

УДК 902.03.29

**УРОВЕНЬ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 90-е ГОДЫ XX ВЕКА:  
ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ**

**Ю.А. Марков**

Новосибирская государственная академия водного транспорта  
E-mail: markoff54@rambler.ru

В статье рассматриваются проблемные аспекты пенсионного обеспечения населения России в годы проведения радикальных рыночных реформ. Автором привлекаются к анализу ранее не опубликованные материалы Государственного архива Российской Федерации, позволяющие увидеть уровень взаимопонимания власти и населения в вопросах пенсионного обеспечения. Выявлены недостатки в проведении социальной политики, такие как отсутствие ясной концепции пенсионного обеспечения в Правительстве, а также явная непоследовательность действий руководства страны. Показано, что недостаточный уровень финансовых ресурсов не позволил обеспечить в 1990-е гг. достойные условия для существования пенсионеров.

*Ключевые слова:* пенсионное обеспечение, прожиточный минимум, уровень доходов, пенсионная реформа, заработная плата.

**LEVEL OF PENSION COVERAGE OF POPULATION  
OF THE RUSSIAN FEDERATION IN 1990s:  
REFORMING ISSUES AND POLITICAL DECISIONS**

**Yu.A. Markov**

Novosibirsk State Water Transport Academy  
E-mail: markoff54@rambler.ru

The article considers challenges of pension coverage of population of Russia in the years of radical market reforms. The author presents previously unpublished materials of the State Archive of the Russian Federation, making it possible to see the level of mutual understanding of authorities and population regarding pension coverage issues. Such social policy drawbacks as lack of clear concept of the pension coverage in the Government as well as obvious inconsistency of actions of the nation's leadership are revealed. It is shown that insufficient level of financial resources failed to provide worthy conditions for pensioners in the 1990s.

*Key words:* pension coverage, living wage, income level, pension reform, salary.

С началом рыночных реформ в наиболее уязвимом положении, по уровню доходов, оказались российские пенсионеры. На протяжении 1990-х гг. уровень пенсионного обеспечения менялся. Правительство пыталось использовать различные схемы исчислений пенсий, в расчете компенсировать потери дохода пенсионеров, связанные с высокой инфляцией и ухудшением социально-экономической ситуации в целом. Казалось бы, эти усилия должны были положительно повлиять на уровень пенсионного обеспечения граждан, но фактический разрыв между величиной прожиточного минимума и размером минимальных и максимальных пенсий в течение десятилетия нарастал.

Если в 1992 г. минимальная пенсия составляла в среднем по стране 0,8–0,9 прожиточного минимума пенсионера, максимальная пенсия ограничивалась на уровне не ниже трех прожиточных минимумов, то в 1994 г. минимальная пенсия не превышала 0,5–0,7, а максимальная 0,9 прожиточного минимума. К 2000 г. минимальная пенсия не превышала 0,5, максимальная 0,7 прожиточного минимума пенсионера.

По данным Госкомстата, на июль 1999 г. прожиточный минимум пенсионера составил в абсолютном исчислении 684 руб., минимальная пенсия – 304 руб. (45 % прожиточного минимума), максимальная трудовая пенсия – 442 руб. (65 % прожиточного минимума) [1].

Таким образом, в конце века пенсионеры оказались в худших условиях, нежели в начале и середине 90-х гг. Общая динамика пенсионного обеспечения за десятилетие 90-х гг. выглядела следующим образом (см. табл. 1) [2].

Таблица 1

**Отношение размеров государственных пенсий к прожиточному минимуму пенсионеров в Российской Федерации**

| Год  | Отношение среднего размера назначенной месячной пенсии (с учетом компенсации) к |   |
|------|---|---|
|      | прожиточному минимуму пенсионера  | среднему размеру начисленной заработной платы |
| 1992 | 1,169   | 0,260   |
| 1993 | 1,381   | 0,339   |
| 1994 | 1,286   | 0,356   |
| 1995 | 1,010   | 0,398   |
| 1996 | 1,160   | 0,382   |
| 1997 | 1,132   | 0,340   |
| 1998 | 1,147   | 0,360   |
| 1999 | 0,702   | 0,295   |
| 2000 | 0,764   | 0,312   |

Недостаточность пенсионного обеспечения вызывала справедливые протесты и возмущения со стороны пенсионеров.

В соответствии с указом Президента Российской Федерации от 16 июня 1996 г. № 934 была разработана «Программа социальных реформ в РФ на период 1996–2000 год».

26 февраля 1997 г. своим постановлением № 222 программу утвердило Правительство. Особое место в программе занимал анализ ситуации с пенсионным обеспечением граждан. Эта ситуация характеризовалась как кризисная.

В целях повышения уровня пенсионного обеспечения, приведения пенсионной системы в соответствие с реально складывающимися социально-экономическими условиями предусматривалось приступить к осуществлению широкомасштабной пенсионной реформы.

Первым шагом реформы стал Указ Президента РФ «О мерах по поддержанию материального положения пенсионеров» от 14 июня 1997 г. № 573. Указ установил, что начиная с 1 января 1998 г. минимальный размер пенсии

по старости при общем трудовом стаже, равном требуемому для назначения полной пенсии, с учетом компенсационной выплаты, предусмотренной законодательством РФ, не может быть менее 80 % прожиточного минимума пенсионера, определенного в соответствии с законодательством РФ.

В июне 1997 г. был принят Закон ФЗ № 113 в соответствии с Указом Президента РФ № 550 (апрель 1996 г.). Этот закон был вызван многочисленными жалобами граждан о занижении трудовых пенсий. Так, в частности в коллективном обращении пенсионеров ОАО «Кузбасэнерго», которое подписали 96 человек, в феврале 1997 г., говорилось следующее: «Искусственно заниженные коэффициенты осовременивания зарплат. Что привело к тому, что трудовые пенсии практически сравнялись с социальными. Вышедшие на пенсию до 1989 г. оказались с повышающим зарплату районным коэффициентом в 15 %, вместо существовавшего ранее 30 % коэффициента... ветераны труда, получавшие в СССР приемлемые и максимальные пенсии, обречены теперь на нищету» [4].

Закон вступил в силу в феврале 1998 г., но положение с доходами пенсионеров в лучшую сторону не изменил. Напротив этот документ вызвал бурную полемику власти с населением. Суть проблемы в разночтении ст. 4 ФЗ № 113. Расчет пенсий пенсионерам произведен был с 01.02.98 г. не по ФЗ № 113, а по рекомендациям Министерства труда и социального развития, по которым устанавливали ИК пенсионера равным 0,525 вместо 0,7, чего требовал закон. Справочно: индивидуальный коэффициент пенсионера определялся как соотношение среднемесячного заработка пенсионера, из которого пенсия была исчислена, к среднему заработку по стране за аналогичный период. Указанные рекомендации определением Верховного Суда были отозваны как нарушившие ФЗ и не имеющие юридической силы. Министерство труда и социального развития продолжило настаивать на внесении изменений в принятый закон, таким образом, конфликт власти с обиженными пенсионерами разрастался.

Громкая риторика по поводу реформы заглушала ее оценку рядовыми пенсионерами. Между тем российские пенсионеры должным образом не оценили усилия властных структур. В архивных делах сохранились сотни обращений пенсионеров к Президенту, Правительству, Государственной Думе, в которых слышны пронзительные жалобы, просьбы обиженных, доведенных до отчаяния людей. Так, пенсионер М.А. Филькин из г. Прокопьевска Кемеровской области в 1997 г. писал Президенту Б.Н. Ельцину: «Наша жизнь идет к обнищанию. То, что вы сейчас производите индексацию пенсий, отставание происходит в десятки раз от повышения цен. Вся и беда в этом, что мы нищаем. Наша пенсия только на хлеб, на картофель и на стакан молока. Вот наша вся и еда».

Пенсионер К.П. Роготнев из г. Куйбышева Новосибирской области, обращаясь к Президенту, приводил раскладку своих минимальных месячных расходов и сравнивал их со своей пенсией: «Если разложить по каждому виду затрат в месяц, то получается следующая картина стоимости прожиточного минимума:

Продукты питания – 289 тыс. руб.

Лекарства – 40 тыс. руб.

Коммунальные услуги – 160 тыс. руб.

Электроэнергия – 40 тыс. руб.

Одежда, обувь, моющие средства, постельные принадлежности и т.д. – 30 тыс. руб.

Письма, газеты – 20 тыс. руб.

Итого 790 тыс. руб.» [5].

Пенсия же этого пенсионера на тот момент составляла 393 тыс. рублей. И абсолютно резонным выглядел вопрос пенсионера, обращенный к Президенту, – можно ли прожить на эту нищенскую пенсию?

Уровень пенсионного обеспечения принципиально не поменялся и в последующие годы, явно не соответствовал уровню минимальных жизненно важных расходов. Об этом факте свидетельствуют не прекращающиеся обращения пенсионеров к Президенту и Правительству.

После финансового обвала 17 августа 1998 г. пенсии еще более обесценились, недоступными для пенсионеров стали многие необходимые продукты (мясо, рыба, фрукты и т.д.), медикаменты. Многим пожилым людям стало нечем оплачивать коммунальные услуги.

Правительство приняло решение проиндексировать пенсии с 1 апреля 1999 г. в 1,12 раза, но это не решило проблему улучшения материального благополучия пожилых людей. Оценивая это повышение пенсий, представители Совета ветеранов войны и труда г. Камня-на-Оби в своем требовании под заголовком «Отстаиваем свои права» писали в Министерство труда: «Заявление правительства о повышении с 1 апреля 1999 г. размера пенсий на 12 % это не просто насмешка и издевательство над пенсионерами, это откровенное и беспардонное унижение нашего человеческого достоинства. Терпение ветеранов кончилось. Мы требуем немедленного увеличения пенсий, не менее чем в 3 раза» [6].

Упреки пенсионеров по поводу несправедливости и дискриминации при начислении пенсий провоцировали своими нелогичными действиями само Правительство. Фактически начисление пенсий производилось по двум законам. Одна часть пенсионеров получала пенсию по старому закону «О государственных пенсиях в РСФСР» № 340-1 от 20 ноября 1990 г. Другая же часть получала пенсию по новому закону № 113 от 21 июня 1997 г. Это привело к тому, что у пенсионеров, имеющих более длительный стаж работы, пенсия оказалась меньше пенсии тех, кто вышел на заслуженный отдых сравнительно позже. Так, пенсионеры-ветераны с. Романово Алтайского края писали лично Президенту В.В. Путину в августе 2000 г.: «...у нас у всех стаж хороший от 35–40 лет... И нам очень больно, что мы остались обмануты. Просим Вас, тов. Президент, позаботиться о нас, нам так мало осталось жить и обидно уходить из этого мира в полиэтиленовом мешке, а на большее у нас нет денег. Надеемся, что задумаетесь об этом, и не допустите, чтоб старики могучей страны пошли по помойкам» [7].

В июле 2000 г. центральная власть сделала еще один неудачный ход: Президент В.В. Путин объявил с экранов телевизоров о планируемых надбавках, вводимых с 1 августа 2000 г. Была названа ориентировочная сумма 125 руб., подписан соответствующий указ № 1272 от 10 июля 2000 г. Обещанная надбавка с августа 2000 г. выплачивалась не всем пенсионерам, а только тем, кто получал пенсию по новому закону, об этом президент в

своим обращением по непонятным причинам не объявил. Пенсионерами это заявление было воспринято как безусловное повышение размера пенсий. Когда оказалось, что пенсии повышены далеко не всем, в правительство стали поступать бесчисленные индивидуальные, а чаще коллективные обращения возмущенных пенсионеров.

В надежде, что Президент разберется с возникшей несправедливостью и добавит обещанные 125 руб., пенсионеры из г. Омска писали «...у нас есть надежда на вас, Владимир Владимирович (Путин. – **Прим. автора**) ...нам этой пенсии не хватает на проживание, почти вся пенсия уходит на лекарства, а льготы наши, которые нам дало государство, никто не признает ни в больницах, ни в аптеках нашей области» [8].

Про 125 руб. писали Президенту и малограмотные пенсионеры с. Порожнее Алтайского края: «Ваши слова по телевизору запали в наши души о начислении пенсии по 100 р. – 25 рублей, всем пенсионерам, особенно пожилого возраста. Оказалось не так, с 1924 и старше никому не дали эту надбавку. Причина этому – коэффициент не подходит» [9].

Обращения из западносибирского региона, хранящиеся в архивных материалах Министерства труда и социальной защиты, исчисляются сотнями. Хотя в данном случае, из какого региона поступали письма, принципиального значения не имеет.

Из правительства отвечали, что пенсионеры якобы не правильно истолковали речь Президента, не разобрались с начислением, все рассчитано правильно. А дальше в ответах содержались стандартные фразы: «Правительством Российской Федерации в зависимости от финансовых возможностей принимаются необходимые меры, направленные на улучшение жизненного уровня населения. Однако существенное увеличение пенсий не может произойти без подъема производства и стабилизации финансово-экономического положения страны» [10]. Обращает на себя внимание тот факт, что подобные ответы из Правительства на свои вопросы о бедственном положении получали не только пенсионеры, но и учителя, врачи, работники культуры, с той лишь разницей, что слово пенсия в их посланиях замещала заработная плата.

Государственная машина не видела различий между нищенским положением пенсионера или крайней нуждой трудоспособного бюджетника.

Кроме того, что сам размер пенсии был крайне низок и не обеспечивал достойное существование, на протяжении 1990-х гг. она доходила до пенсионеров с многочисленными задержками. Подобного в стране не происходило даже в годы войны и трудные послевоенные годы.

О значительных сроках задержки пенсий писали сами пенсионеры. Так, в коллективном обращении к Президенту Б.Н. Ельцину «О тяжелом материальном положении пенсионеров», поступившем в правительство из г. Ленинск-Кузнецкий в ноябре 1996 г., говорилось: «За июль месяц получили пенсию только в сентябре. Задержка вышла 45 дней. Августовскую пенсию первую очередь это 43 % пенсионеров получим 15 ноября, задержка составила 75 дней. Вторая очередь пенсионеров 57 % получают пенсию только в середине декабря» [11]. Пенсионеры Беловского района Кемеровской области летом 1997 г. обращались с подобной проблемой к премьер-мини-

стру РФ В.С. Черномырдину: «Заработанную пенсию мы не получаем по несколько месяцев, скудные сбережения на сберкнижках «украдены» [12].

Реакция на подобные обращения со стороны Правительства была обезличенной. В частности, кузбасским пенсионерам чиновники сообщали, что в других регионах дела с выплатами пенсий обстоят не лучше. Непонятно, ставили ли они это себе в «заслуги» или же расписывались в собственном бессилии повлиять на ситуацию. А дальше всю ответственность сваливали на ПФ РФ, на несвоевременное и неполное финансирование им расходов на выплату пенсий из-за дефицита бюджета. Опять все те же жалобы на недостаток средств.

К сожалению, долговременные данные о распространенности невыплат касаются только заработной платы. Что касается пенсионных долгов, то Росстат не вел развернутую статистику по абсолютным и относительным величинам задолженности по выплатам пенсий в стране и отдельных ее регионах. Однако по более кратким периодам, в частности, в отношении 1998–2000 гг., опросы Фонда «Общественное мнение» показывают долю людей среди пенсионеров, кому были не выплачены все причитающиеся деньги (табл. 2) [3].

Таблица 2

**Распространенность задолженности по выплате пенсий**

| Время опросов                  | Процент лиц, перед которыми имеется задолженность по пенсиям |
|--------------------------------|--|
| Декабрь 1997 г.–январь 1998 г. | 3  |
| Сентябрь–октябрь 1998 г.       | 74   |
| Январь 1999 г.                 | 69   |
| Июль 1999 г.                   | 41   |
| Февраль 2000 г.                | 3  |

В особенно бедственном положении оказалась категория ветеранов и инвалидов ВОВ. Большой части из них требовались средства для дополнительного ухода и дорогостоящего лечения. О несправедливости действующей системы социальных выплат и льгот, а также нищенском размере пенсий ветеранские организации писали в Правительство и Президенту.

Так, участники пленума районной ветеранской организации Краснозерского района Новосибирской области социальную политику Правительства в части пенсионного обеспечения называли не иначе как «обманом и издевательством над миллионами пенсионеров» [13].

Делегаты конференции ветеранов войны и труда Михайловского района Алтайского края от имени 7 тыс. пенсионеров писали президенту В.В. Путину: «С каждым годом и месяцем все меньше и меньше остается в живых ветеранов войны, труда, проживающих в бедности и нищете. И кощунственно выглядит внесенный в думу законопроект об отмене льгот ветеранам войны и труда. Мы, делегаты конференции и все пенсионеры района, возмущены действиями правительства и требуем не допустить этого закона для нищенской жизни ветеранов, остановить необузданный рост

цен на электроэнергию, газ и коммунальные услуги» [14]. На свое обращение ветераны получили лаконичный ответ: «Из общей суммы расходов на социальную помощь только 1/3 поступает малоимущему населению, а 2/3 получают те, кто может обойтись без поддержки общества. Все это вызывает необходимость реформирования данной системы» [15]. Правительственный ответ красноречиво демонстрирует уровень восприятия и понимания властью проблем рядовых граждан. Из него непонятно, к кому он адресован и какой категории граждан «отписчики» из Правительства отнесли ветеранов, какое отношение к планируемому сокращению льгот и выплат ветеранам имели граждане, получающие социальную помощь незаслуженно.

Недостаток необходимых финансовых ресурсов, вызванный обвалом экономики, продолжавшемся всю первую половину 1990-х гг., отсутствие ясной концепции пенсионного обеспечения в Правительстве, а также явная непоследовательность действий руководства страны привели к обесцениванию и нивелированию трудовых заслуг поколения людей советского периода. Размер начисляемых пенсий не отвечал требованиям социальной справедливости ввиду того, что не мог обеспечить прожиточный минимум пенсионера, а также утратил свою стимулирующую функцию побуждения к труду, обеспечивающему достойную старость.

### Литература

1. Россия в цифрах. 2000. Краткий статистический сборник. М.: Госкомстат России, 2000. 396 с.
2. Социально-экономическое положение России. Январь 2003 г. / Статистический сборник. М.: Госкомстат РФ, 2003. 389 с.
3. Сообщения Фонда «Общественное мнение». 1999, 10-11 июля. № 56. С. 25; 2000, 23 февраля. № 007. С. 17.
4. ГАРФ. Ф. 10158. Оп. 6. Д. 16. Л. 35.
5. ГАРФ. Ф. 10158. Оп. 5. Д. 260. Л. 86.
6. ГАРФ. Ф. 10158. Оп. 6. Д. 69. Л. 34.
7. ГАРФ. Ф. 10158. Оп. 6. Д. 110. Л. 34.
8. ГАРФ. Ф. 10158. Оп. 5. Д. 136. Л. 99.
9. ГАРФ. Ф. 10158. Оп. 5. Д. 110. Л. 40.
10. ГАРФ. Ф. 10158. Оп. 5. Д. 69. Л. 32.
11. ГАРФ. Ф. 10158. Оп. 5. Д. 16. Л. 27.
12. ГАРФ. Ф. 10158. Оп. 5. Д. 16. Л. 42.
13. ГАРФ. Ф. 10158. Оп. 6. Д. 52. Л. 69.
14. ГАРФ. Ф. 10158. Оп. 6. Д. 110. Л. 58.
15. ГАРФ. Ф. 10158. Оп. 6. Д. 110. Л. 56.

### Bibliography

1. Rossiya v tsifrakh. 2000. Kratkiy statisticheskiy sbornik. M.: Goskomstat Rossii, 2000. 396 p.
2. Sotsial'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii. Yanvar' 2003 g. / Statisticheskiy sbornik. M.: Goskomstat RF, 2003. 389 p.
3. Soobshcheniya Fonda «Obshchestvennoe mnenie». 1999, 10-11 iyulya. № 56. P. 25; 2000, 23 fevralya. № 007. P. 17.
4. GARF F. 10158. Op. 6. D. 16. L. 35.

5. GARF F 10158. Op. 5. D. 260. L. 86.
6. GARF F 10158. Op. 6. D. 69. L. 34.
7. GARF F 10158. Op. 6. D. 110. L. 34.
8. GARF F 10158. Op. 5. D. 136. L. 99.
9. GARF F 10158. Op. 5. D. 110. L. 40.
10. GARF F 10158. Op. 5. D. 69. L. 32.
11. GARF F 10158. Op. 5. D. 16. L. 27.
12. GARF F 10158. Op. 5. D. 16. L. 42.
13. GARF F 10158. Op. 6. D. 52. L. 69.
14. GARF F 10158. Op. 6. D. 110. L. 58.
15. GARF F 10158. Op. 6. D. 110. L. 56.