например, тенденция криминализации маргинализированных слоев бедного населения ведёт к росту расходов на обеспечение правопорядка. Осознание того, что снижение уровня бедности ведёт к повышению благосостояния всего общества, несомненно, повысит мотивацию всех участников процесса борьбы с бедностью. И именно через многомерность в оценке, в осознании бедности возможно более активное вовлечение и осознание своей роли в борьбе с этим явлением не только иных органов государственной и муницип-

ципальной власти, но и прочих институциональных форм (например, более активное развитие благотворительности коммерческих компаний через осознание потери потребителя).

По мнению экспертов [11, Малева Т.М., Гришина Е.Е., Цацура Е.А., с. 17], изменение системы необходимо осуществлять через переход от поддержки массовых категорий к социально уязвимым на основе критериев нуждаемости. Несомненно, нуждаемость должна определяться не только на монетарной основе, а на принципах многокритериальности и комплексности. В качестве единицы оценки, а в последствии и единицы поддержки, следует рассматривать не индивида, а домохозяйство, которое соответствует выявленному на основе проведённых социологических исследований профилю бедности. Целесообразно активнее вовлекать бизнес и некоммерческие организации, развивать участие иных институциональных форм в борьбе с бедностью. Например, использовать опыт Норвегии по более активному вовлечению профсоюзов.

В конце статьи авторы сочли целесообразным резюмировать выводы, полученные в результате анализа социальных практик и рисков, направленных на борьбу с бедностью в рассматриваемых странах, в виде табл. 1.

Таблица 1

*Используемые подходы в оценке и борьбе с бедностью в Норвегии и России*

| Страна   | Принятие решения на уровне региона | Участие иных социальных институтов (помимо государства) | Адресность мер социальной поддержки | Многомерный подход в оценке бедности | Прочее                                                                                             |
|----------|------------------------------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Россия   | Применяется                        | В основном превалирует государственная составляющая     | Применяется, но слабо               | Используется                         | Преемственность курса на протяжении длительного периода                                            |
| Норвегия | Нецелесообразно                    | Активная работа с профсоюзами                           | Применяется, но слабо               | Используется                         | Использование прогрессивной шкалы подоходного налога. Жёсткое государственное регулирование рынка. |

В каждой из рассматриваемых выше стран действовала и продолжает действовать своя модель по борьбе с бедностью. Есть общие черты, есть существенные различия. Очевидно, что без главенствующей роли государства, которое определяет стратегию борьбы, и перманентной продолжительной (в течение нескольких десятилетий) работы добиться успеха невозможно. При этом, на наш взгляд, есть ключевые аспекты, вовлечение или не вовлечение которых в борьбу оказывает серьёзное влияние на результаты. По мнению авторов, на сегодняшний момент 4 области определяют успех дальнейших действий, а именно:

- обеспечение адресности мер социальной поддержки;
- осуществление модели, когда тактические и оперативные действия реализуются на уровне региона и муниципалитета;

- более активное вовлечение иных социальных институтов и институциональных форм (помимо национального и регионального профильного министерства или департамента);
- применение многомерного подхода в оценке уровня бедности.

### **Заключение**

В целом анализ моделей реализации социальной политики в России и Норвегии показывает, что использование какого-либо одного типа (либерального, консервативного, социал-демократического) уже осталось в прошлом. Большинство стран движется к комбинированию различных подходов с учётом современных реалий. Мир меняется очень стремительно, меняется состав и психология жителей (например, за счёт миграции), поэтому государство должно достаточно оперативно реагировать на новые реалии, зачастую выходя за рамки привычных, стандартных схем. При этом реализация принципов социал-демократического типа концепции государства всеобщего благосостояния, несомненно, имеет серьёзнейшее влияние на снижение национального уровня бедности.

Сложившееся понимание того, что бедность — это многофакторный феномен, не ограниченный только понятием «доход», также вносит корректировки в стратегию формирования национальной социальной политики. При этом понимание бедности пока ещё отличается у россиян и норвежцев, но необходимость комплексного подхода, включающего абсолютные, относительные, депривационные и субъективные критерии, осознали уже все. Именно на основе комбинирования методов, которые расширяют понимание феномена бедности, принимаются политические и экономические решения, хотя зачастую это расширяет охват нуждающихся в помощи и поддержке.

Проведя анализ социальных практик и направлений социальной политики, отвечающих за борьбу с бедностью в Норвегии и России, было обнаружено, что решающую роль сыграли и играют до сих пор следующие факторы:

1. Приоритизация задачи по борьбе с бедностью и её законодательное формулирование на национальном уровне. Подготовка необходимого пакета нормативно-правовых актов, формирование чёткого плана действий и отдельной системы управления.

2. При этом стратегия остаётся на уровне национального правительства, финансовые полномочия и формирование тактики являются прерогативой региональной власти, а оперативный прикладной уровень работы должен находиться в муниципальных образованиях, а чаще всего в конкретных поселениях. Объектом оценки и дальнейшего воздействия должен стать не индивид, а домохозяйство.

3. Помимо государства, которое, несомненно, является и будет являться базовым социальным институтом в преодолении феномена бедности, должны быть вовлечены иные институциональные формы: бизнес (через расширение благотворительной деятельности),

СМИ и новые медиа (формирование сценариев поведения конкретных людей), научное сообщество, некоммерческие организации (например, в реализации функций комбедов на местах для организации прикладной работы с конкретным домохозяйством), волонтерские организации, профессиональные союзы и ассоциации.

4. В государственном секторе России борьбой с бедностью должны заниматься не только Минтруд, его аналоги и региональные организационные формы, но и иные органы государственной и муниципальной власти. Это вовлечение должно быть простимулировано пониманием и осознанием того, что снижение количества малообеспеченных граждан — это не столько гуманистическая задача или предмет национальной гордости, сколько экономическая категория, связанная с развитием потребления (интересы бизнеса) и развитием человеческого капитала страны (основной интерес государства и его граждан).

5. Новые реалии предполагают переход от монетарных оценок уровня бедности к комплексному многомерному подходу, потому что в настоящее время использование монетарных принципов, особенно абсолютного подхода — это минимизация проблемы и обслуживание, прежде всего, политических декларативных целей государства. Многомерный подход, использующий депривационные принципы, субъективные оценки индивида своего благосостояния позволяют подойти к проблеме более качественно и эффективно с точки зрения развития человеческого капитала. Особое внимание при использовании депривационного подхода стоит обратить на ограничения в области превентивного здравоохранения (в том числе формирования здорового образа жизни каждого гражданина), образования и формирования комфортных условий проживания.

6. Использование комплексного подхода, несомненно, ведёт к расширению целевой аудитории, а следовательно, и к увеличению затрачиваемых финансовых и организационных ресурсов. Ресурсы ограничены и у России, и у Норвегии, а «заливание» деньгами целых социальных групп может привести и к формированию иждивенческой модели поведения человека, и к неконтролируемому росту инфляции в стране, и к подрыву национальной экономической системы. Рецепт один — постепенный уход от категориального подхода, а тем более от подхода социал-демократического в сторону адресной концепции. Применение категориального принципа реализации социальной политики должно в конечном итоге использоваться только в преодолении явления абсолютной бедности малоимущего населения, то есть компенсации части выпадающих доходов до размера прожиточного минимума. Все остальные меры помощи и поддержки (сверх прожиточного минимума) должны носить строго адресный характер.

7. Основой адресной концепции должен стать механизм социального контракта, который обеспечивает не только принцип точечного воздействия на проблему, но и несёт в себе принцип временного стимулирования деятельности домохозяйства с учётом мотивов конкретных индивидов, входящих в него. Несомненно, данный механизм нуждается в даль-

нейшем развитии и адаптации. Например, в привлечении специалистов-психологов для выявления базовых мотивов индивида и типологизации по видам поддержки и помощи, а также для оценки психологического состояния во время реализации процесса выхода из ловушки бедности и корректировки траектории. Финансирование необходимо осуществлять за счёт прогрессивной налоговой шкалы, путём перераспределения доходов богатых и сверхбогатых граждан. Здесь опыт Норвегии будет особенно актуален для России.

8. Без постоянных социологических исследований невозможно иметь оперативную информацию об основных профилях бедности и причинах ее возникновения. Без информации о профилях невозможно типологизировать малоимущих и подобрать правильную модель помощи. Исследования необходимо проводить в два этапа: 1) определение наиболее бедных районов, например, на основе индекса многомерной бедности; 2) проведение отбора домохозяйств для разработки траектории и модели выхода из ловушки бедности в районах с низкими показателями.

9. Дальнейшее развитие и совершенствование системы государственного социального страхования. Механизмы, сформированные в Российской Федерации, являются неплохим базисом, и от этого пути развития нельзя ни в коем случае отказываться, особенно в части медицинского страхования. Несомненно, не все элементы на сегодня достаточно обеспечены финансированием, но при этом необходимо работать над установлением чёткой взаимосвязи у каждого гражданина между обязанностью платить страховые взносы и правом получать определённый перечень услуг не только от Фонда обязательного медицинского страхования (далее — ФОМС), но и от Фонда социального страхования (далее — ФСС) и Пенсионного Фонда Российской Федерации. Возможно, стоит рассмотреть вариант передачи функций страховых компаний ФОМСу, а ФСС активнее развивать направление, связанное с оздоровлением граждан, с их реабилитацией.

И в завершение хотелось бы ещё раз обратить внимание на два основополагающих принципа. Во-первых, это перманентное экономическое развитие страны, основанное на росте производительности труда, диверсификации национальной экономики (с учётом риска колебания цен и истощаемости углеводородов) и стремлении к достижению полной занятости трудоспособного населения. Во-вторых, это постоянная работа по сглаживанию экономического и депривационного неравенства населения, в частности снижение значения индекса Джини. Это возможно при продолжении работы по дифференциации шкалы налога на доходы физических лиц и исполнения принципа, используемого в Норвегии, когда богатые платят за бедных, и активизации масштабных благотворительных программ.

Таким образом, продолжение использования элементов концепции государства всеобщего благосостояния возможно и в России, и в Норвегии, но с учётом современных общемировых реалий, а именно: принципов многомерности в оценке явления, адресности в реализации программ борьбы, вовлечения иных (помимо профильных органов исполнительной

государственной власти) институциональных форм в процесс и учёта региональной специфики в практической работе с феноменом бедности. Несмотря на имеющиеся различия, и Норвегии, и России на современном этапе следует учесть опыт друг друга и обозначенные выше риски. Основные риски обеих стран лежат в области экономического роста, старения нации, применения категориальной модели социальной политики и формирования иждивенческой модели поведения части населения.

Руководство победившей в 2021 г. на выборах Норвежской Рабочей Партии заявило не только о продолжении работы по борьбе с бедностью внутри страны, но и о необходимости усиления взаимодействия и сотрудничества с Российской Федерацией. Возможно, именно этот момент станет отправной точкой в дальнейшем снижении уровня бедности обеих стран.

### Список источников

1. Marshall T.H. *Citizenship and social class*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950. 154 p.
2. Esping-Andersen G. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. 1990. 264 p.
3. Helliwell J.F., Layard R., Sachs J., De Neve J.-E., Wang S. *World Happiness Report 2021*. New York: Sustainable Development Solutions Network. 2021. 212 p.
4. Conceição P. *The 2020 Human Development Report*. New York: United Nation. 2020. 397 p.
5. Andersen T.M., Holmström B., Honkapohja S., Korkman S., Söderström H.T., Vartiainen J. *The Nordic Model. Embracing globalization and sharing risks*. The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA). Helsinki: Taloustieto Oy. 2007. 165 p.
6. Mølland E., Vigsnes K.L., Bøe T., Danielsen H., Lundberg K.G., Haraldstad K., Ask T.A., Wilson P., Abildsnes E. *The New Patterns study: coordinated measures to combat child poverty* // *Scandinavian Journal of Public Health*. 2021. Vol. 49. Iss. 5. DOI: 10.1177/1403494820956452
7. Зайков К.С. *Норвежская рабочая партия и социал-демократическое движение Норвегии (1945–1973 гг.): автореф. дис. канд. ист. наук: 22.00.04 / Поморский государственный университет имени М.В. Ломоносова*. Архангельск, 2007. 198 с.
8. Родионова М.Е. *Методы измерения бедности в зарубежных странах и России: сравнительный анализ* // *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2015. № 1 (17). С. 42–47. DOI: 10.12737/10500
9. Manyika J., Madgavkar A., Tacke T., Smit S., Woetzel J., Abdulaal A. *The Social Contract in the 21st Century. Outcomes so far for workers, consumers, and savers in advanced economies*. McKinsey Global Institute. 2020. 175 p.
10. Пипия Л.К., Дорогокупец В.С. *Социальный контракт в XXI веке: подводя итоги* // *Наука за рубежом*. 2020. № 90. С. 1–92 с. DOI: 10.37437/2222517X-2020-90-5-1-92
11. Малева Т.М., Гришина Е.Е., Цацура Е.А. *Социальная политика в долгосрочной перспективе: многомерная бедность и эффективная адресность*. Москва: Дело, 2019. 51 с.
12. *Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития*. 2021. № 13 (145) / Под ред. Гуревича В.С., Дробышевского С.М., Колесникова А.В., Май В.А., Синельникова-Мурылева С.Г. Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 24 с.

### References

1. Marshall T.H. *Citizenship and Social Class*. Cambridge, Cambridge University Press, 1950, 154 p.

2. Esping-Andersen G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1990, 264 p.
3. Helliwell J.F., Layard R., Sachs J., De Neve J.-E., Wang S. *World Happiness Report 2021*. New York, Sustainable Development Solutions Network, 2021, 212 p.
4. Conceição P. *The 2020 Human Development Report*. New York, United Nation, 2020, 397 p.
5. Andersen T.M., Holmström B., Honkapohja S., Korkman S., Söderström H. T., Vartiainen J. *The Nordic Model. Embracing Globalization and Sharing Risks*. The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA). Helsinki, Taloustieto Oy, 2007, 165 p.
6. Mølland E., Vigsnes K.L., Bøe T., Danielsen H., Lundberg K.G., Haraldstad K., Ask T.A., Wilson P., Abildsnes E. The New Patterns Study: Coordinated Measures to Combat Child Poverty. *Scandinavian Journal of Public Health*, 2021, vol. 49, iss. 5. DOI: 10.1177/1403494820956452
7. Zaykov K.S. *Norvezhskaya rabochaya partiya i sotsial-demokraticeskoe dvizhenie Norvegii (1945–1973 gg.): avtoref. dis. kand. ist. nauk* [Norwegian Labor Party and the Norwegian Social Democratic Movement (1945–1973): Cand. Hist. Sci. Diss. Abs.]. Arkhangelsk, 2007, 198 p.
8. Rodionova M.E. Metody izmereniya bednosti v zarubezhnykh stranakh i Rossii: sravnitel'nyy analiz [Methods of Measurement of Poverty in Foreign Countries and Russia: Comparative Analysis]. *Gumanitarnye nauki. Vestnik Finansovogo universiteta* [Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University], 2015, no. 1 (17), pp. 42–47. DOI: 10.12737/10500
9. Manyika J., Madgavkar A., Tacke T., Smit S., Woetzel J., Abdulaal A. *The Social Contract in the 21st Century. Outcomes so far for workers, consumers, and savers in advanced economies*. McKinsey Global Institute, 2020, 175 p.
10. Pipiya L.K., Dorogokupets V.S. Sotsial'nyy kontrakt v XXI veke: podvodya itogi [Social Contract in the 21st Century: Summing Up]. *Nauka za rubezhom* [Science Abroad], 2020, no. 90, pp. 1–92. DOI: 10.37437/222517X-2020-90-5-1-92
11. Maleva T.M., Grishina E.E., Tsatsura E.A. *Sotsial'naya politika v dolgosrochnoy perspektive: mnogomernaya bednost' i effektivnaya adresnost'* [Social Policy in the Long Run: Multidimensional Poverty and Effective Targeting]. Moscow, Delo Publ., 2019, 51 p.
12. Gurevich V.S., Drobyshvskiy S.M., Kolesnikov A.V., Mau V.A., Sinelnikov-Murylev S.G., eds. *Monitoring ekonomicheskoy situatsii v Rossii: tendentsii i vyzovy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya* [Monitoring of the Economic Situation in Russia: Trends and Challenges of Socio-Economic Development]. The Gaidar Institute for Economic Policy, RANEP, 2021, no. 13 (145), 24 p. (In Russ.)

*Статья поступила в редакцию 17.11.2021; одобрена после рецензирования 11.12.2021;  
принята к публикации 25.01.2022*

*Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.*

*Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.*