

Социальная поддержка пожилых граждан в переходный период становления российского общества (1991–2005 гг.)

Салихова Ольга Вячеславовна¹, Барышникова Наталья Владимировна²

¹кандидат исторических наук, доцент отделения химической технологии и экологии, Российский государственный университет нефти и газа (национальный исследовательский университет) им. И. М. Губкина (филиал). Россия, г. Оренбург. ORCID: 0000-0002-2125-0610. E-mail: olgavk1983@mail.ru

²кандидат исторических наук, доцент кафедры юриспруденции и гуманитарных дисциплин, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (филиал). Россия, г. Оренбург. ORCID: 0009-0009-5001-7939. E-mail: baryshnikova.7878@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена анализу социальной поддержки граждан пожилого возраста в период активного реформирования экономической и политической системы Российской Федерации с 1991 по начало 2000-х гг. Цель – выявить основные составляющие концепции социальной реформы в отношении пожилых граждан, определить проблемы и стратегию их решения. Предмет исследования – методы социальной политики в отношении пожилых граждан. Методы исследования: статистический, конкретно-социологический, системно-структурный и описательный, сравнительно-исторический метод. Выводы: основой стратегии социальной политики в отношении пожилых граждан становится политика пенсионного обеспечения и социального обслуживания. Реализация данной стратегии зависела от концепции пенсионной реформы, основными элементами которой являлись: индексация пенсий и выплата компенсаций. В условиях постоянной задержки выплаты пенсий и крайне низкого их уровня государство, пытаясь финансово стабилизировать пенсионную систему, столкнулось с проблемой нестабильности внесения страховых взносов предприятиями и организациями. Тяжесть решения проблемы легла на плечи региональных органов власти, которые смогли предложить варианты в виде выдачи социальных чеков, взаимозачетов и отказа от начисления пени пенсионерам. Все это было призвано стабилизировать социальную напряженность, но не решило полностью проблему своевременной выплаты пенсий и соответствия ее прожиточному уровню жизни. Только к концу 1990-х – началу 2000-х гг. в связи со стабилизацией экономической системы государства стало возможным утвердить четкий график перечисления в пенсионный фонд средств федерального бюджета. Это дало возможность закрыть долги по пенсионным выплатам и организовать достойное пенсионное обеспечение и социальное обслуживание граждан пожилого возраста. Область применения результатов: результаты исследования следует применять для дальнейшего совершенствования стратегии и тактики системы социальной защиты граждан пожилого возраста на федеральном и региональном уровнях.

Ключевые слова: социальная политика, пожилые граждане, социальное обеспечение и обслуживание, индексация, компенсация, пенсионное обеспечение, пенсионная реформа.

Введение. Современное государство кроме прочих функций берет на себя задачи социальной защиты граждан. Данные приоритеты способны гарантировать социальную стабильность в обществе и возможность поддерживать достойный уровень жизни у определенных слоев населения. К таким группам будут относиться в том числе пожилые граждане, возраст которых достиг 60 лет. Первые попытки выработать стратегию социальной политики в молодом российском государстве были предприняты уже в 1991 г. Главной задачей социальной политики в отношении престарелых граждан становится создание пенсионного обеспечения и социального обслуживания граждан пожилого возраста. Именно эта политика разрабатывалась и осуществлялась с период с 1991 – начала 2000-х гг.

Хронологические рамки исследования: 1991 – начало 2000-х гг. Нижняя граница определена началом проведения политических, экономических и социальных реформ в России, верхняя граница обусловлена тем, что к этому времени сформировались механизмы реализации социальной политики на Южном Урале в отношении граждан пожилого возраста.

Методы исследования: статистический, конкретно-социологический, системно-структурный, описательный, сравнительно-исторический методы, которые позволяют выявить особенности становления социальной политики в отношении граждан пожилого возраста на региональном уровне и в сравнении с происходившими процессами на федеральном уровне, а также сходство и различия в реализации основных направлений государственной политики.

Результаты исследования. Важнейшими факторами, определяющими социальную политику в Российской Федерации в исследуемый период, являлись происходившие демографические изменения, которые фиксировали старение населения, а значит, заметное увеличение пожилых людей в структуре общества. В Российской Федерации в 1991 г. проживало 35 миллионов пенсионеров [3, л. 60]. Коэффициент зависимости пенсионеров и лиц трудового возраста заметно увеличился с 20 % в 1959 г. до 36 % в начале 1999 г. [37, с. 121]. Структура населения Южного Урала также значительно претерпевала изменения с демографической точки зрения. Главной проблемой становится увеличение численности пожилых людей в общей структуре населения. В Оренбуржье в 1991 г. проживало около 470 тысяч пенсионеров, которые составляли 21,6 % от общей численности населения [5, с. 2], в Челябинской области соответственно – 870 тысяч [1, л. 21], или 23 % [29, с. 39], в Республике Башкортостан – около 700 тысяч, или 17,7 %, из них 3 % в возрасте 64–65 лет, 6 % в возрасте 70 лет и старше [26, с. 9, 10].

Следует проанализировать тенденции увеличения в структуре населения численности пенсионеров в Российской Федерации и на Южном Урале (таблица 1) [21, с. 252–253; 27, с. 74; 29, с. 161].

Таблица 1

Численность пенсионеров, состоящих на учете в органах социальной защиты населения, тысяч человек (на конец года)

	1992	1999
Российская Федерация	35 273	38 381
Республика Башкортостан	948	1030
Оренбургская область	512	537
Челябинская область	850	963

Таблица демонстрирует нам стабильное повышение численности граждан пенсионного возраста с 1992 г. по 1999 г. За указанное время их численность увеличилась на 8,5 %. Самое значительное повышение зафиксировано в Челябинской области и составило почти 14 %, в то время как в Башкирии этот показатель достиг уровня 8,6 %, в Оренбургской области – почти 5 %. Все это свидетельствует о необходимости формирования новой системы социального обеспечения граждан пожилого возраста с дополнительным финансированием.

Политика социальных гарантий ориентирована на удовлетворение потребностей различного уровня граждан пожилого возраста [20, с. 21]. В ее состав входили выплаты различного рода, такие как пенсии по старости, инвалидности и социальные выплаты. Постановлением ВС РСФСР от 22 декабря 1990 г. «Об организации Пенсионного фонда РСФСР» в целях сбора страховых взносов, обеспечивающих финансирование выплат органами социального обеспечения пенсий и пособий на территории РСФСР, было инициировано создание Пенсионного фонда. Уже с 1 июля 1991 г. по Постановлению Совета Министров РСФСР № 209 от 17 апреля 1991 г. выплата социальных пенсий и пособий была переориентирована на вновь открываемые региональные отделения фонда [8, л. 114] в БАССР, Оренбургской и Челябинской областях.

Главной проблемой социального обеспечения пенсионеров были задержки в выплате пенсий и ее низкий размер. Так, к завершению первого года независимости Российской Федерации более 90 % пенсионеров получали пенсию в размере 20–40 % от нормы прожиточного минимума [3, л. 60]. Попытка исправить ситуацию дополнительными выплатами компенсаций в этом же процентном соотношении привела к возможности выравнивания пенсии со стоимостью прожиточного минимума [3, л. 59]. При этом данное решение не смогло повысить общий уровень жизни граждан пожилого возраста, так как большая часть пенсии по-прежнему тратилась на продукты первой необходимости. Такие сложные процессы были вызваны глобальными изменениями социально-политической ситуации в стране, стоявшей на пороге серьезных экономических изменений и пытающейся найти решения сразу во всех сферах жизни, в том числе и в проблемах социального обеспечения граждан пожилого возраста [7, с. 161].

Новые условия требовали и новых решений. В связи с этим была сформулирована новая концепция пенсионной реформы, предполагающая на региональном уровне создание общей базы данных с целью запуска перманентной индексации уровня пенсионных выплат. Последний зависел в свою очередь от уровня инфляции. В соответствии с исследованием уровня ин-

фляции повышение пенсий предполагалось раз в квартал, или при невозможности такой индексации вводились компенсационные выплаты с учетом прожиточного минимума и уровня жизни и с учетом индексирования заработных плат. Реализация такого плана зависела не от органов социальной защиты, а от уровня финансирования со стороны государства, которое должно было гарантировать устойчивость поступления страховых взносов от предприятий в Пенсионный фонд. Сложилась ситуация, когда органы социальной защиты не могли в полной мере реализовывать свои функции в отношении социального обеспечения граждан пожилого возраста в связи с тем, что реализация новой концепции пенсионной реформы зависела от внешних общегосударственных факторов, а не от возможностей органов социальной защиты.

По размерам недоимок в Пенсионных фондах можно судить о непростой ситуации, сложившейся в системе социального обеспечения престарелых граждан в исследуемый период. Так, в 1992–1993 гг. недоимки в Челябинской и Оренбургской областях составили от 1,5 до 3 млн. рублей. Все это значительно влияло на возможности Пенсионного фонда осуществлять полноценно свои функции по оказанию социальной поддержки гражданам пожилого возраста. Ситуация особенно обострилась в середине 1990-х гг. [34, л. 104], когда в условиях дестабилизации экономики резко упала платежеспособность многих организаций и предприятий. Это в свою очередь вызвало серьезные трудности с формированием доходов Пенсионного фонда [23, с. 23]. Так, например, в Башкирии задолженность федерального бюджета по выплате пенсий и пособий составила почти 170 млрд. рублей к концу 1995 г. При этом компенсировать удалось только половину этой суммы [34, л. 23]. Пенсия выплачивалась с задержками в среднем на один месяц [34, л. 22].

Сложности реализации установленного плана пенсионной реформы повлекли за собой нарастание социальной напряженности среди граждан пожилого возраста. Черода протестов прокатилась как на всероссийском уровне, так и на региональном. Способы решения данной проблемы в разных областях видели по-разному. Так, в Челябинской и Оренбургской областях ситуация дошла до состояния критической, что вызвало как всплеск протестных мероприятий, так и ответную реакцию власти. Представители власти обеих областей нашли выход в обращении к руководителям предприятий и профсоюзов с требованием перечисления страховых взносов в Пенсионный фонд. Более того, Законодательное собрание Оренбургской области объявило положение с социальным обеспечением граждан пенсионного возраста как чрезвычайное и вынуждено было написать резолюцию Президенту и Правительству, охарактеризовав их действия, точнее бездействие, как «государственное преступление перед собственным народом» [13, с. 53].

В условиях назревания социальной напряженности в обществе в сложившейся ситуации Президентом Российской Федерации было принято решение о создании Временной Чрезвычайной комиссии по контролю за налоговой и бюджетной политикой в стране.

Нужно отметить, что численность пенсионеров росла из года в год. По состоянию на начало 1996 г. в Республике Башкортостан численность пенсионеров составляла 998 тысяч человек, получатели трудовых пенсий – 954,1 тысяч человек, из них 12,9 % получали пенсии в минимальном размере [36, л. 8], в 1997 г. количество пенсионеров увеличилось почти на 10 %, составляя в структуре населения республики 1/4 часть. В результате нестабильного поступления страховых взносов в Пенсионный фонд от организаций задержки по выплате пенсий составили 1,5–2 месяца [18, с. 110]. Задолженность в республике на 1 января 1997 г. сформировалась в размере более 582 млрд. рублей [35, л. 43–44].

В связи с этим был предпринят целый ряд мер по регулированию сложной социальной обстановки в регионе. В Республике Башкортостан в январе 1997 г. принято постановление «О порядке выплаты пенсий социальными чеками» [15, с. 216]. В соответствии с этим постановлением чеки позволяли приобретать лекарственные средства и медицинские изделия, оплачивать счета за жилищно-коммунальные услуги, свет, газ, телефон. С случае просрочки платежей на законодательном уровне в регионе было принято решение отказаться от взимания пени с пенсионеров за эти услуги [13, с. 12]. Администрацией Челябинской области был найден выход в сложившейся ситуации в системе взаимозачетов: со стороны предприятий, учреждений и организаций разрешалось погашение образовавшейся задолженности по платежам в Пенсионный фонд в виде товаров, производимых ими, или оказанием пенсионерам жилищно-коммунальных услуг в счет выплаты пенсий.

В январе 1997 г. главой администрации Челябинской области была предпринята попытка устранить задержки по выплате пенсий [17, с. 173]. Однако к 1998 г. задолженность

возросла, а не уменьшилась, до 800 млн. рублей. Почти 100 тысяч пенсионеров в Челябинской области получали пенсии с задержкой в 2 месяца [10, л. 193]. В связи с этим было сформировано обращение к Председателю Правительства Российской Федерации с просьбой оказания области дополнительной помощи в размере 720 млн. рублей [10, л. 193]. В результате долги по выплате пенсий составили на конец 1999 г. в стране более 30 млрд рублей.

Таким образом, постоянные задержки по обеспечению пенсиями и социальными пособиями свидетельствовали о том, что социальное обеспечение не выполняло главной функции социальной защиты пенсионеров.

Таблица 2

Численность пенсионеров, состоящих на учете в органах социальной защиты населения, по видам пенсионного обеспечения в Российской Федерации и на Южном Урале в 1999 г. (тысяч человек)

	Всего	В том числе получающие пенсии				
		Пенсионеров	По старости	По инвалидности	По случаю потери кормильца	За выслугу лет
Российская Федерация	38 381	28 932	4816	2622	657	1354
Республика Башкортостан	1030	813	74	85	19	39
Оренбургская область	572	413	79	44	12	24
Челябинская область	963	762	81	70	17	33

Данные таблицы 2 демонстрируют, что в Российской Федерации в 1999 г. 75 % пенсионеров получали пенсии по старости, 12 % по инвалидности, в Республике Башкортостан соответственно – 79 % и 7 %, в Челябинской области – 79 % и 13 %, в Оренбургской области – 72 % и 8 % [21, с. 255; 27, с. 73; 28, с. 59]. В таких условиях необходимо было принимать неукоснительные меры по предотвращению социального взрыва. В этих целях было принято решение на уровне Министерства финансов начать ежемесячные перечисления из федерального бюджета в ПФ в размере до 3 млрд. рублей в месяц [10, л. 225].

В результате уже к концу 1999 г. все задолженности перед ПФ были практически погашены [4, с. 24]. В том числе подобная ситуация наблюдалась и в областях Южного Урала. Так, Челябинская область вошла в стабильный график пенсионного обеспечения, не допускались срывы и задержки [11, л. 88]. В Оренбургской области и Республике Башкортостан подобные мероприятия также привели к стабилизации ситуации.

Несмотря на преодоление проблемы к концу 1990-х гг., задержки выплаты пенсий, по-прежнему серьезной недоработкой оставались ее минимальные размеры. В 1999 г. в Челябинской области в таком размере пенсию получали 40 % пенсионеров [22, с. 139]. Фактический ее размер к 1 сентября 2000 г. составил от минимального показателя в 521 рубль до максимальной границы в 760 рублей. В Республике Башкирии этот показатель в среднем был выше всего на 1 %. При этом минимальная стоимость потребительской корзины, включая основные товары и услуги на конец 2000 г., составила 1798 рублей, что в 2,5 раза превышало размер пенсии [24]. Таким образом, сумма пенсии была в 2,5 раза ниже минимального потребительского бюджета.

Социологический опрос по рейтингу социальных проблем на начало 2000 г. показал, что у 83 % опрошенных пенсионеров Оренбургской области первоочередной проблемой были низкие доходы при высоких ценах [16, с. 29]. Подобная ситуация наблюдалась и в других регионах Южного Урала: в Челябинской области почти 50 % опрошенных пенсионеров отнесли свой уровень жизни к низким показателям и почти 40 % опрошенных неудовлетворительно оценили состояние социальной поддержки в области [6, с. 98–99]. Недовольство пенсионеров было вызвано обоснованными причинами – низкая пенсия и низкий уровень жизни, отсутствие возможности удовлетворения необходимых жизненных потребностей.

Данные, представленные в таблице 3, демонстрируют, что на протяжении второй половины 1990-х – начала 2000-х гг. средний размер назначенных пенсий в Российской Федерации и на Южном Урале практически был одинаковым [5, с. 14–15; 28, с. 102; 34, л. 22].

На этом фоне интересно посмотреть порог выживаемости населения. На конец 1995 г. он составил 277 тыс. рублей на душу населения, при этом максимальная пенсия по старости с учетом всех компенсаций и надбавок была на 10,5 % ниже порога выживаемости, в то время как минимальная пенсия и того не превышала 38 % от порога [30, с. 59]. По областям Южного

Урала ситуация наблюдалась такая же, как в стране: в Оренбургской области и Республике Башкортостан пенсия по старости составляла всего 70 % от прожиточного минимума [5, с. 15; 34, л. 22]. В Челябинской области – 334,1 тысяч рублей, 72 % прожиточного минимума пенсионера [28, с. 102].

Таблица 3

**Средний размер назначенных пенсий в Российской Федерации
и на Южном Урале в 1995–2004 гг. (рублей)**

	11995	11996	11997	11998	11999	22000	22001	22002	22003	22004
Российская Федерация	242,6	320,1	366,4	402,9	521,5	823,4	1138	1462	1747	2006,2
Челябинская область	246,8	334,1	383,1	408,8	527,6	831,9	1145,2	1467,2	1754,3	2008,4
Республика Башкортостан	226,1	316,0	358,1	387,0	507,1	783,0	1051,9	1347,1	1617,0	1860,4
Оренбургская область	232,6	319,4	365,3	392,9	510,1	791,5	1081,6	1371,6	1628,2	1866,8

Выводы. Таким образом, снижение производства в условиях трансформации экономики значительно сократило возможности финансирования со стороны государства реализуемой социальной политики. В связи с этим социальное обеспечение престарелых граждан перестало выполнять главные функции социальной защиты. На Южном Урале разрабатывались и реализовывались мероприятия по социальной поддержке малоимущим пенсионерам. Анализ статистических данных в сравнении с показателями на общероссийском уровне показал, что в проведении социальной политики проблемы были одинаковыми: недостаточное финансирование, низкий уровень жизни людей пенсионного возраста, задержка выплаты пенсий на 1,5–2 месяца. В результате этого была выработана новая форма социальной защиты населения данной категории граждан: компенсационные выплаты и усиление дисциплины налоговых выплат от организаций в Пенсионный фонд. Большое значение в изменении положения граждан пожилого возраста имел и экономический рост в стране. Уже с 1999 г. наблюдается стабилизация экономики России. Ежегодное повышение ВВП, приблизившее к 2006 г. по показателям роста РФ к европейским странам: Великобритании, Италии и Франции, а также начавшаяся модернизация основных средств производства, повышение квалификации персонала, снижение энергоёмкости предприятий, внедрения в промышленность новейших научных достижений способствовали стабилизации ситуации к началу 2000-х гг. и в социальной сфере, а значит, обеспечили повышение уровня жизни и защищенности пожилых людей.

Список литературы

1. АГУСЗНЧО (Архив Главного управления социальной защиты населения Челябинской области). Ф. 18. Д. 916.
2. Ведомости законодательного собрания Челябинской области. 2004. Вып. 6. 256 с.
3. ГАРФ (Государственный архив Российской Федерации). Ф. 10026. Оп. 1. Д. 1890.
4. *Дмитриев М. Э.* Финансовый кризис и социальная защита // *Общественные науки и современность.* 2000. № 3. С. 16–32.
5. Информационно-аналитические материалы к расширенной коллегии главного управления социальной защиты населения администрации Оренбургской области 26–27 февраля 1998 года. Оренбург : Пресса. 27 с.
6. *Козлов В. Н.* Пожилые челябинцы о своем положении // Особенности региональных социально-экономических процессов стабилизации и развития : мат-лы научно-практической конференции. 20 ноября 2003. Челябинск : Центр ЧелГУ, 2003. С. 95–104.
7. *Козырева П. М.* Эволюция социального самочувствия россиян (по данным «мониторинга экономического положения и здоровья населения» 1994–2002 гг.) // Мониторинг социально-экономического потенциала семей. 2002. № 3. С. 160–183.
8. ОГАЧО (Объединенный государственный архив Челябинской области). Ф. Р-274. Оп. 10. Д. 3584.
9. ОГАЧО. Ф. Р-274. Оп. 10. Д. 3770.
10. ОГАЧО. Ф. Р-700. Оп. 1. Д. 527.
11. ОГАЧО. Ф. Р-700. Оп. 1. Д. 908.
12. *Осадчих А. И.* Как работает закон // Социальная защита. 1997. № 3. С. 25–43.
13. О социально-экономическом положении в области и мерах администрации области по ее стабилизации: решение Законодательного собрания Оренбургской области от 11 декабря 1998 г., № 166 // Бюллетень Законодательного собрания Оренбургской области. 1998. 128 с.
14. О состоянии работы по выплате пенсий в Оренбургской области: решение Законодательного собрания Оренбургской области от 27 ноября 1996 г. // Бюллетень Законодательного собрания Оренбургской области. 1996. 194 с.

15. О порядке выплаты пенсий социальными чеками: постановление кабинета министров Республики Башкортостан, от 17 января 1997 г., № 185 // Ведомости государственного собрания, Президента и кабинета министров Республики Башкортостан. 1997. № 15. 185 с.
16. Отчет по результатам социологического исследования «Пенсионеры – социальное самочувствие, условия жизни» // Информационно-аналитическое управление администрации области. УСЗН. Оренбург, 2000. 180 с.
17. О мерах по устранению задержек по выплате пенсий: постановление Главы администрации Челябинской области от 21 января 1997 г. // Сборник Законов и иных нормативных правовых актов Челябинской области. 1997. № 1. С. 172–192.
18. Рахимов М. Г. Башкортостан – моя судьба : очерки, статьи, интервью, выступления, обращения. Уфа : Китап, 1998. 364 с.
19. Расширенная коллегия главного управления социальной защиты населения администрации Оренбургской области 26–27 февраля 1998 года. Оренбург, 1998. 129 с.
20. Социальная политика в регионе: теория и практика : монография / Б. С. Павлов, Т. А. Ишутина, В. Н. Козлов и др. Челябинск : Институт экономики Уральского отделения РАН, 1994. 192 с.
21. Социальное положение и уровень жизни населения России : статистический сборник. М. : Госкомстат России, 2000. 495 с.
22. Социально-экономическое положение Челябинской области. Комплексный доклад. Челябинск : Челябинский областной комитет государственной статистики, 1999. 275 с.
23. Соловьев А. К. Социальное обеспечение пенсионеров в условиях рынка. М. : Профиздат, 1996. 109 с.
24. Статистические данные о социально-экономическом положении Республики Башкортостан // Республика Башкортостан. 2001. № 9. 17 января. 96 с.
25. Статистические данные о социально-экономическом положении Республики Башкортостан // Республика Башкортостан. 2001. № 28. 13 февраля. 112 с.
26. Уровень жизни населения Республики Башкортостан : статистический сборник. Уфа : Государственный комитет Республики Башкортостан по статистике, 2003. 134 с.
27. Уровень жизни населения Республики Башкортостан : статистический сборник. Уфа : Государственный комитет Республики Башкортостан по статистике, 2006. 156 с.
28. Челябинская область : статистический ежегодник. Челябинский областной комитет государственной статистики, Федеральная служба государственной статистики (Россия). Челябинск : Челябинский областной комитет государственной статистики, 2005. 329 с.
29. Челябинской области – 70 лет : статистический сборник. Челябинск : Челябинский областной комитет государственной статистики, 2004. 156 с.
30. Чернышев С. Реформа системы пенсионного обеспечения: свет в конце туннеля // Человек и труд. 1995. № 12. С. 59–62.
31. ЦГАООРБ (Центральный государственный архив общественных отношений Республики Башкортостан). Ф. Р-169. Оп. 4. Д. 1665. Л. 104.
32. ЦГАООРБ. Ф. 1014. Оп. 4. Д. 2545. Л. 53.
33. ЦГИАРБ (Центральный государственный исторический архив Республики Башкортостан). Ф. 10138. Оп. 1. Д. 141.
34. ЦГИАРБ. Ф. Р-169. Оп. 4. Д. 1753.
35. ЦГИАРБ. Ф. Р-169. Оп. 4. Д. 1850.
36. ЦГИАРБ. Ф. Р-1684. Оп. 2. Д. 496.
37. Четыркин Е., Кабалкин С. Мировой опыт реформирования пенсионных систем: уроки для России // Вопросы экономики. 2000. № 8. С. 121–130.

Social support for senior citizens in the transitional period of the formation of Russian society (1991 – early 2000s)

Salikhova Olga Vyacheslavovna¹, Baryshnikova Natalia Vladimirovna²

¹PhD in Historical Sciences, associate professor of the Department of Chemical Technology and Ecology, Gubkin Russian State University of Oil and Gas (National Research University) (branch). Russia, Orenburg.
ORCID: 0000-0002-2125-0610. E-mail: olgavk1983@mail.ru

²PhD in Historical Sciences, associate professor of the Department of Jurisprudence and Humanities, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (branch). Russia, Orenburg.
ORCID: 0009-0009-5001-7939. E-mail: baryshnikova.7878@mail.ru

Abstract. The article is devoted to the analysis of social support for elderly citizens during the period of active reform of the economic and political system of the Russian Federation from 1991 to the early 2000s. The purpose is to identify the main components of the concept of social reform in relation to older citizens, identify

problems and a strategy for their solution. The subject of the study is the methods of social policy in relation to senior citizens. Research methods: statistical, specifically sociological, system-structural and descriptive, comparative historical method. Conclusions: the policy of pension provision and social services becomes the basis of the strategy of social policy in relation to senior citizens. The implementation of this strategy depended on the concept of pension reform, the main elements of which were: indexation of pensions and payment of compensation. In conditions of constant delay in the payment of pensions and their extremely low level, the state, trying to financially stabilize the pension system, faced the problem of instability of insurance contributions by enterprises and organizations. The burden of solving the problem fell on the shoulders of regional authorities, who were able to offer options in the form of issuing social checks, offsets and refusing to charge penalties to pensioners. All this was designed to stabilize social tensions, but did not completely solve the problem of timely payment of pensions and their compliance with the standard of living. It was only by the late 1990s and early 2000s that, due to the stabilization of the state's economic system, it became possible to approve a clear schedule for transferring federal budget funds to the pension fund. This made it possible to close debts on pension payments and organize decent pension provision and social services for elderly citizens. Scope of the results: the results of the study should be used to further improve the strategy and tactics of the social protection system for elderly citizens at the federal and regional levels.

Keywords: social policy, senior citizens, social security and services, indexation, compensation, pension provision, pension reform.

References

1. AMDSPChR (Archive of the Main Department of Social Protection of the population of the Chelyabinsk region). F. 18. File 916.
2. *Vedomosti zakonodatel'nogo sobraniya Chelyabinskoy oblasti* – Herald of Legislative Assembly of the Chelyabinsk region. 2004. Is. 6. 256 p.
3. SARF (State Archive of the Russian Federation). F. 10026. Inv. 1. File 1890.
4. Dmitriev M. E. *Finansovyy krizis i social'naya zashchita* [Financial crisis and social protection] // *Obshchestvennye nauki i sovremennost'* – Social sciences and modernity. 2000. No. 3. Pp. 16–32.
5. *Informacionno-analiticheskie materialy k rasshirennoj kollegii glavnogo upravleniya social'noj zashchity naseleniya administracii Orenburgskoy oblasti 26–27 fevralya 1998 goda* – Information and analytical materials for the expanded Board of the Main Department of Social Protection of the population of the Orenburg Region administration on February 26–27, 1998. Orenburg Press. 27 p.
6. Kozlov V. N. *Pozhilye chelyabincy o svoem polozhenii* [Elderly residents of Chelyabinsk about their situation] // *Osobennosti regional'nyh social'no-ekonomicheskikh processov stabilizacii i razvitiya : mat-ly nauchno-prakticheskoy konferencii. 20 noyabrya 2003* – Features of regional socio-economic processes of stabilization and development : materials of the scientific and practical conference. November 20, 2003. Chelyabinsk. ChelSU Center, 2003. Pp. 95–104.
7. Kozyreva P. M. *Evoluciya social'nogo samochuvstviya rossiyan (po dannym "monitoringa ekonomicheskogo polozheniya i zdorov'ya naseleniya" 1994–2002 gg.)* [The evolution of the social well-being of Russians (according to the data of the "Monitoring of the economic situation and health of the population" 1994–2002)] // *Monitoring social'no-ekonomicheskogo potentsiala semej* – Monitoring of the socio-economic potential of families. 2002. No. 3. Pp. 160–183.
8. USACHR (United State Archive of the Chelyabinsk region). F. P-274. Inv. 10. File 3584.
9. USACHR. F. P-274. Inv. 10. File 3770.
10. USACHR. F. P-700. Inv. 1. File 527.
11. USACHR. F. P-700. Inv. 1. File 908.
12. Osadchikh A. I. *Kak rabotaet zakon* [How the law works] // *Social protection*. 1997. No. 3. Pp. 25–43.
13. *O social'no-ekonomicheskom polozhenii v oblasti i merah administracii oblasti po ee stabilizacii: reshenie Zakonodatel'nogo sobraniya Orenburgskoy oblasti ot 11 dekabrya 1998 g., No. 166* – On the socio-economic situation in the region and the measures of the regional administration to stabilize it: decision of the Legislative Assembly of the Orenburg Region of December 11, 1998, No. 166 // *Byulleten' Zakonodatel'nogo sobraniya Orenburgskoy oblasti* – Herald of the Legislative Assembly of the Orenburg region. 1998. 128 p.
14. *O sostoyanii raboty po vyplate pensij v Orenburgskoy oblasti: reshenie Zakonodatel'nogo sobraniya Orenburgskoy oblasti ot 27 noyabrya 1996 g.* – On the state of work on the payment of pensions in the Orenburg region: decision of the Legislative Assembly of the Orenburg region of November 27, 1996 // *Byulleten' Zakonodatel'nogo sobraniya Orenburgskoy oblasti* – Herald of the Legislative Assembly of the Orenburg region. 1996. 194 p.
15. *O poryadke vyplaty pensij social'nymi chekami: postanovlenie kabineta ministrov Respubliki Bashkortostan, ot 17 yanvarya 1997 g., No. 185* – On the procedure for payment of pensions by social checks: Resolution of the Cabinet of Ministers of the Republic of Bashkortostan, dated January 17, 1997, No. 185 // *Vedomosti gosudarstvennogo sobraniya, Prezidenta i kabineta ministrov Respubliki Bashkortostan* – News of the State Assembly, the President and the Cabinet of Ministers of the Republic of Bashkortostan. 1997. No. 15. 185 p.

16. *Otchet po rezul'tatam sociologicheskogo issledovaniya "Pensionery – social'noe samochuvstvie, usloviya zhizni"* – Report on the results of a sociological study "Pensioners – social well-being, living conditions" // *Informacionno-analiticheskoe upravlenie administracii oblasti* – Information and analytical Department of the regional administration. USZN. Orenburg. 2000. 180 p.
17. *O merah po ustraneniyu zaderzhok po vyplate pensij: postanovlenie Glavy administracii Chelyabinskoy oblasti ot 21 yanvarya 1997 g.* – On measures to eliminate delays in the payment of pensions: resolution of the Head of the Administration of the Chelyabinsk region dated January 21, 1997 // *Sbornik Zakonov i inyh normativnyh pravovyh aktov Chelyabinskoy oblasti* – Collection of Laws and other regulatory legal acts of the Chelyabinsk region. 1997. No. 1. Pp. 172–192.
18. *Rahimov M. G. Bashkortostan – moya sud'ba : ocherki, stat'i, interv'yu, vystupleniya, obrashcheniya* [Bashkortostan – my destiny : essays, articles, interviews, speeches, addresses]. Ufa. Kitap, 1998. 364 p.
19. *Rasshirennaya kollegiya glavnogo upravleniya social'noj zashchity naseleniya administracii Orenburgskoj oblasti 26–27 fevralya 1998 goda* – Expanded Board of the Main Department of Social Protection of the population of the Orenburg Region Administration on February 26–27, 1998. Orenburg. 1998. 129 p.
20. *Social'naya politika v regione: teoriya i praktika : monografiya* – Social policy in the region: theory and practice : monograph / B. S. Pavlov, T. A. Ishutina, V. N. Kozlov [et al.]. Chelyabinsk. Institute of Economics of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 1994. 192 p.
21. *Social'noe polozhenie i uroven' zhizni naseleniya Rossii : statisticheskij sbornik* – Social status and standard of living of the Russian population : statistical collection. M. Goskomstat of Russia, 2000. 495 p.
22. *Social'no-ekonomicheskoe polozhenie Chelyabinskoy oblasti. Kompleksnyj doklad* – Socio-economic situation of the Chelyabinsk region. A comprehensive report. Chelyabinsk. Chelyabinsk Regional Committee of State Statistics, 1999. 275 p.
23. *Solov'ev A. K. Social'noe obespechenie pensionerov v usloviyah rynka* [Social security of pensioners in market conditions]. M. Profizdat, 1996. 109 p.
24. *Statisticheskie dannye o social'no-ekonomicheskom polozhenii Respubliki Bashkortostan* – Statistical data on the socio-economic situation of the Republic of Bashkortostan // *Respublika Bashkortostan* – Republic of Bashkortostan. 2001. No. 9. January 17th. 96 p.
25. *Statisticheskie dannye o social'no-ekonomicheskom polozhenii Respubliki Bashkortostan* – Statistical data on the socio-economic situation of the Republic of Bashkortostan // *Respublika Bashkortostan* – Republic of Bashkortostan. 2001. No. 28. February 13. 112 p.
26. *Uroven' zhizni naseleniya Respubliki Bashkortostan : statisticheskij sbornik* – The standard of living of the population of the Republic of Bashkortostan : statistical collection. Ufa. State Committee of the Republic of Bashkortostan on Statistics, 2003. 134 p.
27. *Uroven' zhizni naseleniya Respubliki Bashkortostan : statisticheskij sbornik* – The standard of living of the population of the Republic of Bashkortostan : statistical collection. Ufa. State Committee of the Republic of Bashkortostan on Statistics, 2006. 156 p.
28. *Chelyabinskaya oblast' : statisticheskij ezhegodnik. Chelyabinskij oblastnoj komitet gosudarstvennoj statistiki, Federal'naya sluzhba gosudarstvennoj statistiki (Russia)* – Chelyabinsk region : statistical yearbook. Chelyabinsk Regional Committee of State Statistics, Federal State Statistics Service (Russia). Chelyabinsk. Chelyabinsk Regional Committee of State Statistics, 2005. 329 p.
29. *Chelyabinskoy oblasti – 70 let : statisticheskij sbornik* – Chelyabinsk region – 70 years : statistical collection. Chelyabinsk. Chelyabinsk Regional Committee of State Statistics, 2004. 156 p.
30. *Chernyshev S. Reforma sistemy pensionnogo obespecheniya: svet v konce tunnelya* [Reform of the pension system: light at the end of the tunnel] // *Chelovek i trud* – Man and labor. 1995. No. 12. Pp. 59–62.
31. CSAPRRB (Central State Archive of Public Relations of the Republic of Bashkortostan). F. P-169. Inv. 4. File 1665. Sh. 104.
32. CSAPRRB. F. 1014. Inv. 4. File 2545. Sh. 53.
33. CSARB (Central State Historical Archive of the Republic of Bashkortostan). F. 10138. Inv. 1. File 141.
34. CSARB. F. P-169. Inv. 4. File 1753.
35. CSARB. F. P-169. Inv. 4. File 1850.
36. CSARB. F. P-1684. Inv. 2. File 496.
37. *Chetyrkin E., Kabalkin S. Mirovoj opyt reformirovaniya pensionnyh sistem: uroki dlya Rossii* [The world experience of reforming pension systems: lessons for Russia] // *Voprosy ekonomiki* – Economic issues. 2000. No. 8. Pp. 121–130.