

Глава 19. Пенсионное обеспечение и социальная защита: трансформации 90-х

Быстрый распад Советского Союза поставил перед властями новой России множество проблем практически во всех сферах жизни. Приходилось проводить реформы, стартуя не с нуля, а имея в качестве отправной точки советское наследие.

Основное внимание и тогда, и сейчас при анализе того, что происходило в стране в 90-е годы сосредоточено на экономике и политической жизни. Но не менее драматические события происходили в социальной сфере. И дело здесь не только в радикальном падении уровня жизни населения России, но и в попытках тогдашнего правительства заложить основы новой, современной социальной политики.

В данном очерке автор попытается дать оценку этим процессам в двух важнейших секторах социальной жизни: пенсионное обеспечение и социальная защита населения. Это во многом взгляд как бы изнутри, так как автор в 1992 году возглавлял Управление уровня жизни и социальной поддержки населения Министерства труда России, в 1993-1994 гг. был заместителем Министра социальной защиты населения РФ, а в 1994-1995 гг. — заместителем Председателя Совета по социальной политике при Президенте России.

19.1. Пенсии

Советское наследие

Советская пенсионная система начала формироваться еще в 20-е годы прошлого века. Первые пенсии по старости были установлены постановлением Наркома труда СССР от 5 января 1928 г. для рабочих текстильной промышленности¹. Уже через год было принято постановление о введении пенсионного обеспечения для рабочих из других отраслей промышленности – горной, энергетики, металлургии, транспорта. Уже тогда был установлен возраст выхода на пенсию 60 лет для мужчин и 55 для женщин. Эти параметры начали меняться только с 2019 года².

При этом право на трудовую пенсию распространялось только на отдельные профессиональные группы, упомянутые выше. Кроме того, государственную пенсию получали военнослужащие и работники силовых структур.

Эта фрагментарность была ликвидирована в 1956 г., когда был принят Закон «О государственных пенсиях»³, упорядочившему государственное пенсионное обеспечение, которое стало практически всеобщим. Право на государственную пенсию получали:

- а) рабочие и служащие;
- б) военнослужащие;

¹ 1. Барбасова С. Обзор государственной политики СССР в области пенсионного обеспечения граждан // Вестник БИСТ. 2009. № 4(4). – С. 108–112.

²<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3903#07839971511686898>

³<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=ESU&dst=&n=44832&req=doc#05287019634368613>

в) учащиеся высших, средних специальных учебных заведений, училищ, школ и курсов по подготовке кадров;

г) другие граждане, если они стали инвалидами в связи с выполнением государственных или общественных обязанностей;

д) члены семей граждан, указанных в настоящей статье, в случае потери кормильца.

Этим же законом устанавливались следующие виды пенсий:

а) по старости;

б) по инвалидности;

в) по случаю потери кормильца.

Но, как видно, право на государственную пенсию не получили колхозники и немногие сохранившиеся тогда крестьяне-единоличники, доля которых в трудоспособном населении СССР составляла в 1955 году около 40%⁴. Колхозникам пенсию должен был выплачивать колхоз из собственных средств⁵, что определяло заведомо низкий их размер.

Этот изъян был исправлен в 1964 г. специальным Законом «О пенсиях и пособиях членам колхозов»⁶.

Отдельного внимания заслуживают персональные пенсионеры. К ним относились особо отличившиеся руководители государства, работники науки и культуры. Основным нормативно-правовым актом в данном вопросе следует считать «Положение о персональных пенсиях» № 1475, принятое 14 ноября 1956 г.⁷ По замыслу советского правительства каждый гражданин, внесший исключительный вклад в строительство советского государства, имел право на персональное рассмотрение его заслуг при назначении пенсии. Была установлена следующая классификация персональных пенсий:

- союзного значения (за заслуги перед СССР) в размере до 200 рублей в месяц;
- республиканского значения (за заслуги перед республикой) в размере до 120 рублей;

- местного значения (за заслуги местного значения) в размере до 60 рублей.

При этом персональные пенсии назначались на 5 лет раньше общеустановленного возраста, т.е. в 55 лет для мужчин и 50 лет для женщин.

Пример персонального пенсионера есть в моей семье. Мой дед, родившийся в 1906 году в Польше, стал членом тамошней компартии в 1924 году. Почти сразу же был арестован за запрещенную в тогдашней Польше коммунистическую деятельность и отсидел по приговору суда в тюрьме 5 лет. Впрочем, освободившись, он не отрекся от своих взглядов и продолжал, работая коммивояжером, развозить коммунистическую литературу. С 1939 года он в Советском Союзе, став после войны членом ВКП (б), а затем и КПСС. И вот за такую боевую биографию он был признан «старым большевиком» и получил персональную пенсию, которая позволяла ему безбедно (по советским представлениям) жить вплоть до своей кончины в 1973 году.

⁴http://istmat.info/files/uploads/17165/narhoz_ssr_1956_chislennost.pdf

⁵http://wiki.istmat.info/миф:колхозникам_не_платили_пенсий

⁶<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=17963#0047230213390847986>

⁷<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=6835#006913774039819853>

Следует отметить еще один момент: по Закону «О государственных пенсиях» их выплата обеспечивалась государством за счет средств государственного бюджета, в который входило и государственное социальное страхование, источником которого были взносы предприятий, учреждений и организаций⁸. В отсутствие частной собственности в СССР, когда все предприятия, учреждения и организации принадлежали государству, выходило, что вся социальная нагрузка приходилась на него. Налогообложению пенсии также не подлежали. Эта норма, кстати, несмотря на многочисленные реформы пенсионной системы, сохранилась до сих пор.

Первоначально Законом «О государственных пенсиях» индексация пенсий не предусматривалась, она была введена лишь Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22.05.1985 г.⁹ Это было связано с нарастающей стагнацией советской экономики, что стало выражаться в снижении реального содержания доходов населения, в том числе пенсий. Конечно, официальная статистика это явление не отражала, но непубликуемые оценки, которые проводились Правительством, на это стали явно указывать. В этом Указе, кстати, был в первый раз опробован метод, который в 2008 году был назван «валоризацией» пенсий — их пересчет в первую очередь тем, кому она была назначена много лет назад.

Следует отметить тот факт, что с 1965 г. не менее 95% экономически активного населения могло претендовать на получение того или иного вида государственной пенсии. В 1986 г. этот показатель составил 98,8%¹⁰.

Сформировавшаяся к 1965 г. пенсионная система сперва обеспечивала довольно низкий уровень замещения заработной платы, однако далее можно было наблюдать положительную динамику основных индикаторов эффективности пенсионной системы. Так, за 20 лет коэффициент замещения вырос на 43% и уже к 1990 г. составлял 0,4¹¹, что в полной мере соответствует уровню, рекомендуемому МОТ¹².

Завершающим этапом эволюции советской пенсионной системы стала реформа 1990 г., когда в мае был принят Закон «О пенсионном обеспечении граждан в СССР»¹³, гарантировавший всем нетрудоспособным гражданам СССР право на материальное обеспечение путем предоставления пенсий. Он выделял два вида пенсий: трудовые (к которым относились пенсии по возрасту/старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца и за выслугу лет) и социальные. Возраст выхода на пенсию не был изменен: право на пенсию по старости получали мужчины – по достижении 60 лет и при стаже работы не менее 25 лет, и женщины – по достижении 55 лет и стаже работы не менее 20 лет.

Однако изменилась система исчисления размера пенсий. При сохранении принципа минимального и максимального коэффициентов замещения теперь основным критерием,

⁸<https://lawbook.online/page/spravochnik/ist/ist-11--idz-ax229--nf-246.html>

⁹<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=34043#036657008925156553>

¹⁰http://www.vestnik.mgimo.ru/sites/default/files/pdf/028_politologiya_pudovkinav.pdf

¹¹ Там же.

¹²https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c102_ru.pdf

¹³<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=393#04495900041519194>

определяющим размер пенсии, стал трудовой стаж, а не размер заработка. Минимальная пенсия по старости составляла 55% от заработка, при этом за каждый полный год работы сверх 25 лет у мужчин и 20 лет у женщин пенсия увеличивалась на 1% заработка. Максимальный относительный размер пенсии был зафиксирован на уровне 75% от заработка. Если предположить, что с ростом стажа происходил и рост зарплаты (что было бы логично, учитывая карьерный рост и приобретение с трудовым стажем дополнительного опыта и навыков), то можно сказать, что пенсионная система образца 1990 г. создавала больше стимулов к активному труду, нежели пенсионная система образца 1956 г. Таким образом, она должна была приобрести менее уравнивающий характер.

Тем не менее, в последние советские годы шло быстрое уравнивание размеров пенсий. Все больше и больше людей при выходе на заслуженный отдых получали максимум — 120 рублей (или около того), а при наличии сверхнормативного трудового стажа — 132 рубля. Это связано как с постепенным ростом номинальных зарплат, так и с использованием целого ряда уловок, позволяющих человеку в последние годы перед выходом на пенсию накручивать его заработную плату. Например, при начислении премий делали так, что в отделе (цеху или любом другом подразделении) именно работники предпенсионного возраста получали их львиную часть. А потом они делились полученными деньгами в наличном виде со своими коллегами.

Еще одним нововведением в этом Законе было учреждение Пенсионного фонда СССР, который является *«самостоятельной финансово-банковской системой, не входит в состав Государственного бюджета СССР, формируется за счет средств, отчисляемых предприятиями и организациями на цели социального страхования по тарифам, дифференцированным в зависимости от опасности, вредности, тяжести работ и состояния других условий труда, страховых взносов лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, обязательных страховых взносов граждан, а также средств Государственного бюджета СССР»*¹⁴.

Важно отметить, что наряду с государственным пенсионным обеспечением, Закон «О пенсионном обеспечении граждан в СССР» предусматривал возможность добровольного пенсионного страхования. Для этого трудящийся должен был заключить договор добровольного страхования дополнительной пенсии. Выплата дополнительных пенсий осуществлялась из страхового фонда Госстраха СССР, который формировался на 50% из личных взносов трудящихся и на 50% за счет средств государственного бюджета СССР. Предприятия, организации, колхозы и кооперативы могли возмещать работникам частично или в полном объеме взносы, уплаченные ими по договорам добровольного страхования дополнительной пенсии. Это фактически стало предтечей для создания уже в 1990-е года системы негосударственных пенсионных фондов (НПФ).

Таким образом, комбинированная пенсионная система, построенная на принципах сочетания обязательного и добровольного пенсионного страхования, была реализована еще в СССР.

¹⁴ Там же.

Начавшийся фактический развал Советского Союза и суверенизация составлявших его республик стали катализатором создания в них самостоятельных органов управления, не входящих в союзную вертикаль. 22 декабря 1990 года постановлением Верховного Совета РСФСР был организован Пенсионный Фонд РСФСР¹⁵. Степень его суверенизации видна на примере следующей нормы из его Положения:

«Акты законодательства Союза ССР по вопросам образования и деятельности Пенсионного фонда СССР на территории РСФСР не применяются.

Все предприятия и организации независимо от форм собственности и подчиненности, находящиеся на территории РСФСР, вносят в 1991 году взносы на социальное страхование в размере 26 процентов по отношению к начисленной оплате труда. Из них 20,6 процента направляются в Пенсионный фонд РСФСР и 5,4 процента — в Фонд социального страхования РСФСР»¹⁶.

А буквально за несколько дней до этого, 20 ноября 1990 года, был принят Закон «О государственных пенсиях в РСФСР»¹⁷, который вступил в силу 1 января 1991 года. В целом он был очень похож на действовавший тогда параллельно советский закон. Из наиболее интересных его положений необходимо отметить то, что до настоящего времени не сохранилось: минимальная трудовая пенсия должна быть не ниже минимального размера оплаты труда, а максимальная пенсия не превышала размера трех минимальных пенсий.

Это давало возможность, во-первых, поддерживать высокий коэффициент замещения (доходящий до 1,0) для малообеспеченных групп и, во-вторых, не допускать чрезмерных различий в размерах пенсионных выплат, что в конце советского времени было крайне невыгодным для тех, кто получал высокие официальные доходы. По оценкам эксперта Высшей школы экономики Анны Лукьяновой дифференциация зарплат в конце 1980-х годов, если использовать т.н. децильный коэффициент¹⁸, составляла 3,3, что сопоставимо с тогдашним уровнем неравенства в европейских странах с либеральной экономической моделью¹⁹.

1.2. Пенсионное обеспечение в 1992-1993 годах

Важно отметить, что пенсионным законодательством предусматривалось ежегодное повышение пенсии на один процент за каждый полный год трудового стажа, превышающего необходимый для назначения пенсии. Пенсии освобождались от налогообложения и выплачивались Пенсионным Фондом РФ. Пенсионный Фонд

¹⁵http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113245/

¹⁶ Там же.

¹⁷<https://zakonbase.ru/content/base/5916>

¹⁸ Децильный статистический показатель рассчитывается как соотношение уровней верхнего и нижнего децилей вариационных рядов соответствующих показателей. Отношение средних значений признака в границах верхнего и нижнего дециля называется коэффициентом фондов. Коэффициент фондов, рассчитанный по данным ряда распределения населения по уровню среднедушевого дохода, показывает, во сколько раз среднедушевой доход 10% населения с самыми высокими доходами больше, чем у 10% населения с наименьшими доходами (https://big_economic_dictionary.academic.ru/6881/КОЭФФИЦИЕНТ_ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ_ДОХОДОВ_И_ПОТРЕБЛЕНИЯ%2C_ДЕЦИЛЬНЫЙ).

¹⁹<https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/68029263>

Российской Федерации был учрежден постановлением Верховного Совета РСФСР «Об организации пенсионного Фонда РСФСР», а после переименования РСФСР в Российскую Федерацию 25 декабря 1991 года получил статус Пенсионного Фонда Российской Федерации (ПФР). Появление ПФР ознаменовало переход от советской системы государственного пенсионного обеспечения к российской системе обязательного пенсионного страхования. Так как тогдашнее руководство страны стремилось создать пенсионную систему, которая была бы основана на международной практике и в полной мере соответствовала бы духу рыночной экономики, было решено создать многоуровневую двухкомпонентную пенсионную систему с обязательной и добровольной составляющими. За обязательную составляющую отвечал упомянутый выше ПФР, а для развития добровольной составляющей в пенсионной системе Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1992 года №1077 «О негосударственных пенсионных фондах»²⁰ был введен принципиально новый институт – негосударственный пенсионный фонд (НПФ).

Согласно данному указу можно выделить следующие особенности функционирования негосударственных пенсионных фондов:

- НПФ являлись юридическими лицами — некоммерческими организациями, действующими в гражданско-правовом поле;
- НПФ функционировали независимо от системы государственного пенсионного обеспечения;
- размеры, условия и порядок внесения взносов и выплат негосударственных пенсий определяются на основании соглашения между НПФ и страхователем;
- размещением активов НПФ занимаются специализированные компании по управлению активами на основании договора об управлении активами НПФ;
- специализированные компании по управлению активами НПФ несут имущественную ответственность за сохранность активов НПФ и за получение минимального уровня доходности, устанавливаемого ПФР.

Нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность НПФ, значительно расширилась с принятием в 1998 г. Федерального закона «О негосударственных пенсионных фондах»²¹.

Однако развитие НПФ пошло односторонне: их учреждали прежде всего крупные компании (Сбербанк, Газпром, Лукойл и др.) для обслуживания своих работников, за которых работодатель туда начал вносить специальные взносы. Однако для тех, кто был занят в среднем и малом бизнесе, бюджетной сфере возможностей принять участие в негосударственном пенсионном страховании возможностей было очень мало, во-первых, из-за закрытости НПФ, которые носили корпоративный характер, и, во-вторых, из-за общего низкого уровня доходов населения, которых зачастую не хватало на покрытие базовых потребностей.

Эта ситуация, к сожалению, сохраняется и до сих пор. Во многих регионах, средних, малых городах, тем более в сельской местности, у человека, даже если у него

²⁰http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_930/

²¹http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18626/

есть деньги, нет физической возможности обратиться в НПФ. Для этого надо отправиться в крупный город, ближайший из которых может быть на расстоянии нескольких сот километров. Кроме того, по-прежнему большинство НПФ являются чисто корпоративными и не принимают клиентов «с улицы».

Важным моментом в истории российского пенсионного обеспечения является переход в 1993 году (после известных октябрьских событий в Москве) ПФР из ведения Верховного Совета РФ в подчинение Федеральному Правительству²². Такого рода институциональное изменение привело в дальнейшем к попыткам заменить страховые платежи единым социальным налогом (ЕСН)²³, а также к предложениям о ликвидации системы негосударственных внебюджетных фондов вплоть до их полного поглощения федеральным бюджетом.

Таким образом, в начале 1990-х в Российской Федерации была сформирована страховая пенсионная система, состоящая из распределительного (обязательного) государственного компонента и дополнительного (добровольного) негосударственного компонента. Эта конструкция просуществовала вплоть до реформы 2003 года, когда в систему был введен обязательный накопительный компонент.

Как же эта система работала с точки зрения обеспечения уровня пенсионного обеспечения?

В соответствии с Законом от 1990 года «О государственных пенсиях в РСФСР» были введены новые, более выгодные для работника, схемы расчета пенсий, которые, например, позволяли начислять пенсию исходя из заработка за любой 5-летний период непрерывного стажа. Период учета размера зарплаты был увеличен с 12 до 24 месяцев перед выходом на пенсию. По новым правилам, чтобы увеличить размер будущей пенсии, достаточно было найти более доходное место службы за пару лет до пенсионного возраста. Было увеличено соотношение между максимальной и минимальной пенсией — с 2,5 до 3 раз²⁴.

Здесь необходимо отметить, что российская пенсионная система не могла не отреагировать на начало в 1992 году радикальных экономических реформ. Одним из их результатов было резкое падение реальных доходов населения из-за либерализации цен. По итогам этого года их величина составила 52,5% по сравнению с предыдущим годом²⁵. Естественно, что практически в 2 раза упало и реальное содержание пенсий²⁶. Правительство перешло на ежеквартальное увеличение пенсий: в 1992 году их минимальный размер повышался с 1 января, 1 мая и 1 ноября, а с августа по октябрь индексацию пенсий заменили временной компенсацией²⁷.

На протяжении 1992-1993 годов и частично 1994 года удавалось поддерживать минимальный размер пенсии на уровне, который был приближен к величине

²²<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=2937&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.3314949282446331#07970830625699181>

²³https://ru.wikipedia.org/wiki/Единый_социальный_налог

²⁴<https://zakonbase.ru/content/base/5916>

²⁵<http://www.demoscope.ru/weekly/011/tema03.php>

²⁶<http://www.ru-90.ru/node/978>

²⁷ Там же.

прожиточного минимума, за счет уменьшения дифференциации размеров других пенсий. В первой половине 1992 года пенсии выплачивались практически в одинаковом размере — 342-410 рублей в месяц²⁸, что соответствовало примерно 100 долларам США по тогдашнему курсу²⁹.

В 1992 году была введена первая российская черта бедности – прожиточный (физиологический) минимум, который рассчитывался по трем основным социально-демографическим группам, в т.ч. пенсионерам. Тем самым появилась возможность сопоставлять размер пенсионной выплаты с критериями бедности³⁰.

В 1993 году пенсии немного выросли по сравнению с предыдущим годом, однако так и не смогли компенсировать падение 1992 года.

Итоговые данные об изменении реального размера пенсий за 1990-1993 гг. отражены в табл. 1.

Таб.1. Реальный размер назначенной пенсии, отношение средней пенсии к прожиточному минимуму пенсионера и коэффициент замещения в 1990–1993 годах, %³¹

	Реальный размер пенсии (1990 = 100)	Отношение средней пенсии к прожиточному минимуму пенсионера	Коэффициент замещения (средняя пенсия к средней зарплате)
1990	100	–	33,7
1991	97,0	–	33,8
1992	50,3	125,2	27,3
1993	65,8	138,0	33,9

1.3. Пенсионное обеспечение в 1994-1997 годах

События начала 1990-х показали, что в прежнем, фактически советском виде, пенсионная система не может существовать. В 1995 году правительство утвердило Концепцию пенсионной реформы³².

В ней констатировалось, что доходы пенсионеров хронически отстают от уровня цен. Реальное содержание среднего размера пенсии по старости (с учетом компенсации) в декабре 1994 года было почти в 2 раза ниже (в сопоставимых ценах), чем до начала либерализации цен в декабре 1991 года. Основной проблемой пенсионного обеспечения на данном этапе развития общества является низкий уровень как абсолютных, так и относительных размеров пенсий при достаточно высоком тарифе страховых взносов, уплачиваемых на цели пенсионного обеспечения (29 процентов фонда оплаты труда). В 1994 году средний размер пенсии составил около 35 процентов средней заработной платы против соответственно 34 процентов в 1993 году и 25 процентов в 1992 году.

Ситуация с пенсионным обеспечением усугублялась еще и тем обстоятельством, что заработная плата практически не играла сколько-нибудь заметной роли при

²⁸<https://base.garant.ru/10164331/>

²⁹<http://internet-banking.su/216-100-dollarov-v-rublyah-v-1992-godu-skolko-bylo.html>

³⁰ Подробнее о черте бедности – во второй части данной главы.

³¹ По данным Росстата

³²<https://base.garant.ru/10164331/>

исчислении размера пенсии. Максимальный размер пенсии устанавливается всем работникам, которые имели заработки, превышающие 55-65 процентов средней заработной платы. Это было связано с существовавшим тогда искусственным ограничением размера пенсии тремя минимальными размерами пенсии, а для лиц, работавших в неблагоприятных условиях труда, — тремя с половиной минимальными размерами пенсии.

Особо остро стояла проблема минимального размера пенсии, уровень которого по отношению к прожиточному минимуму нетрудоспособного населения продолжал снижаться. Так, в 1992 году минимальный размер пенсии составлял 84,6 процента прожиточного минимума, в 1993 году 78,5 процента, в 1994 году — 66,6 процента. При этом, если в январе 1994 года данное соотношение составляло 79 процентов, то в декабре 1994 года оно упало до 52 процентов, а в марте 1995 года — до 45-47 процентов³³.

Тогдашняя система пенсионного обеспечения пыталась решить практически нерешаемую задачу — одновременно довести минимальный размер пенсии до уровня прожиточного минимума и осуществить дифференциацию размеров пенсий в зависимости от прошлого трудового вклада.

В Концепции предлагалось построить в России трехуровневую пенсионную систему.

Первым уровнем системы государственных пенсий должна была стать базовая пенсия, которая в перспективе должна заменить социальную пенсию.

Вторым уровнем должна была стать трудовая (страховая) пенсия. В контексте реформы она должна была быть освобождена от несвойственных ей функций и соответствовать природе солидарности поколений работников наемного труда, на которой базируется социальное страхование. Из этого следовало принципиальное требование к реформе трудовых пенсий: соответствие условий предоставления и размеров пенсий объему участия в социальном страховании каждого конкретного лица, зависящему от продолжительности страхования и величины взносов.

При определении права на пенсию и ее размера периоды, не связанные с уплатой страховых взносов, могут учитываться при условии возмещения соответствующих расходов за счет средств федерального бюджета (учеба, воинская служба по призыву и др.). Это означает последовательное осуществление в пенсионной системе страховых принципов, исключаящих какие-либо привилегии для отдельных слоев или групп застрахованных.

Третий уровень системы пенсионного обеспечения должны составлять негосударственные пенсии. Негосударственное пенсионное обеспечение рассматривалось как дополнительное по отношению к государственному и могло осуществляться как в форме дополнительных профессиональных пенсионных систем отдельных организаций, отраслей экономики либо территорий, так и в форме личного пенсионного страхования граждан, производящих накопление средств на свое дополнительное пенсионное обеспечение в страховых компаниях или пенсионных фондах.

³³ Там же

В этой Концепции предлагалось ввести для индексации трудовых (страховых) пенсий порядок, при котором для каждого пенсионера определяется индивидуальный коэффициент, равный соотношению заработка, из которого ему начислена пенсия, со средней заработной платой в стране в год его получения. Путем умножения на этот коэффициент средней заработной платы на момент индексации выводится новый заработок для исчисления пенсии.

Упомянутый индивидуальный коэффициент действительно был введен (об этом ниже), сыграв важную роль в балансировке финансового положения Пенсионного фонда, как оказалось, за счет тех, кто получал высокую зарплату.

В этой Концепции предусматривалась поистине революционная для России мера — введение солидарной материальной ответственности за уплату страховых взносов работодателя и работника, поэтапно установив для них одинаковую норму страховых взносов в процентах к заработку работника. При этом, чтобы работник не страдал от такого решения, заработную плату предлагалось увеличить на ту часть страховых взносов, которую он будет выплачивать вместо работодателя. Однако работник, зная, что размер пенсии зависит от продолжительности уплаты страховых взносов, вынужден будет включиться в механизм контроля за их своевременной уплатой. Это позволило бы избежать или, по крайней мере, сократить количество случаев неуплаты взносов в пенсионный фонд.

Это предложение так и не было реализовано, хотя вполне могло бы способствовать созданию устойчивого механизма совместного (работника и работодателя) участия в формировании пенсионных прав. Например, в 2000-е годы, когда рост заработных плат достигал 7-8% в год, вполне можно было бы ввести 1-2-процентный взнос в Пенсионный фонд самого работника, что не вызвало бы общественного отторжения. Однако до сих пор взносы в Пенсионный фонд выплачивает только работодатель.

Важнейшей новацией, предложенной в Концепции, стало введение персонифицированного учета уплаты страховых взносов и приобретенных пенсионных прав, осуществляемого на основе применения современных средств информатики. Введение персонифицированного учета, как тогда ожидалось, сделает лишним ведение бумажных трудовых книжек. Однако, к сожалению, это предложение так до сих пор и не реализовано, хотя разговоры об этом продолжаются³⁴.

В рамках реализации Концепции в 1996 году был принят закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования». Такая система действительно была создана еще к концу 1990-х годов, став основой для номера СНИЛС³⁵, использование которого сейчас очень распространено и фактически является базой для предоставления многих социальных выплат и услуг.

³⁴ См., например, январское (2019 года) заявление главы Минтруда Максима Топилина: <https://rg.ru/2019/01/09/maksim-topilin-ob-otmene-bumazhnyh-trudovyh-knizhek.html>

³⁵ Расшифровывается как «страховой номер индивидуального лицевого счета».

Затем, в 1997 году, был принят закон «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий»³⁶, которым вводился в практику упомянутый выше «индивидуальный коэффициент пенсионера». Это было бы шагом вперед по пути придания пенсионной системе страхового характера, если бы не внесенная в закон норма, что «при определении индивидуального коэффициента пенсионера отношение среднемесячного заработка пенсионера к среднемесячной заработной плате в стране учитывается в размере не свыше 1,2 независимо от основания назначения пенсии»³⁷. Это ущемляло интересы работников с наибольшей оплатой труда, было явным элементом советской уравниловки, от которой пытались избавиться все 1990-е годы. Такого рода ограничение было связано, прежде всего, с неважным финансово-экономическим положением страны.

Однако и такого рода ограничения не смогли воспрепятствовать открытому кризису пенсионной системы, который заключался не только в снижающемся реальном размере выплат (см. табл. 2), но и в возникновении серьезных задержек выплат пенсий.

Таблица 2. Реальный размер назначенной пенсии, отношение средней пенсии к прожиточному минимуму пенсионера и коэффициент замещения в 1990–2007 годах, %³⁸

	Реальный размер пенсии (1990 = 100)	Отношение средней пенсии к прожиточному минимуму пенсионера	Коэффициент замещения (средняя пенсия к средней зарплате)
1994	63,7	128,6	35,6
1995	51,3	101,0	39,8
1996	55,7	116,0	38,2
1997	52,7	113,2	34,5
1998	50,2	114,7	38,0
1999	30,4	70,2	29,5

Задолженность по выплате пенсий впервые появилась в 1995 году. Уже с начала 1996 года долг ПФР перед пенсионерами стал интенсивно нарастать, достигнув в конце года 12% от его годового бюджета. Затем задолженность удалось погасить, но проблема вспыхнула с новой силой после финансового кризиса августа 1998 года (рис. 1)³⁹.

³⁶<http://ivo.garant.ru/#/document/165118/paragraph/13:0>

³⁷ Там же, см. ст. 1.

³⁸ По данным Росстата

³⁹<http://www.ru-90.ru/node/978>

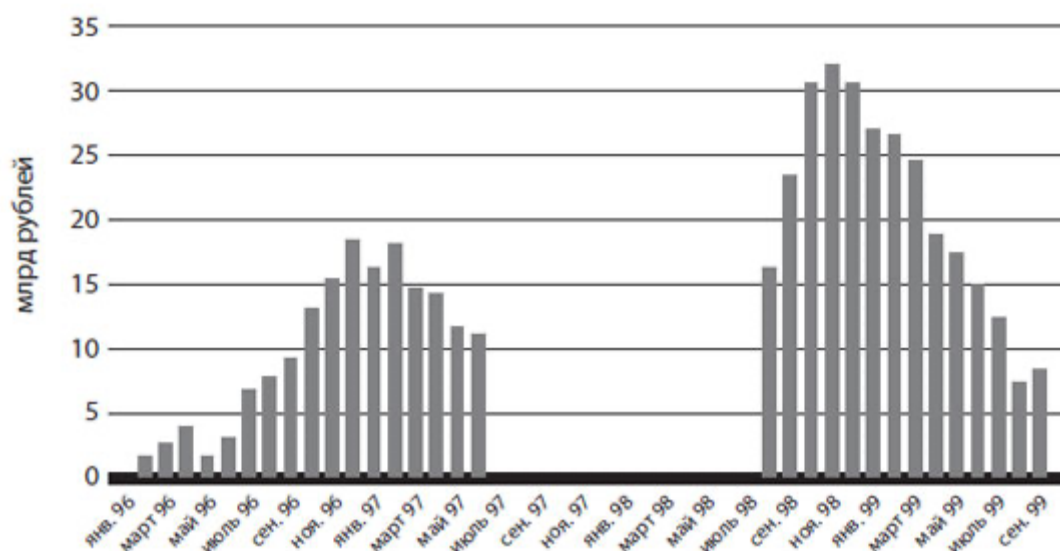


Рис.1.1. Изменение размера задолженности по выплате пенсий

1.4. Подготовка к пенсионной реформе 2001-2002 гг.

Приход в Правительство весной 1997 года команды «младореформаторов», во главе которой стояли Анатолий Чубайс, Борис Немцов и Олег Сысуев, стал толчком для начала перехода к качественно другой пенсионной системе — с введением обязательного накопительного элемента.

Уже в мае 1998 года Правительство утвердило Программу пенсионной реформы⁴⁰. В ней констатировалось, что «стабилизации существующей распределительной системы пенсионного обеспечения можно достичь лишь через поэтапное повышение пенсионного возраста с одновременной отменой всех имеющихся льгот».

Предотвратить углубление кризиса пенсионной системы и создать предпосылки для экономического роста можно только через поэтапный переход от всеобщей распределительной системы к смешанной системе пенсионного обеспечения, в которой значительную роль играют накопительные механизмы финансирования пенсий. Формирование значительных пенсионных накоплений позволит снизить финансовую зависимость пенсионной системы от соотношения численности между лицами трудоспособного возраста и пенсионерами и тем самым существенно повысить ее устойчивость перед неблагоприятными демографическими изменениями».

Эти демографические изменения и были основной причиной подготовки новой пенсионной реформы. Дело в том, что чисто распределительные (солидарные) страховые пенсионные системы могут быть бездефицитными, с приемлемыми размерами взноса и

⁴⁰<https://base.garant.ru/178735/>

коэффициентом замещения только если на одного пенсионера приходится несколько плательщиков страховых платежей. В советское время, когда пенсии выплачивались из государственного бюджета и фактически не носили страхового характера, это демографическое обстоятельство не имело значения, тем более, что в состав СССР входили республики Кавказа и Средней Азии с высокой долей в населении молодых возрастов.

В России 90-х годов ситуация резко изменилась и стала угрожающей (см. рис. 1⁴¹). Уже в 1990 году на одного пенсионера приходилось менее 2,5 занятых в экономике. Затем это соотношение снизилось до 1,7.

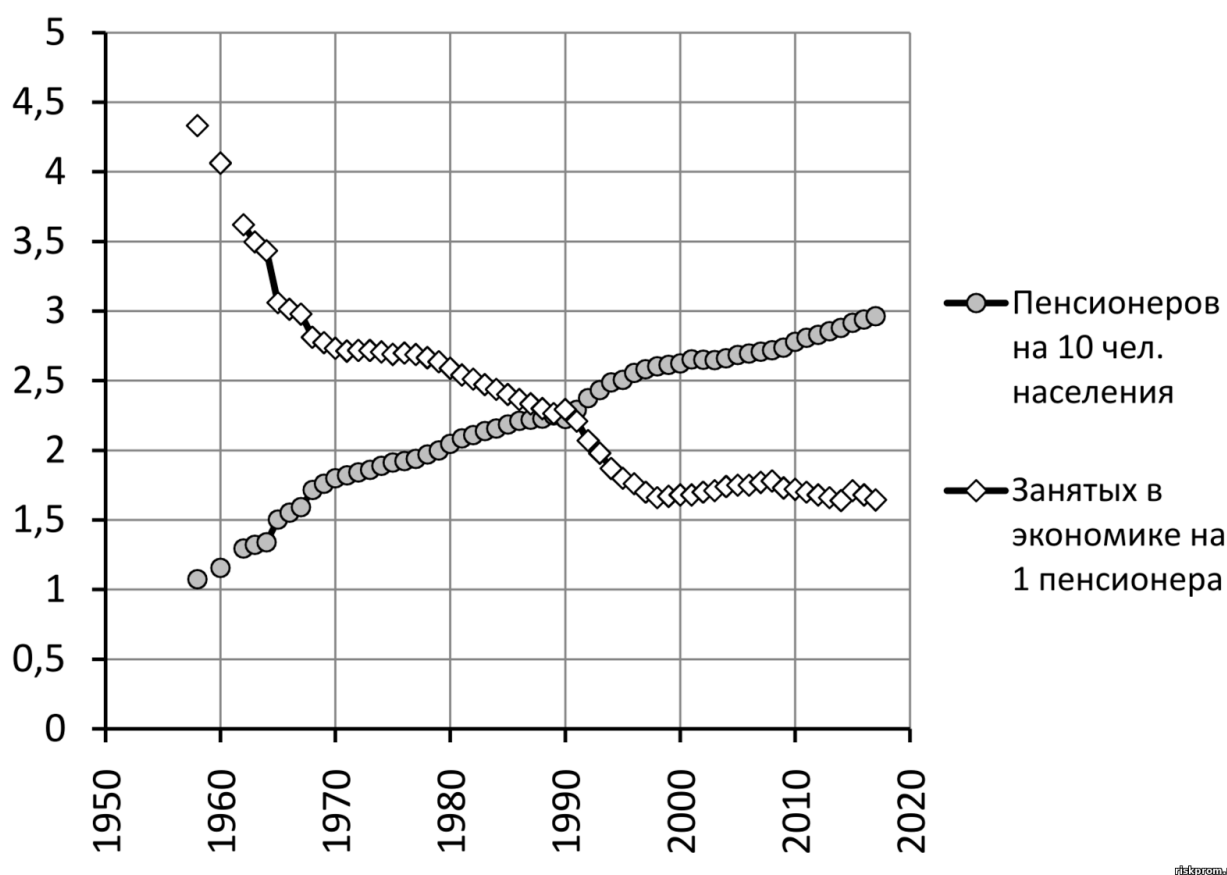


Рис.1.2. Соотношение численности пенсионеров и занятых в экономике в России

Такая демографическая ситуация, казалось бы, требовала перейти к повышению пенсионного возраста. Однако эта мера всерьез не обсуждалась по двум причинам:

- крайне низкая ожидаемая продолжительность жизни, особенно для мужчин (59 лет)⁴²;

⁴¹ <http://riskprom.ru/publ/43-1-0-425>

⁴² http://www.statdata.ru/spg_russia_ussr

- ожидаемая резко негативная реакция общества на это решение, что и подтвердилось позже, в 2018 году, когда началось повышение пенсионного возраста до 65 лет для мужчин и 60 лет для женщин.

Важным фактором, не ставившим повышение пенсионного возраста на текущую повестку дня, было и относительно неплохое финансовое положение Пенсионного фонда.

Возьмем, например, его бюджет на 2000 год⁴³. Доходы Пенсионного фонда превосходили его расходы, правда на чисто символическую сумму. Чем это обеспечивалось?

Во-первых, применением описанного выше «индивидуального коэффициента пенсионера», который позволял резко снижать пенсионные права высокооплачиваемых работников и тем самым значительно ограничивал обязательства по выплате им пенсий.

Во-вторых, общих низким размером выплачиваемых пенсий. Ее средняя величина за 2000 год составляла 694 рубля в месяц⁴⁴ или всего 76% от тогдашнего прожиточного минимума пенсионера⁴⁵.

В-третьих, значительными суммами дохода, полученных:

- в результате мобилизации накопившейся за предыдущие кризисные годы просроченной задолженности по платежам в Пенсионный Фонд;

- погашения задолженности федерального бюджета перед Пенсионным фондом за два предыдущих года по выплате государственных пенсий;

- поступления средств, вырученных от реализации продовольствия в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 1999 года N 130 «О поставках и порядке реализации сельскохозяйственной продукции и продовольственных товаров, поступающих в 1999 году в соответствии с соглашениями с Правительством Соединенных Штатов Америки и Европейским союзом»;

- поступления от продажи облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом.

Таким образом, к началу пенсионной реформы у Пенсионного фонда не было дефицита бюджета и даже образовался небольшой резерв для покрытия потенциальных потерь дохода в связи с введением 2-процентных обязательных отчислений в обязательную накопительную часть.

Желаемая структура пенсионной системы должна была строиться на трех уровнях:

государственное пенсионное страхование — ведущий элемент системы, по которому выплата пенсий осуществляется в зависимости от страхового (трудового)

⁴³ <https://docs.cntd.ru/document/901766195>

⁴⁴ <https://viplawyer.ru/kakaya-srednyaya-pensiya-v-rossii/>

⁴⁵ https://www.gks.ru/bgd/regl/b07_13/IssWWW.exe/Stg/d02/06-23.htm

стажа, суммы уплаченных взносов в бюджет государственного пенсионного страхования и финансируется как за счет текущих поступлений в Пенсионный фонд Российской Федерации, так и за счет средств, полученных от направления части обязательных страховых взносов на накопление, и за счет инвестиционного дохода от их размещения;

государственное пенсионное обеспечение для отдельных категорий граждан, а также для лиц, которые не приобрели права на пенсию по государственному пенсионному страхованию, — за счет средств федерального бюджета;

дополнительное пенсионное страхование (обеспечение), осуществляемое за счет добровольных взносов работодателей и работников, а в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, — обязательных страховых взносов».

В рамках реализации этой Программы были подготовлены несколько проектов законов, внесенных в Государственную Думу в 2001 году, одобренных ею и вступивших в силу с 1 января 2002 года⁴⁶. Интересно, что состав тогдашней Государственной Думы был очень разнообразным: из 450 мест прародителям «Единой России» фракциям «Единство» и «Отечество – Вся Россия» принадлежало только 124. Но даже они не голосовали автоматически за все, внесенные Президентом законопроекты. Союзу Правых сил, идеологии которого, пожалуй, наиболее соответствовала предложенная пенсионная реформа, располагала всего лишь 33 местами. Зато у коммунистов вместе с агропромышленной группой было 130 голосов. А еще было оппозиционное к власти «Яблоко» с 21 мандатом и ЛДПР – 17 депутатов⁴⁷. И в таком политическом раскладе удалось провести через Государственную Думу все основные законопроекты, запускавшие пенсионную реформу 2003 года!

Какие основные черты приобрела в этой связи российская пенсионная система?

В Концепции 2001 года (пенсионной реформе 2002 года), как и в Программе 1998 года, разделены пенсионное обеспечение (первый уровень) и пенсионное страхование (второй уровень). Социальные пенсии предоставляются без проверки нуждаемости. Пенсии второго уровня состоят из двух частей, финансируемых на распределительных и накопительных принципах. Третий уровень также формируют дополнительные пенсии, которые могут быть индивидуальными и профессиональными (корпоративными,

⁴⁶ Закон «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ, Закон «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ, Закон «О трудовых пенсиях в РФ» от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ, Закон «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в РФ» от 24 июля 2002 года № 111-ФЗ.

⁴⁷ https://ru.wikipedia.org/wiki/Государственная_дума_Федерального_собрания_Российской_Федерации_III_созыва

отраслевыми); в определенных случаях профессиональные пенсионные системы могут быть обязательными (табл. 3).

Отличия в том, что размеры первого уровня в реформе 2002 года существенно расширены за счет возврата к идее 1995 года об универсальных базовых пенсиях, не зависящих от трудового (страхового) вклада пенсионера. Причем базовые части трудовых пенсий предоставляются независимо от того, работает ли пенсионер (под давлением работодателей и пенсионеров разработчики реформы 2002 года сняли все ограничения на занятость пенсионеров, существовавшие в 1998–2001 годах).

	Концепция 1995 года	Концепция 1997 года	Программа 1998 года	Концепция 2001 года
1-й уровень	Базовые пенсии для всех, дифференцированные по степени утраты трудоспособности (только неработающим пенсионерам)	Социальные пенсии, предоставляемые на основе проверки нуждаемости тем, кто не сумел заработать пенсию во втором уровне	Государственное пенсионное обеспечение: социальные пенсии тем, кто не сумел заработать пенсию во втором уровне, + пенсии отдельным категориям граждан	Государственное пенсионное обеспечение: социальные пенсии + пенсии отдельным категориям граждан + базовые части трудовой пенсии, дифференцированные по степени утраты трудоспособности
2-й уровень	Трудовые пенсии, финансируемые на распределительной основе, с (возможным) сохранением прав на льготную пенсию	Трудовые пенсии, финансируемые исключительно на накопительных принципах	Государственное пенсионное страхование: трудовые пенсии из двух источников: условно-накопительные счета +	Государственное пенсионное страхование: трудовые пенсии из двух источников: распределительные страховые пенсии +
			индивидуальные накопительные счета	индивидуальные накопительные счета
3-й уровень	Добровольные профессиональные пенсионные системы и дополнительное частное пенсионное обеспечение	Обязательные накопительные профессиональные пенсии взамен льготных пенсий	Обязательные накопительные профессиональные пенсии взамен льготных пенсий	Обязательные профессиональные накопительные пенсии взамен льготных пенсий
		Добровольные профессиональные пенсионные системы и дополнительное	Добровольные профессиональные пенсионные системы и дополнительное	Добровольные профессиональные пенсионные системы и дополнительное

		частное пенсионное обеспечение	частное пенсионное обеспечение	частное пенсионное обеспечение
--	--	-----------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------

Таблица 1.3. Эволюция вариантов пенсионной системы в России^{48,49}

Была введена новая, намного более простая, методика расчета пенсии. При выходе на пенсию накопленные пенсионные права (т.е. сумма отчислений за весь период плюс индексация) делится на число месяцев, в которые предстоит выплачивать пенсию. Тем самым был ликвидирован максимальный размер пенсий, который существовал и советское время и использовался все 90-е годы в виде верхней планки индивидуального коэффициента пенсионера.

Размер платежей в обязательный накопительный элемент был установлен в размере 2% с дальнейшим, достаточно быстрым повышением до 6% от оплаты труда. При этом у работника появилась возможность выбирать, куда отправить эти взносы — в частную управляющую компанию или (по умолчанию) в государственную управляющую компанию, которой был определен ВЭБ.

Тем самым в результате проблемного и социально болезненного транзита 90-х годов 2000-е годы страна все-таки встретила с современной, опирающейся на мировой опыт пенсионной системой.

К сожалению, дальнейшее развитие событий во многом нивелировало потенциал реформы 2002 года, снова приведя пенсионную систему в состояние разбалансированности и социальной неэффективности.

19.1. Социальная защита

2.1. Введение в практику «черты бедности» и понятия «безработицы» как важнейших институтов социальной защиты

Как известно, в советское время власти не признавали существование в стране бедности и, соответственно, групп населения, которым надо было помогать именно по этой причине.

Единственной мерой, которая косвенно признавала наличие бедности, явилась выплата, введенная Указом Президиума Верховного Совета СССР от 25 сентября 1974 г. «О введении пособий на детей малообеспеченным семьям». В соответствии с этим Указом семьям с детьми в возрасте до 8 лет, в которых средний совокупный доход на члена семьи

⁴⁸<http://www.ru-90.ru/node/978>

⁴⁹ Курсивом выделены совпадающие трактовки

не превышал 50 рублей в месяц, выплачивались 12 рублей в месяц на каждого такого ребенка⁵⁰.

Существование «черты бедности» официально было признано Указом Президента СССР Михаила Горбачева «О минимальном потребительском бюджете» только в мае 1991 года⁵¹. При этом слово «бедность» все равно не произносилось. Вместо него использовались различные заменители. Так, в преамбуле упомянутого Указа написано о необходимости усиления социальной защиты населения «и особенно менее обеспеченных граждан, при переходе к рыночной экономике». Тем не менее «минимальный потребительский бюджет» предписывалось использовать при установлении минимального размера оплаты труда, пенсий, пособий, стипендий и т.д.

Каков был масштаб бедности в конце советского периода? В 1988 году ниже черты «минимального потребительского бюджета», который уже начал использоваться Госкомтрудом и Госкомстатом полуофициально, проживало 14,5% жителей СССР⁵². Собственно в тогдашней Российской Федерации цифра, видимо, мало отличалась от среднесоюзной. В 1990-1991 гг. ситуация в связи с начавшимся экономическим коллапсом стала хуже. Оценки указывают уже на 30% населения⁵³.

Радикальные экономические реформы 1992 года привели к дальнейшему падению реальных доходов семей. По сравнению с предыдущим годом они упали практически в 2 раза⁵⁴. Очевидно, что масштабы бедности, рассчитанной в соответствии с минимальным потребительским бюджетом, резко возросли. В этих чрезвычайных условиях возникла необходимость разработать и использовать намного более скудную потребительскую корзину, которая была характерна для наиболее бедных слоев. Президент России Б. Н. Ельцин 2 марта 1992 года подписал Указ «О системе минимальных потребительских бюджетов населения Российской Федерации»⁵⁵.

Согласно этому указу Правительству поручалось, наряду с минимальным потребительским бюджетом, «на период преодоления кризисного состояния экономики определять уровень (бюджет) прожиточного (физиологического) минимума»⁵⁶. В соответствии с этим поручением Министерство труда в ноябре 1992 года выпустило Методические рекомендации по расчетам прожиточного минимума по регионам

⁵⁰<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=34371#07664680951801477>

⁵¹<https://base.garant.ru/6335072/>

⁵²<http://ussrvopros.ru/sovetskaya-zhizn/sovetskij-truzhenik/502-masshtaby-bednosti-v-sovetskom-soyuze-i-sotsstranakh>

⁵³ Там же.

⁵⁴<http://www.demoscope.ru/weekly/011/tema03.php>

⁵⁵http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_362/

⁵⁶ Там же.

Российской Федерации⁵⁷. Продуктовая корзина, которая была взята за основу, при стоимостной оценке давала снижение примерно в два раза черты бедности, которая рассчитывалась исходя из минимального потребительского бюджета.

Это позволило уже в 1992 году радикально снизить долю населения, которая считалась официально бедной. В том году эта цифра составила 33,5%⁵⁸, т.е. примерно столько, сколько было в последние годы советской власти. Однако не надо забывать, что это сопоставление некорректно, т.к. использовались различные методики исчисления бедности.

В последующем доля населения с доходами ниже прожиточного минимума неуклонно уменьшалась, составив в 1997 году 20,8%. Однако финансовый кризис 1998 года привел к ее увеличению до 28,4% в 1999 и 29% в 2000 году. Затем официальная бедность начала уменьшаться вплоть до 2012 года, снизившись до 10,7%⁵⁹.

При этом необходимо отметить, что параллельные расчеты минимального потребительского бюджета Правительство так и не проводило. Фактически, несмотря на очевидно временный характер «прожиточного минимума», если исходить из упомянутого выше Указа Президента от 2 марта 1992 года, его использование стало постоянным. В 1997 году был принят специальный закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», в котором о минимальном потребительском бюджете нет ни слова⁶⁰.

Тем не менее, введение в российскую практику «черты бедности» произошло именно в 1990-е годы, что было серьезным продвижением в процессе выстраивания современной системы социальной защиты.

Еще одним институциональным прорывом стало введение в практику понятия «безработицы».

В СССР с 1961 по 1991 годы действовал Указ Президиума Верховного Совета о борьбе с тунеядством, в соответствии с которым *«совершеннолетние трудоспособные граждане, не желающие выполнять важнейшую конституционную обязанность — честно трудиться по своим способностям, уклоняющиеся от общественно полезного труда и ведущие антиобщественный паразитический образ жизни, привлекаются по решению исполнительного комитета районного (городского) Совета депутатов трудящихся к общественно полезному труду на предприятиях (стройках),*

⁵⁷<http://base.garant.ru/23902823/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f/>

⁵⁸<http://global-finances.ru/uroven-bednosti-v-rossii-po-godam/>

⁵⁹ Там же.

⁶⁰http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16565/

расположенных в районе их постоянного места жительства или других местностях в пределах данной области, края, автономной республики»⁶¹.

И только в Законе РСФСР от 19 апреля 1991 года «О занятости населения в Российской Федерации» было установлено, что *«незанятость граждан не может служить основанием для привлечения их к административной и иной ответственности»,* а статьей 3 прямо устанавливались *«Порядок и условия признания граждан безработными»⁶².*

Этим же законом учреждалась Государственная служба занятости, в функции которой, в частности, входит назначение и выплата пособий по безработице, а также предоставление других форм поддержки людям, потерявшим работу.

Тем самым начался процесс формирования цивилизованного рынка труда, который обязательно включает и механизмы социальной поддержки безработных.

2.2. Чрезвычайные меры 1991-1992 годов по защите социально уязвимых слоев населения

Кризисная социально-экономическая ситуация 1990-1991 гг., когда под угрозой оказалось снабжение большинства крупных городов даже элементарными продуктами питания и товарами первой необходимости, а также неуверенность в том, что предстоящие радикальные реформы правительства Ельцина-Гайдара смогут переломить ситуацию⁶³, вынудила в декабре 1991 г. Верховный Совет Российской Федерации принять специальное постановление по социальной защите малоимущих слоев населения в период либерализации цен⁶⁴. Речь шла о таких чрезвычайных мерах как создание для отдельных групп населения, в частности беременных женщин и кормящих матерей, пунктов приема пищи и выдачи продуктов питания. Говорилось также о необходимости обеспечения бесперебойного снабжения продуктами стационарных социальных и закрытых учреждений.

Тогда же, в декабре 1991 г. вышел специальный Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по социальной поддержке населения в 1992 г.»⁶⁵. В нем даже предусматривалась возможность для поддержки малообеспеченных граждан ввести карточную, талонную или купонную систему распределения продуктов. Также

⁶¹<https://ria.ru/20160504/1421561592.html>

⁶²http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60/761a41178003d2a84daa3c46dc23f729ec6065d9/

⁶³ См. например: Е.Гайдар. Государство и эволюция (<https://www.litmir.me/br/?b=95219&p=1>)

⁶⁴<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=222217#07403004958748032>

⁶⁵<https://www.referent.ru/1/1263>

предполагалось на базе отделений надомной помощи создать территориальные службы срочной социальной помощи.

Для формирования финансовых источников предполагалось создать Республиканский и территориальные фонды социальной поддержки населения, которые бы образовывались за *«счет средств остатков продукции и товаров, части доходов от приватизации, а также от деятельности предприятий, организуемых ими денежно-вещевых лотерей, аукционов, добровольных взносов предприятий, учреждений и организаций, иностранных юридических и физических лиц, гуманитарной помощи, других поступлений...»*.

Правительству Российской Федерации было предложено определить порядок адресного направления гуманитарной помощи, а Министерству социальной защиты населения определить размеры вложений бюджетных и внебюджетных средств в Республиканский и территориальные фонды.

В начале 1992 г. происходит переориентация в поступлении финансовых средств в Республиканский и территориальные фонды. Согласно решению Правительства России, они должны формироваться за счет денежных средств КПСС и Коммунистической партии РСФСР⁶⁶.

2.3. *Общественная стабильность середины 1990-х: социальная цена*

Социальная и политическая стабильность были сохранены. Однако результатом развития ситуации стало появление в беспрецедентный в мировой истории срок невиданного прежде в стране неравенства по доходам: коэффициент Джини⁶⁷, составлявший в 1992 году 0,260, в 1994 году вырос до 0,409⁶⁸.

Рыночные реформы сопровождалась не только резким ростом цен на товары и услуги, усилились и региональные различия в уровне доходов населения. Главная причина — рост экономического неравенства. Темпы сокращения доходов в 1990-е годы во многом зависели от отраслевой структуры экономики. В регионах со специализацией на машиностроении, отраслях военно-промышленного комплекса, легкой и пищевой промышленности экономический спад был наибольшим, и доходы населения сокращались опережающими темпами, острый характер приобрела проблема невыплат и задержек

⁶⁶<https://base.garant.ru/1560191/>

⁶⁷Коэффициент Джини (*Ginicoefficient*) — это количественный показатель, показывающий степень неравенства различных вариантов распределения доходов, разработанный итальянским экономистом, статистиком и демографом Коррадо Джини (1884-1965 гг.). Чем выше неравенство в распределении доходов, тем больше коэффициент приближается к единице (абсолютное неравенство). И чем выше равенство в распределении доходов, тем меньше данный коэффициент. При абсолютном равенстве он достигает нуля (<http://www.economicportal.ru/ponyatiya-all/koefficient-dzhini.html>).

⁶⁸http://newsruss.ru/doc/index.php/Доходы_населения_России_в_1990-х_годах

заработной платы. В регионах со специализацией на отраслях топливно-энергетического комплекса и металлургии доходы сокращались медленнее, как по причине менее выраженного промышленного спада, так и в связи с более регулярными выплатами заработной платы в экспортных отраслях. В крупных городах высокие темпы спада промышленного производства компенсировались быстрым развитием сектора деловых услуг с более высоким уровнем оплаты труда.

Рост дифференциации был связан и с ослаблением механизмов перераспределения и территориального выравнивания доходов. Все 1990-е годы объемы перераспределения финансово-бюджетных ресурсов для поддержки слаборазвитых регионов были незначительными, и только с начала 2000-х годов федеральная помощь существенно возросла, что сказалось на динамике доходов населения наименее развитых субъектов России.

Еще одним фактором дифференциации стала политика региональных властей. Регионы по-разному входили в рынок: например, в Ульяновской области и Татарстане до середины 1990-х годов сохранялись продовольственные дотации. Кроме того, в регионах с высокой бюджетной обеспеченностью (Москва, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, республика Татарстан) сохранились большие объемы льгот, субсидий и дотаций из доходов регионального бюджета или предприятий. Максимальные дотации на жилищно-коммунальное хозяйство выделяли, как правило, наиболее развитые субъекты, особенно Москва, что еще более увеличивало региональные диспропорции в потреблении домохозяйств. В слабейших и депрессивных регионах качественное и количественное сокращение социальных трансфертов в 1990-е годы было максимальным, что привело к нарастанию различий в потреблении населения.

В качестве демпфера для смягчения этих процессов в начале и середине 1990-х годов был принят целый ряд законов, направленных на защиту наиболее многочисленных уязвимых групп населения — инвалидов, ветеранов труда и войны, лиц, пострадавших в результате аварии на Чернобыльской АЭС и др. Практически все эти законы, с некоторыми поправками, действуют до сих пор, составляя институциональный каркас российской системы социальной защиты населения.

2.4. Поддержка семей с несовершеннолетними детьми

Еще в советское время наибольший риск попадания в зону бедности имели семьи с несовершеннолетними детьми. Косвенным подтверждением этому явилось упомянутое выше введение в 1974 году пособия по «малообеспеченности», на получение которого могли претендовать только семьи с детьми. В 1990-е годы ситуация никак не поменялась в

лучшую сторону, прежде всего из-за общего падения уровня реальных доходов населения. Даже в начале 2000-х эксперты отмечали, что самая массовая группа бедного населения — семьи с детьми. В зависимости от показателей благосостояния, используемых для оценки бедности, они составляют 50-60% от общего числа бедных семей⁶⁹.

Именно поэтому все 1990-е годы шла настройка системы социальной помощи этой категории. Если говорить только о денежных выплатах, то практически каждый год этот механизм трансформировался, подстраиваясь под складывающуюся финансовую и социальную ситуацию, которые не были благоприятными для реализации полноценных программ поддержки семей с несовершеннолетними детьми⁷⁰.

Так, в 1990 году были введены пособия на детей в возрасте от 1,5 до 6 лет в семьях с душевым доходом до 140 руб. в месяц (т.е. не более двухкратного минимума заработной платы).

Уже в апреле 1991 года минимальный душевой доход, при котором семья получает право на детское пособие, увеличен вдвое — до 280 руб. в месяц (т.е. до четырехкратного минимума заработной платы). Было введено пособие на всех детей старше 6 лет (не получающих иных пособий) в размере 40 руб. в месяц.

Введены компенсационные выплаты в связи с отменой дотации на товары детского ассортимента на детей в семьях с доходом до 280 руб. в месяц (т.е. не более четырехкратного минимума заработной платы). Введены дополнительные целевые ежегодные компенсационные выплаты на приобретение комплекта школьной или другой детской одежды: на детей до 13 лет — 200 руб., старше 13 лет 250 руб.

В январе 1992 года единовременное пособие при рождении детей установлено в размере 300% минимальной оплаты труда, а ежемесячное — от 35 до 60 % от него.

В апреле 1993 года единовременное пособие при рождении ребенка установлено в размере пятикратного минимума зарплаты.

В январе 1994 года введено единое ежемесячное пособие на каждого ребенка взамен ранее выплачиваемых пособий и выплат, дифференцированное по двум возрастным группам (до 6 лет — в размере 70% минимального размера оплаты труда, в возрасте 6-16 лет — 60%).

⁶⁹ См., например, <http://www.demoscope.ru/weekly/2005/0195/tema02.php>

⁷⁰<http://www.demoscope.ru/weekly/2002/051/polit02.php>

В мае 1995 года был принят специальный федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющих детей»⁷¹. Он упорядочил порядок назначения и выплат таких пособий.

Так, в частности, начиная с июня 1995 г. пособия на детей всех возрастов выплачивались в едином размере — 70% от минимального размера оплаты труда.

В августе 1995 года единовременное пособие при рождении ребенка увеличено с 5-кратного до 10-кратного размера, а с января 1996 года — до 15-кратного размера минимальной оплаты труда, а пособие по уходу за ребенком до 1,5 лет до 2-кратного размера минимальной оплаты труда (ранее — в размере минимальной оплаты труда).

В 1998 году в рамках перехода на адресный принцип предоставления социальной помощи был принят Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»⁷², в соответствии с которым установлено право на ежемесячное пособие на ребенка в семьях со среднедушевым доходом, не превышающим 200% величины прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации. Правда, в 2000 году этот порог был снижен до 100%.

Такая мера должна была обеспечить перераспределение ограниченных финансовых ресурсов в пользу наиболее бедных семей с детьми. Подобный подход к определению критериев для предоставления такого пособия в целом действует и до сих пор⁷³.

2.5. Социальная поддержка инвалидов

В России еще 2 октября 1992 г. Указом Президента «О мерах по формированию доступной для инвалидов среды жизнедеятельности»⁷⁴ было положено начало преобразованию среды с учетом потребностей инвалидов. В развитие этого документа в России началась разработка стандартных правил, учитывающих потребности инвалидов при строительстве жилья, устройстве социальной инфраструктуры.

⁷¹http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6659/

⁷²http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19570/

⁷³ Например, в Послании Президента России Федеральному Собранию на 2019 год содержится следующее предложение: «Важно, чтобы рождение и воспитание детей не означало для семьи риска бедности, резкого снижения уровня благосостояния. Вы знаете, что у нас уже предусмотрены выплаты на первых и вторых детей в возрасте до полутора лет. На первого ребёнка выплаты идут из федерального бюджета. На второго ребёнка семья может получить выплаты из средств материнского капитала. Сумма выплаты зависит от прожиточного минимума ребёнка в конкретном регионе Федерации. От 8000 тысяч рублей, скажем, в Белгородской области до 22 тысяч рублей в Чукотском автономном округе, а в среднем по стране это более 11 тысяч рублей на ребёнка в месяц. Сейчас такие выплаты получают семьи, чьи доходы не превышают полутора прожиточных минимумов на человека. Пора сделать следующий шаг.

Предлагаю с 1 января 2020 года поднять планку до двух прожиточных минимумов на члена семьи. Такие запросы есть у людей, мы видим их, напрямую в Администрацию Президента поступают. Это позволит практически в полтора раза увеличить число семей, которые получают право на дополнительные выплаты. Помощью государства смогут воспользоваться порядка 70 процентов семей, где рождаются первые и вторые дети» (<http://www.kremlin.ru/events/president/news/59863>)

⁷⁴<http://www.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=224010#014918350859550045>

Однако при этом продолжала действовать принятая еще в советское время т.н. «медицинская модель» инвалидности. Как отмечает социолог Елена Тарасенко, ее «отличительным подходом (...) являлось то, что она рассматривала людей с ограниченными возможностями как некомпетентных, неспособных отвечать за себя и трудиться, нуждающихся в присмотре и, возможно, опасных для общества. Медицинское определение инвалидности в значительной мере довлеет и над самим явлением инвалидности, и над теми, кого оно затрагивает, как и над всей социальной политикой и социальной работой. При таком подходе недуги автоматически исключают участие инвалидов в обычной социальной деятельности, в связи с чем необходимо создавать особые медицинские центры, изолированные специализированные интернаты и коррекционные школы»⁷⁵.

Такой подход был закреплён в принятом в 1990 году Законе «Об основных началах социальной защищенности инвалидов в СССР»⁷⁶, который фактически действовал еще несколько лет, до принятия уже в 1995 году Закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»⁷⁷, в котором был закреплён переход от медицинско-трудовой модели инвалидности к социальной модели инвалидности. Характерно, что принятие данного Закона проходило в борьбе с устоявшимися взглядами на инвалидность и место людей с инвалидностью в обществе. Несмотря на это Закон был принят в режиме участия, а не только диалога общественных организаций с властью. Данный Закон оценивался международными экспертами как наиболее прогрессивный из всех подобных документов развитых стран.

В Законе сформулирована принципиально новая цель государственной политики в отношении инвалидов, сформированы новые понятия инвалида и реабилитации инвалидов, введены изменения в институциональную основу политики. Впервые целью государственной политики объявляется не помощь инвалиду, а «обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод, предусмотренных Конституцией РФ». Тем самым, новый Закон декларировал подход к инвалиду, сформулированный мировым сообществом.

Принципиально важным было законодательное закрепление понятия «индивидуальная программа реабилитации инвалида» — разработанный на основе решения Государственной службы медико-социальной экспертизы комплекс

⁷⁵http://paralife.narod.ru/1sociology/jsps2004v2n1/01_tarasenko.htm

⁷⁶<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3492#05984146375691257>

⁷⁷<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=7742D728D7EC7D4BEC3A653798EE70F0&req=doc&base=LAW&n=121832&stat=refcode%3D16876%3Bindex%3D0#pv91q9j7bt>

реабилитационных мероприятий, включающий в себя отдельные виды, формы, объемы, сроки и порядок реализации медицинских, профессиональных и других реабилитационных мер, направленных на восстановление, компенсацию нарушенных или упущенных функций организма, восстановление, компенсацию способностей инвалида к выполнению определенных видов деятельности.

На практике государству, которое в течение нескольких десятков лет руководствовалось иными принципами в отношении инвалидов, чрезвычайно трудно перейти от объявления новой политической парадигмы политики к ее реализации, хотя, безусловно, новое законодательство стимулировало определенные изменения в этой политике.

С одной стороны, новый закон об инвалидах повлек изменения в общей системе российского законодательства, касающегося инвалидов. В частности, поправкой к закону о занятости от 20 апреля 1996 года⁷⁸ фактически были сняты ограничения по трудоустройству инвалидов второй и первой групп инвалидности. Государство старалось действовать в русле международных документов и помогало инвалидам, как на рынке труда, так и получении образования и в интеграции в жизнь общества. В социальной политике потихоньку и не без проблем росла государственная служба реабилитации инвалидов.

Если говорить о материальном положении инвалидов, то в России до 1991 г. существовала система, когда заработная плата инвалида ограничивала (отменяла) его право на получение пенсии. Стремясь поддержать инвалида, в России были практически сняты все преграды к получению пенсий (ослабление порогов в назначении инвалидности, снятие ограничения на получение пенсии работающим гражданам из числа высокооплачиваемых). Исчезло принципиальное различие между пенсией по старости и пенсией по инвалидности. Инвалиду по достижении пенсионного возраста было дано право выбирать вид пенсии и, естественно, пенсионер останавливался на пенсии большего размера.

С другой стороны, законодательное оформление новой политики в отношении инвалидов привело к возникновению огромной дистанции между формально провозглашаемыми целями открытого общества для инвалидов, максимального вовлечения инвалидов во все сферы жизнедеятельности, и реального сокращения участия инвалидов в общественном труде и общественной жизни.

⁷⁸<https://base.garant.ru/10164585/>

Так, занятость инвалидов трудоспособного возраста сократилась с 25-28% в дореформенный период до 11% в 1999 году.⁷⁹ Согласно Государственному докладу «О положении инвалидов в Российской Федерации», подготовленному Советом по делам инвалидов при Президенте Российской Федерации в 1998 году, занятость инвалидов трудоспособного возраста составляла в 1997 году всего 15,3% от их численности⁸⁰.

В 2000-е годы, несмотря на радикальное улучшение финансовых возможностей государства, положение инвалидов не улучшилось в такой же степени. И хотя Россия в 2012 году ратифицировала Конвенцию ООН по правам инвалидов⁸¹, в докладе, посвященном положению российских инвалидов, подготовленном в Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)⁸², отмечается, что многие из аспектов, отраженных в этой конвенции, важных для реализации прав и обеспечения равной со всеми остальными гражданами жизни, вообще не учитываются в государственных программах. Так, не нашли отражения меры в следующих сферах:

⁷⁹Инвалиды в России: причины и динамика инвалидности, противоречия и перспективы социальной политики /Т.М. Малева, С.А. Васин и др. — М.:РОССПЭН, 1999, с.214.

⁸⁰<http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/344>

⁸¹<http://www.consultant.ru/law/hotdocs/18436.html/>

⁸²Инвалидность и социальное положение инвалидов в России. Под ред. Т.М.Малевой. М., Дело, 2017 (<https://www.ranepa.ru/images/insap/invalides.pdf>)

- обеспечение защиты и безопасности инвалидов в ситуациях риска, включая вооруженные конфликты, чрезвычайные ситуации и стихийные бедствия;
- международное сотрудничество (за исключением сферы спорта);
- развитие транспортной системы (вне олимпийских объектов);
- особые права девочек и женщин с инвалидностью;
- доступ к медицинской помощи, образованию и реабилитации в сельской местности, снижение глубокой социальной депривации детей-инвалидов и взрослых инвалидов на селе;
- развитие благотворительных организаций, связанных с проблемой инвалидности;
- участие инвалидов в политической и общественной жизни;
- развитие статистики и сбора данных;
- права на опеку и усыновление ребенка, помощь в воспитании детей;
- равенство перед законом и доступ инвалидов к правосудию;
- обеспечение равных прав инвалидов на владение имуществом, наследование, на управление собственными финансовыми делами, а также на равный доступ к банковским ссудам, ипотечным кредитам и другим формам финансового кредитования и обеспечения, чтобы инвалиды не лишались произвольно своего имущества.

Такой же вывод можно сделать относительно отражения в государственных программах реальных запросов лиц с инвалидностью и семей с инвалидами — фактически государство не слышит тех нужд, о которых говорят граждане. В целом потребности людей с инвалидностью слабо отражены в социальных государственных программах, за исключением профильной программы «Доступная среда».

В этом же исследовании РАНХиГС выявилось, что половина (49%) домохозяйств, состоящих исключительно из инвалидов, затрудняются покупать одежду и оплачивать жилищно-коммунальные услуги, в том числе у 5% таких семей не хватает денег на еду. Среди домашних хозяйств смешанного типа, в составе которых есть инвалиды и не инвалиды, затрудняются покупать одежду и платить за ЖКУ 39%, тогда как в целом среди всех домашних хозяйств – 29,5%.

Преодолеть планку доходов, достаточных на необходимые товары длительного пользования, могут лишь 7% домашних хозяйств, состоящих только из инвалидов, и 16% смешанных семей. Среди всех домашних хозяйств столь хорошо обеспеченные семьи встречаются значительно чаще — 26%.

..*

Подводя итог, можно сказать, что в 1990-е годы, несмотря на скудность бюджетных возможностей, была сделана попытка создать институциональный каркас

системы социальной защиты населения. Для этого был принят целый ряд системообразующих законов, сформировалась инфраструктура системы социальной защиты в России.

Казалось бы, в 2000-е годы, когда финансовые возможности государства быстро росли, можно было донастроить эту систему, сделав ее социально эффективной, удовлетворяющей основные общественные потребности социально уязвимых групп.

Однако этого не произошло.

Сохранился целый ряд институциональных недостатков в организации социальной защиты:

- так и не создана, несмотря на ряд успешных региональных практик, общенациональная система, позволяющая ориентировать бюджетные расходы прежде всего на низкодоходные домохозяйства;

- до сих пор нет четкого разделения на систему социального обеспечения, финансирование которой производится за счет общих налогов, и социального страхования, средства которого формируются за счет отчислений из заработной платы;

- федеральные власти, делегировав (вместе с субвенциями из федерального бюджета) значительную часть функций по социальной защите регионам, не осуществляют мониторинг складывающейся ситуации. В результате отсутствует возможность для оперативной и адекватной корректировки общенациональной политики;

- так и не сложились институциональные межотраслевые, общественно-государственные механизмы профилактики и снижения социального неблагополучия среди наименее защищенных групп населения (дети, неполные и многодетные семьи, инвалиды, одинокие пожилые люди, лица без определенного места жительства, бывшие заключенные и др.);

- относительное обилие денег в бюджетной системе поддерживает мотивацию к преимущественно монетарным методам оказания помощи в ущерб развитию комплексного предоставления услуг;

- сохранилось огосударствление этого сектора: государственные и муниципальные структуры монопольно занимают рынок такой социальной услуги, оказываемых за счет бюджетных средств, как уход за пожилыми людьми и инвалидами. Законодательство практически препятствует выходу на этот рынок общественных организаций и частных компаний.

Таким образом, в качестве общего вывода, можно констатировать: несмотря на отдельные попытки модернизации (например, при помощи «монетизации» льгот), что система социальной защиты в России по-прежнему отличается отсутствием

институциональных механизмов работы со многими социальными рисками (детское и семейное неблагополучие, инвалидность, дефицит общественного внимания к лицам, отбывшим наказание в местах лишения свободы, и др.), неэффективностью использования финансовых ресурсов. В результате за бортом общественной заботы остается значительная часть социально незащищенных домохозяйств⁸³, в которых консервируется бедность и развивается маргинализация. Этим тенденциям пока, к сожалению, не дается адекватной оценки со стороны правительства.

⁸³ В результате, по оценкам, лишь 20-25% этих расходов доходит до бедных.