

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ РОССИЙСКОЙ ИСТОРИИ**

Г.М.Иванова

**НА ПОРОГЕ «ГОСУДАРСТВА
ВСЕОБЩЕГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ»**

**Социальная политика в СССР
(середина 1950-х — начало 1970-х годов)**

**Москва
2011**

Широкомасштабные пенсионные реформы и социальные программы в области повышения народного благосостояния, начатые в СССР во второй половине 1950-х годов, изменили «социальное лицо» советского общества, выявив тенденцию создания «социалистического государства благосостояния». Автор монографии, опираясь на новые архивные документы, делает попытку сопоставить советскую модель социальной политики с режимами государства благосостояния (в их западном понимании). С этой целью в монографии исследуются экономические, политические и финансовые факторы, влиявшие на оформление патерналистской модели советского государства благосостояния. На большом фактическом материале автор впервые показывает, как решались правовые и финансовые вопросы социальной политики в высших эшелонах власти, какие политические дебаты сопутствовали принятию тех или иных решений и какова их подоплека. Всесторонне исследуется взаимозависимость между социальной политикой и ресурсными возможностями плановой экономики. Важное место в исследовании занимают анализ и характеристика взаимоотношений между правящим режимом и населением в условиях «социалистического государства благосостояния». Предложенное исследование позволяет актуализировать и дополнить существующие подходы к изучению феномена государства благосостояния, а также расширить его типологию.

Рецензенты:

доктор исторических наук

Е.Ю.Зубкова

доктор исторических наук

В.А.Шестаков

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
1. Социальная политика как предмет исторического исследования	4
2. Историография, источники и методы исследования	15
Глава первая. Социальная политика – новая основа советской легитимности	36
1. Социальные последствия войны и сталинской модернизации	36
2. Выбор социальной стратегии и политические дискуссии	49
3. «Социальный курс» Маленкова	59
4. Десталинизация и социальная программа Хрущёва	75
5. Правовое и финансовое оформление патерналистской модели социальной политики	84
Глава вторая. «Социалистическое государство благосостояния» в контексте экономического развития СССР	109
1. Механизм социалистического хозяйствования	109
2. Финансовый фактор социального и экономического развития СССР	123
3. Проблемы советской модернизации и социальные риски	137
4. Социальная эффективность общественного производства	158
Глава третья. Общественные фонды потребления – ядро советского государства благосостояния	180
1. Функциональное назначение и экономическое содержание общественных фондов потребления	180
2. Источники финансирования и направления расходов общественных фондов потребления	191
3. Объем, структура и динамика общественных фондов потребления	217
4. Профсоюзы и общественные фонды потребления ...	232
Глава четвертая. Советская модель социальной политики: общее и особенное	248
Заключение	272
Сокращения	277
Указатель имен	280

ВВЕДЕНИЕ

1. Социальная политика как предмет исторического исследования

Не будет преувеличением сказать, что термин «социальная политика» занимает в современном публичном пространстве России одно из ведущих мест. Появившиеся в изобилии в последние годы разного рода публикации, государственные программы, общественные дискуссии свидетельствуют о пристальном внимании российских политиков, публицистов, ученых и государственных деятелей к проблемам социальной политики в современной России. Трудно представить, что еще сорок лет назад этого понятия не было в политическом словаре советских и, соответственно, российских политиков. Однако отсутствие термина не означало, что советское государство не знало социальных проблем и не уделяло их решению определенного внимания. Постсоветская социальная ностальгия, которой до сих пор пронизано российское массовое сознание, имеет под собой вполне реальные основания.

СССР по ряду ключевых характеристик не был похож на традиционное государство всеобщего благосостояния. Вместе с тем, между советской и западными моделями социальной политики было немало общего, что позволяет говорить об их определенном сходстве. Как известно, исходным положением государства всеобщего благосостояния является принцип справедливого распределения и обеспечения благосостояния всех членов общества. В одном из авторитетных английских словарей понятие “Welfare State” определяется как государство, выполняющее комплекс социально-защитных функций, в котором правительство принимает на себя ответственность за обеспечение основных социальных потребностей граждан¹. Если трактовать сущность государства всеобщего благосостояния с

позиции справедливого распределения общественных благ и обеспечения благосостояния всех членов общества, то можно утверждать, что в определенный период своей истории, а именно: с середины 1950-х и до середины 1980-х годов, Советский Союз проводил социальную политику, совпадавшую по целям (социальное равенство, высокий уровень и качество жизни всех членов общества, реализация их социальных возможностей и потребностей) с политикой государства всеобщего благосостояния. Другое дело, что средства и методы (директивное планирование, жесткий государственный контроль над мерой потребления трудоспособных членов общества, административное распределение ресурсов, отсутствие экономической свободы и т.д.), которыми советское руководство пыталось реализовать сходные цели и задачи в конкретных областях социальной сферы, существенно отличались от социальных механизмов государства всеобщего благосостояния.

Модель социальной политики государства – это не столько результат осознанного выбора партийных и государственных деятелей, сколько продукт развития самого государства, его экономики, правовых институтов, следствие культурных традиций, религиозных предпочтений и т.д. Для западных теоретиков и политиков понятия «государство всеобщего благосостояния», «социальное государство», «социальное рыночное хозяйство» неразрывно связаны с представлениями о свободе и демократии, гражданском обществе, правовом государстве. Советское государство либо вообще игнорировало эти понятия и формы общественной жизни, либо ограничивалось формальной постановкой вопроса. Впоследствии оказалось, что этот системный недостаток советской модели социальной политики оказал незначительное влияние на позитивные представления россиян о гуманном и справедливом характере советской системы социальной защиты. К такому выводу пришли российские ученые, анализируя данные социологического опроса, проведенного в 2003 г. сотрудниками Института социально-экономических проблем народонаселения РАН по заказу Фонда Андрея Сахарова².

Среди множества суждений и мнений, высказанных респондентами (их состав был вполне репрезентативным), нас интересовала в первую очередь оценка населением справедливости устройства постсоветского общества *по сравнению* с советским государством. Прежде всего, следует заметить, что 76% опрошенных граждан посчитали современное устройство российского общества несправедливым и только 13% определили его как справедливое (ответы типа «не знаю» нами не учитываются). На вопрос, было ли советское общество *более* справедливым, чем современное российское общество, 57% респондентов ответили утвердительно. 19% опрошенных посчитали более справедливым нынешнее устройство общества, 11% не видели существенных различий между советским и постсоветским государственным устройством.

Какова мотивация этих оценок? В частности, как мотивировали свои оценки те граждане, которые посчитали, что советское общество было устроено *более* справедливо? По мнению респондентов (им предлагалось выбрать для ответа не более трех позиций), в советском обществе:

- не было столь сильных различий между бедными и богатыми (65%);
- была социальная защищенность людей (64%);
- не было такого, чтобы всё решала узкая группа людей у власти (44%);
- собственность принадлежала всему народу, а не кучке людей (37%);
- не было безработицы (29%);
- не ощущалось различий между людьми разных национальностей (21%);
- власть советовалась с народом (15%)³.

Как видим, сравнения советского государства с постсоветским, проведенные респондентами на макросоциальном уровне, оказались в пользу «социалистического государства благосостояния»⁴. Не будем сейчас полемизировать, в какой мере

высказанные суждения отражали истинное положение вещей. Для нас важен тот факт, что ретроспективную привлекательность в массовом сознании россиян Советский Союз получил именно благодаря своей социальной политике.

Корни социалистического прошлого отчетливо видны в ответах российских граждан на вопрос: «Как Вы думаете, кто должен в первую очередь заботиться о решении следующих проблем?» (в %, 2004 г.⁵).

Сферы ответственности:	Предприниматель	Профсоюзы	Государство	Сами работники
Трудовая занятость	10,8	7,1	65,2	16,9
Достойная оплата труда	29,0	9,0	56,5	5,5
Предоставление отпуска	23,4	27,7	45,6	3,3
Условия и охрана труда	20,5	33,0	44,1	2,4
Профессиональный рост	17,3	6,4	24,1	52,3
Медицинское страхование	11,6	12,6	72,8	3,1
Пенсионное обеспечение	5,8	6,9	84,9	2,4
Жилищная проблема	5,8	4,8	76,1	13,3
Соблюдение трудовых прав и социальных гарантий	12,0	25,9	59,0	3,2

Как видно из приведенных выше статистических сведений, основной объем ответственности за деятельность в социальной сфере население по-прежнему, как и в советские времена, возлагает на государство.

Постсоветская социальная ностальгия оказывает негативное воздействие на ход социальных реформ в современной России. При анализе современной социальной политики в рамках исторического подхода доминирует точка зрения, что российское государство отказалось от выполнения своих социальных функций, которые оно осуществляло в прошлом, а его роль в социальной сфере, вопреки российской исторической традиции, сошла на нет⁶.

Здесь возникает закономерный вопрос, а насколько разнообразны и богаты исторические традиции Российского государства в социальной сфере? Не будем углубляться во времена Ивана Грозного и Петра Великого. Обратимся к периоду, когда начали зарождаться социальные традиции советского государства. Согласно программным требованиям российской социал-демократии, сформулированным в 1903 г., одной из важнейших социальных задач текущего момента было улучшение условий труда наемных рабочих. По мнению большевиков, решить задачу «охраны рабочего класса от физического и нравственного вырождения»⁷ можно было только путем социальной революции. Одной из важнейших предпосылок «обеспечения благосостояния и всестороннего развития всех членов общества», считали теоретики большевизма, было уничтожение частной собственности на средства производства и организация планового ведения хозяйства⁸.

К реализации своих программных требований большевики приступили после завоевания государственной власти в октябре 1917 г. Их социальные проекты носили ярко выраженный классовый характер и были направлены, с одной стороны, на улучшение условий труда и быта наемных рабочих, с другой стороны, на разрушение материального благополучия непролетарских слоев населения. Как отмечала советская исследовательница социальной политики Л.К.Баева, «удовлетворяя наиболее насущные экономические нужды масс за счет экспроприации помещиков и буржуазии, Советская власть показала впервые *новый подход* к осуществлению социальных преобразований»⁹. С первых же дней революции силовая модель социальной политики большевиков вызвала активное сопротивление значительной части населения. Для достижения хотя бы относительной социальной стабильности советское государство использовало жестокие меры принуждения.

Вместе с тем, советское руководство, учитывая дореволюционный опыт экономической и политической борьбы пролетариата за свои права, уделяло большое внимание разработке социального законодательства, проводило мероприятия, направленные на удовлетворение неотложных нужд наемных ра-

бочих, а также городской и сельской бедноты. В основе всех социальных мероприятий советской власти (борьба с голодом и безработицей, социальное страхование, пенсионное обеспечение, оказание материальной помощи, улучшение жилищных условий и т.д.) лежал классовый принцип. Советское государство, став фактически единственным субъектом социальной политики, декларировало в качестве своей основной социальной функции «улучшение материального и культурного положения рабочих и крестьян».

В годы первых пятилеток советская власть не располагала реальными возможностями (прежде всего финансовыми) для полного обеспечения законодательно утвержденных мероприятий в области социальной политики. В 1927–1928 хозяйственном году на социальные расходы было выделено из государственного бюджета всего 243 млн рублей, что в расчете на душу населения составило 1,3 рубля¹⁰. Как заметил И.В.Сталин на XVI съезде ВКП (б) (1930), «до сего времени мы вынуждены были экономить на всем, даже на школах для того, чтобы спасти, восстановить тяжелую промышленность»¹¹.

Социальные приоритеты советского государства определялись в этот период стратегическими целями модернизации экономики, что предопределяло избирательность в предоставлении населению социальных гарантий. Наиболее защищенными от социальных рисков оказались рабочие, занятые в отраслях тяжелой промышленности, передовики производства, работники с большим производственным стажем и т.п. Объем и характер социальной ответственности государства определялся также политическими и идеологическими установками правящего режима. Делая ставку на индустриализацию и коллективизацию, советское государство не спешило принимать на себя прямую ответственность за материальное благополучие всех трудящихся масс. «Мы считаем неправильной установку на общее повышение денежной заработной платы во второй пятилетке», – заявил на XVII съезде ВКП (б) (1934) председатель Совета Народных Комиссаров В.М.Молотов. Руководитель правительства увязывал повышение денежных доходов рабочих в первую очередь с ростом их производительности

труда и уровнем квалификации. Большое значение придавалось увеличению совокупного денежного дохода рабочей семьи за счет вовлечения в производственный процесс неработающих членов семьи. Аналогично решался вопрос материального благополучия колхозного крестьянства. Чтобы жить в достатке и иметь хороший уровень благосостояния, крестьяне должны были, по мнению Молотова, всего лишь «честно работать в колхозе и заботливо относиться к колхозному добру»¹².

Сталинский режим тесно связал социальную политику с политикой стимулирования трудовой деятельности. Предоставление социальных гарантий ставилось в зависимость от трудовой дисциплины лиц, претендующих на социальную защиту государства, от их политической лояльности и активности в общественной жизни. Избирательная схема социальной защиты учитывала длительность трудового стажа работника, его квалификацию, членство в профсоюзе, непрерывность работы на одном и том же предприятии и была направлена на повышение производительности труда и снижение текучести кадров. Сталин прямо указывал, что «для закрепления рабочих за предприятием необходимо <...> улучшение снабжения и жилищных условий рабочих»¹³.

Интенсивное проведение в жизнь курса на индустриализацию дало возможность советскому государству решить одну из важнейших социальных проблем – ликвидировать безработицу. Более того, проблема безработицы переросла в проблему дефицита рабочей силы. Большевистское руководство незамедлительно воспользовалось изменившейся ситуацией на рынке труда и навсегда отменило пособия по безработице. 20 октября 1930 г. ЦК ВКП (б) принял постановление «О мероприятиях по плановому обеспечению народного хозяйства рабочей силой и борьбе с текучестью». В этом документе официально объявлялось о ликвидации безработицы в СССР¹⁴.

Этот факт позволил Молотову заявить на XVII съезде партии о том, что советское руководство добилось «коренного улучшения в положении рабочих», поскольку теперь у них «есть уверенность в завтрашнем дне, в обеспечении работой!»¹⁵. В течение короткого времени слова «уверенность в

завтрашнем дне», многократно повторенные другими делегатами съезда, приобрели сакральный смысл и стали использоваться в качестве главного аргумента для доказательства неоспоримых преимуществ советской социальной политики.

С большим оптимизмом партийные, государственные и профсоюзные лидеры докладывали партийному съезду о колоссальных успехах в деле индустриализации и коллективизации. Во всех выступлениях доминировала мысль о том, что при социализме «гигантский подъем народного хозяйства» неразрывно связан «с громадным повышением благосостояния трудящихся масс». Игнорируя факты и выдавая желаемое за действительное, Сталин утверждал: «С исчезновением кулацкой кабалы исчезла нищета в деревне». Ему вторил Молотов: «Благосостояние колхозников растет на наших глазах»¹⁶. Публичная ложь, как и публичное умолчание, становились для советского руководства одним из способов сохранения социальной стабильности.

В начале 1930-х годов в СССР были приняты нормативные акты по охране государственных тайн в печати, на основании которых, в частности, запрещалось «оглашать в печати сведения о забастовках, массовых антисоветских выступлениях, манифестациях, о беспорядках и волнениях в домах заключения и в концентрационных лагерях». Не подлежали публикации «сведения об административных высылках социально-опасного элемента как массовых, так и единичных», запрещалось также публиковать «сведения о случаях самоубийства и умопомешательства на почве безработицы и голода»¹⁷. Так что не было ничего удивительного в том, что массовый голод 1932–1933 годов не стал предметом публичного обсуждения и не послужил поводом для изменения производственного характера социальной политики.

Дискриминационный, политизированный подход к решению социальных проблем провоцировал в обществе социальную нестабильность, служил источником маргинализации населения. Из советского социума по политическим, национальным и социальным мотивам исключались и подвергались всевозможным репрессиям различные категории граждан: бывшие

представители дворянства, купечества, духовенства, государственные чиновники и военнослужащие Российской империи, зажиточные крестьяне, бывшие предприниматели, члены оппозиционных партий и многие другие. Эти маргинальные группы, в составе которых были не только трудоспособные лица, но также старики, дети, инвалиды, больные, беременные и т.д., фактически исключались из числа объектов социальной политики, поскольку не представляли для государства никакой социальной ценности. В одном из наставлений работнику низового аппарата социального обеспечения прямо указывалось: «Нельзя трудоустраивать и обучать инвалидов, принадлежащих к социально-чуждым элементам. К числу таких относятся инвалиды белых армий, кулаки, бывшие фабриканты, помещики, жандармы и т.д.»¹⁸. Уделом этих «бывших людей» были ссылка, высылка, депортация, спецпоселение, и соответственно нищета, голод, болезни¹⁹.

Вторая мировая война послала Советскому Союзу мощный «социальный вызов» в виде миллионов вдов, сирот, инвалидов, бездомных. Сталинское руководство не смогло дать достойного ответа на этот исторический вызов. Социальные механизмы советского государства работали в прежнем режиме, обслуживая в первую очередь экономические потребности страны (восстановление разрушенной промышленности, транспорта, строительство новых производственных объектов и т.д.). Вполне естественно, что масштаб социальных потрясений потребовал от правящего режима более активной деятельности в социальной сфере. Это нашло отражение, в частности, в увеличении государственных расходов на социальное обеспечение инвалидов Отечественной войны, семей военнослужащих, погибших на фронте, и т.д. Если в 1940 г. расходы на социальное обеспечение составляли 1,8% от всех расходов государственного бюджета СССР, то в 1950 г. эта статья расходов возросла до 5,3%²⁰. Данный факт не служил доказательством тому, что в послевоенный период улучшилось материальное положение пенсионеров, но он свидетельствовал о многократно возросшем числе лиц, нуждавшихся в социальной помощи государства. Пенсии

по инвалидности и по случаю потери кормильца были очень маленькими, они не спасали от нужды и лишений, и часто служили для пенсионеров источником обид и недовольства.

Никаких структурных или системных преобразований в социальной политике позднего сталинизма не произошло. Все ее отрасли функционировали «в качестве придатка экономической политики»²¹. Сталинский режим не понял, что послевоенный вызов носил, прежде всего, социальный характер, поэтому поиск ответа велся в привычных рамках лагерно-промышленного дискурса.

Десталинизация изменила «социальное лицо» советского общества. Она породила *новую социальную политику*, которую условно можно назвать «социалистическим государством благосостояния». Если в политической жизни «оттепель», вызванная десталинизацией, так и осталась «оттепелью», то в социальной политике наступила весна. Партийное руководство взяло курс на обновление, «очеловечение» социализма²², что нашло отражение, в первую очередь, в новой социальной политике. Социальные реформы, начатые Н.С.Хрущёвым и продолженные Л.И.Брежневым, имели две главные тенденции: универсализм и эгалитаризм. Хрущёвский и брежневский периоды социальной политики можно рассматривать как единое целое, хотя каждый из них имел свою специфику. Хрущёвский период был отягощен борьбой за власть и характеризовался высокой степенью социальной напряженности. В этот период важными побуждающими мотивами социальной политики были легитимация режима и обеспечение социальной стабильности. Приоритетными направлениями социальной политики на ранней стадии «социалистического государства благосостояния» стали восстановление социальной справедливости и минимизация социального неравенства.

Курс советского руководства на социальное выравнивание и повышение реальных доходов малообеспеченных слоев населения был реализован путем модернизации системы социального обеспечения (пенсионные реформы 1956 и 1964 гг.), в результате чего, по мнению некоторых российских авторов,

советская пенсионная система стала «одной из самых доступных в мире»²³. Кроме того, были повышены минимальные размеры заработной платы рабочих и служащих, снижены налоги на низко оплачиваемые группы, ушла в прошлое практика принудительных подписок на государственные займы. Заметные позитивные изменения произошли в сфере трудового законодательства, расширились социальные гарантии в области охраны материнства и детства.

Расцвет «социалистического государства благосостояния» пришелся на вторую половину 1960-х – начало 1970-х годов. В этот период тенденция к универсализации социальных гарантий получила дальнейшее развитие. Универсальность равного и бесплатного доступа к таким общественным благам, как социальное обеспечение, образование, здравоохранение и др., достигалась при социализме благодаря так называемым «общественным фондам потребления», которые были в условиях директивно-плановой экономики весьма существенной по масштабам и социальной значимости формой распределения (сверх оплаты по труду) части национального дохода. Общественные фонды потребления можно назвать «несущей конструкцией» советской модели социальной политики. Они стали частью «социалистического образа жизни» и оказали заметное влияние на формирование советской идентичности.

Во второй половине 1960-х годов впервые полноправным объектом государственной социальной политики стало колхозное крестьянство. Брежневское руководство шло по пути непрерывного повышения денежных доходов населения. С этой целью государство регулярно увеличивало размеры заработной платы, пенсий, стипендий, расширяло число получателей социальных льгот и пособий. Такая социальная политика значительно превышала ресурсные возможности директивно-плановой экономики советского государства и неминуемо вела к «социальному перенапряжению» государственного бюджета. Во второй половине 1970-х годов явственно обозначился кризис «социалистического государства благосостояния».

2. *Историография, источники и методы исследования*

Советская историография содержит обширный пласт научной и научно-публицистической литературы по различным направлениям социальной политики. Большинство работ написано экономистами, обществоведами, философами, в меньшей мере – историками. В основе всех работ по изучаемому периоду лежит концепция «развитого социализма». Теоретико-методологическая база представлена исключительно работами К.Маркса и В.И.Ленина. Исследовательский интерес, как правило, сфокусирован на количественных показателях достижений социальной политики. В 1970-е годы и в первой половине 1980-х годов в общественных науках наблюдался своего рода «социальный бум», что явилось откликом советских ученых на призыв партии расширить исследования по теоретическим вопросам развитого социализма²⁴. По мнению московского историка А.И.Вдовина, в этот период сформировалось «новое важное направление науки» – «комплексное рассмотрение проблем социальной политики и социального развития»²⁵.

На протяжении длительного времени дискуссионным оставался вопрос, что включать в понятие «социальный». Методологическая трудность заключалась в том, что у Ленина на этот счет было лишь одно, очень неопределенное высказывание: «...социальный значит просто общественный»²⁶. Столь широкое понимание «социального» предопределило наличие разных точек зрения на содержание понятия «социальная политика».

В силу традиции долгое время социальная политика отождествлялась с вопросами материального обеспечения нетрудоспособных граждан. Постепенно перечень таких вопросов расширялся и включал в себя «удовлетворение материальных интересов» трудящихся, повышение их благосостояния, охрану здоровья, улучшение бытового положения, жилищных условий²⁷. Отдельные авторы под социальной политикой понимали широкий спектр различных направлений общественного развития: улучшение условий труда; организация торговли и общественного питания; бытовое обслуживание населения; развитие

жилищного и коммунального хозяйства; здравоохранение; укрепление семьи, охрана материнства и детства; развитие физической культуры, спорта и туризма; социальное обеспечение; регулирование миграционных процессов; охрана окружающей природной среды и др.²⁸ Некоторые авторы высказывали мнение, что с построением развитого социализма в социальной политике наметился поворот «к вопросам, которые традиционно называются социальными: к росту материального благосостояния и культуры трудящихся, упрочению социалистического образа жизни и формированию нового типа личности, становлению социальной однородности общества и социального равенства его членов, всестороннему развитию трудовой и общественной активности людей, развертыванию демократических начал во всех областях общественной жизни»²⁹.

В 1980-х годах определенную поддержку историков получила точка зрения, согласно которой «социалистическая социальная политика – это последовательная политика, направленная <...> на преодоление классовых различий в социалистическом обществе, развивающемся на собственной основе. В конечном счете, это политика построения бесклассового социально однородного общества»³⁰. Следует заметить, что каждый автор доказывал свою правоту с помощью ссылок на те или иные высказывания партийных руководителей и классиков марксизма-ленинизма. Нас эти дефиниции и подходы интересуют, прежде всего, с исторической точки зрения, поскольку позволяют лучше понять, какое содержание вкладывали современники (ученые, партийные, государственные и общественные деятели, пропагандисты) в понятие «социальная политика».

После XXVII съезда КПСС (1986), названного М.С.Горбачёвым «уроком правды», когда партия «смело пошла на критический пересмотр прошлого»³¹, в работах по социальной политике заметно усилилась критическая составляющая³². В большинстве случаев авторы просто репродуцировали те критические замечания, которые звучали на партийных форумах. Именно в этот период широкое распространение получило мнение, что финансирование социальной политики осуществ-

лялось «по остаточному принципу». На наш взгляд, эта точка зрения нуждается в существенной корректировке.

Если рассматривать работы по социальной политике в рамках исторической науки, то нельзя не заметить, что источниковая база практически всех исследований носит весьма ограниченный характер – официальная статистика, периодическая печать и опубликованные выступления (отчеты, доклады) партийных руководителей. Значительно больший интерес вызывают работы тех авторов, которые по роду своей профессиональной деятельности имели непосредственный доступ к ведомственным архивам и статистике³³.

Недостаток или даже полное отсутствие достоверных и репрезентативных источников по новейшей истории Советского Союза всегда было камнем преткновения как для советских, так и для зарубежных историков. Возможно, по этой причине на Западе, как и в СССР, заметно чаще о советской социальной политике изучаемого периода писали не историки, а политологи и социологи. Немецкие и англоязычные исследователи Х.Фогель, К. фон Бойме, П.Штиллер, А.Маколей и другие анализировали в своих работах такие направления и проблемы советской социальной политики, как общественные фонды потребления, социальное страхование, социальное обеспечение, доходы и потребление, социальные неравенства, социально отклоняющееся поведение, социальные риски в социалистической экономике и др.³⁴ Источниковая база зарубежных исследований наряду с официальными советскими материалами включала также статистику международных организаций, в которой учитывались различные показатели экономического и социального развития СССР. Это позволяло многим авторам сопоставлять социалистическую модель социальной политики с национальными вариантами западных «государств всеобщего благосостояния», а также более аргументированно обсуждать теоретические вопросы возникновения и развития социального государства³⁵.

На рубеже 1990-х годов российские и западные историки получили относительно свободный доступ к архивным источникам. Однако на фоне массового исследовательского интереса

к так называемым «белым пятнам» истории СССР тема советской социальной политики оказалась мало привлекательной для научного сообщества. В этот период российских специалистов гораздо больше интересовали национальные модели социальной политики «государства всеобщего благосостояния», «социального государства», «социального рыночного хозяйства», о которых в советское время можно было вести разговор только с позиции критики. В России начали активно переводить и публиковать работы зарубежных исследователей, ранее недоступные советскому читателю³⁶.

Заметным событием в историографии социальной политики стал сборник статей «Государство благосостояния и его социально-экономические основы», изданный в 1998 г. Санкт-Петербургским Институтом страхования³⁷. Это одно из первых отечественных изданий, посвященных раскрытию сущности и механизма функционирования государства благосостояния. Знакомство с современными западными трактовками и пониманием феномена социальной политики способствовало теоретическому осмыслению вопросов социальной политики, помогло выработать новые методологические подходы к ее изучению.

На рубеже 2000-х годов в России вновь пробудился активный исследовательский интерес к социальной тематике, чему в значительной мере способствовали проводимые на государственном уровне социальные реформы. Оценивая перспективы реформирования российской социальной системы, исследователи пришли к выводу о необходимости анализа советского прошлого как «исходного пункта эволюции». «Изучение социальной политики в нашей стране невозможно без обращения к недавнему советскому прошлому, — пишет политолог Н.Ю. Лапина, — поскольку советское наследие определяет рамки реформирования социальной сферы в настоящем»³⁸. Благодаря такой постановке вопроса, представители различных научных направлений расширили проблемное поле своих исследований по социальной политике, включив в него изучение советских социальных институтов и практик³⁹.

Несмотря на очевидный интерес научной общественности к истории советской социальной политики, вопросы социального развития СССР в период Хрущёва и Брежнева редко привлекают внимание современных историков. Можно назвать лишь несколько работ, в которых авторы (А.С.Ващук, В.А.Шестаков, Б.Физелер и др.) на новом архивном материале с использованием современных методологических подходов раскрывают отдельные аспекты социальной политики изучаемого периода⁴⁰.

Из новых зарубежных исследований по истории СССР, в которых широко рассматриваются вопросы социальной политики, большой интерес представляет пятый том «Настольной книги по истории России» (Штутгарт, 2002–2003), охватывающий период с конца Второй мировой войны и до распада Советского Союза⁴¹. В целом же, существующая на сегодняшний день научная литература по исследуемой проблеме не дает исчерпывающих ответов на многие вопросы, касающиеся механизма политического, экономического и финансового оформления советской социальной политики. Эта тема, на наш взгляд, нуждается в дальнейшем изучении с использованием новых архивных источников и достижений современной историографии.

Данное исследование базируется преимущественно на анализе большого комплекса архивных материалов, хранящихся в Российском государственном архиве новейшей истории (РГАНИ), Государственном архиве Российской Федерации (ГАРФ), Российском государственном архиве экономики (РГАЭ), а также в Российском государственном архиве социально-политической истории (РГАСПИ). Наряду с архивными документами в работе широко использованы опубликованные материалы (публикации документов, законодательные акты, статистические справочники, мемуарная литература и др.).

Наибольшую ценность для решения исследовательских задач представляют архивные фонды РГАНИ, в которых сосредоточены важнейшие документы по истории СССР изучаемого периода. В работе использованы архивные дела из фондов № 1 (съезды КПСС), № 2 (пленумы ЦК КПСС) и № 5 (аппарат ЦК

КПСС). Практически все изученные документы находились на секретном хранении и стали доступны исследователям только в конце 1990-х – начале 2000-х годов. Эти документы чрезвычайно разнообразны и по форме и по содержанию. Здесь направленные стенограммы выступлений партийных и государственных руководителей (Н.С.Хрущёва, Л.И.Брежнева, А.Н.Косыгина, Н.К.Байбакова, В.Ф.Гарбузова и др.); проекты докладов и постановлений с поправками и дополнениями секретарей ЦК КПСС; материалы деятельности многочисленных правительственных комиссий по вопросам социальной политики; секретные аналитические справки и докладные записки различных министерств и ведомств, в том числе Министерства финансов, Центрального статистического управления, Министерства здравоохранения, Государственного банка, республиканских министерств социального обеспечения и др. Особый интерес представляют стенографические материалы обсуждения на пленумах докладов о Государственном бюджете СССР и о Государственных планах развития народного хозяйства на очередной год. Эти документы дают достаточно полное представление о социально-экономическом развитии страны и позволяют сделать выводы о приоритетах и социальной стратегии советского руководства.

Наиболее высоким информационным потенциалом обладают материалы аппарата ЦК КПСС, который курировал все без исключения направления внутренней и внешней политики СССР. Это обстоятельство нашло отражение в материалах архивного фонда. Среди документации Общего отдела, Отдела плановых и финансовых органов и ряда других отделов ЦК КПСС сохранились уникальные подборки писем советских граждан по наиболее острым социальным вопросам, представлены проекты пенсионных реформ, планы и предложения отделов «о мероприятиях по повышению уровня жизни народа», обширная межведомственная переписка. Здесь же находится переписка местных партийных и советских органов с отделами ЦК КПСС и правительственными органами по вопросам социального развития регионов.

В целом, архивные материалы из фондов РГАНИ – это очень информативные и репрезентативные исторические источники, которые, по мнению самих сотрудников архива, «еще недостаточно известны исследователям и широкой общественности»⁴². Эти документы позволяют исследовать механизм оформления политических решений в области социальной политики, выявить существовавшие в высших эшелонах власти разногласия по отдельным вопросам социального и экономического развития страны, определить характер взаимоотношений между правящим режимом и населением страны, а также оценить эффективность усилий советского руководства по улучшению жизни народа.

Рассмотренную выше группу источников дополняют документы из фонда Бюро ЦК КПСС по РСФСР (ф. 556), находящиеся на хранении в РГАСПИ. Бюро ЦК КПСС по РСФСР было создано в 1956 г. по решению XX съезда партии для осуществления руководства работой республиканских и областных органов управления. Особый интерес вызывают докладные записки контролирующих органов о недостатках в строительстве учреждений здравоохранения, о работе детских домов и школ-интернатов, о состоянии и развитии сети детских дошкольных учреждений. Переписка Бюро и Совета Министров РСФСР по вопросам пенсионного обеспечения колхозников выявляет острые разногласия между областным, республиканским и общесоюзным руководством по данному вопросу и заставляет взглянуть на эту важную социальную проблему под новым углом зрения. Документы отделов Бюро ЦК КПСС по РСФСР помогают лучше понять механизм принятия решений на республиканском уровне, показывают региональный срез социальной деятельности государства.

Изучение материалов из личного фонда Г.М.Маленкова (РГАСПИ, ф. 83) дало возможность прояснить суть и подоплеку разногласий между этим влиятельным членом советского руководства и Хрущёвым.

Большое количество документов, использованных в качестве источниковой базы данного исследования, находится на хранении в ГАРФ. Работа с материалами фондов Министерства

социального обеспечения РСФСР (Ф. А-413), Государственного комитета СССР по труду и социальным вопросам (ф. Р-9553), Всесоюзного центрального совета профессиональных союзов (ВЦСПС) (ф. Р-5451), Совета Министров РСФСР (ф. А-259), Верховного Совета СССР (ф. Р-7523) позволила автору получить конкретную информацию о составе и численности получателей пенсий, социальных льгот и пособий; о динамике расходов на социальное обеспечение; о роли профсоюзов в осуществлении социальных мероприятий, а также по вопросам институционального оформления социальной политики.

Исследование финансового механизма социальной политики велось на основе изучения большого количества архивных документов из различных фондов и архивов, в том числе с привлечением материалов из фондов Министерства финансов СССР (ф. 7733) и Центрального статистического управления при Совете Министров СССР (ЦСУ СССР) (ф. 1562), хранящихся в РГАЭ.

В круг источников для написания монографии вошли также публикации документов из российских архивов. Отметим лишь несколько изданий, представляющих, с нашей точки зрения, первостепенное значение для данного исследования. Это трехтомное документальное собрание материалов Президиума ЦК КПСС⁴³, ранее недоступных даже для специалистов. Мы вполне согласны с мнением главного редактора издания, академика А.А.Фурсенко, который писал: «Что бы ни говорили и ни писали тогда и потом о “великом десятилетии”, неразрывно связанном с именем Хрущёва, опубликованные материалы не оставляют сомнения, что то было время важных перемен и смелых начинаний»⁴⁴. Этот уникальный комплекс исторических источников опубликован в документальной серии «Архивы Кремля». Его хронологически и тематически дополняет публикация документов из личного фонда Л.И.Брежнева, хранящегося в Архиве Президента Российской Федерации⁴⁵. Опубликованные в юбилейном сборнике документы не только показывают «некоторые фрагменты действия властного механизма», но и дают наглядное представление об «эпохе Брежнева», которая, по мнению составителей сборника, даже для нынешнего

поколения «утрачивает черты реального бытия и приобретает оттенок мифичности»⁴⁶.

К вышеназванным публикациям тесно примыкает сборник документов, посвященный последнему году правления Хрущёва⁴⁷. Документы свидетельствуют о независимой и весьма активной позиции Хрущёва при обсуждении основных направлений социальной политики, о его острых разногласиях с председателем Совета Министров РСФСР Д.С.Полянским по вопросам оплаты труда сельскохозяйственных рабочих и пенсионного обеспечения колхозников.

Столкновение мнений, политические дебаты, разногласия в высших эшелонах власти практически не находили отражения в официальных публикациях советского периода. Не найти в открытой печати того времени и многих решений, регулирующих основные вопросы жизни народа. Тем не менее, официальные публикации материалов партийных форумов, решений партии и правительства по хозяйственным вопросам, документов советских профсоюзов и т.п., как и прежде, являются востребованной группой исторических источников. Это же можно сказать и об официальных публикациях законодательных и нормативных актов.

Наиболее важным источником по изучению динамики социально-экономического развития СССР является государственная статистика. С 1957 г. ЦСУ СССР начало публиковать статистические ежегодники «Народное хозяйство СССР». Первый выпуск содержал данные о развитии народного хозяйства за 1956 г., в последующих изданиях публиковались официальные статистические сведения за каждый прошедший год. Эти ежегодники содержат обширную статистическую информацию практически по всем интересующим нас вопросам, в частности, в каждом томе есть разделы, посвященные развитию общественных фондов потребления. До сегодняшнего дня дискуссионным остается вопрос о степени полноты и достоверности советской официальной статистики. Оставляя в стороне аргументы «за» и «против», сошлемся на авторитетное мнение сотрудников РГАЭ. С их точки зрения, к большинству советских статистических справочников, «особенно в ретроспектив-

ной части, можно предъявить ряд серьезных претензий. Мало того, что в справочниках отсутствуют данные за отдельные годы и даже периоды нашей истории, в них нет сведений по важнейшим, подчас главным показателям развития народного хозяйства»⁴⁸. Отсюда вытекает необходимость ориентироваться на архивные материалы. Здесь можно попутно отметить, что все статистические справки, обзоры, подготовленные ЦСУ СССР для высшего партийного руководства и подписанные его начальником В.Н.Старовским, имели пометку «Совершенно секретно».

Остановимся еще на одной группе источников, имеющих несомненную ценность для данного исследования. Речь идет о мемуарной литературе. Информационная емкость мемуаров не одинакова, она зависит от социального статуса автора, степени его осведомленности, от умения и желания донести до читателя правду, а также от многих других факторов. В работе использованы воспоминания Н.С.Хрущёва, В.М.Молотова, А.И.Микояна, Н.К.Байбакова и некоторых других партийных, государственных и политических деятелей⁴⁹. Свидетельства активных участников событий проливают свет на многие важные обстоятельства и мотивы принятия политических решений, раскрывают характер взаимоотношений между членами высшего руководства, дополняют исторический контекст существенными деталями и немаловажными подробностями. Сборники воспоминаний, посвященные конкретным государственным деятелям⁵⁰, дают возможность лучше понять мировоззрение, настроения, тип мышления этих людей. Например, по воспоминаниям заместителя Председателя Совета Министров СССР В.Н.Новикова, советский премьер А.Н.Косыгин мучительно искал ответ на вопросы: «почему многие капиталистические страны живут лучше, чем мы? Почему материальный уровень жизни народа в целом у капиталистов выше, чем у нас?». В поисках ответа Косыгин пришел к решению: «Нашу экономическую систему надо серьезно лечить...»⁵¹. Такие мысли могли быть высказаны только в частных беседах, и донести их до нас могут только воспоминания современников.

Исторические источники – это основа любого научного исторического исследования. Однако наличие даже самых интересных и достоверных источников еще не гарантирует исследовательского успеха. Как образно заметил Марк Блок, источники «говорят лишь тогда, когда умеешь их спрашивать»⁵². Прежде, чем мы познакомим читателя с «вопросником», на основании которого автор намерен вести «диалог» с источниками, сделаем несколько концептуальных замечаний.

Первое замечание касается тех оценочных суждений относительно российского прошлого, которые получили широкое распространение в историографии. Известный российский историк Б.Н.Миронов писал по этому поводу: «Особенно не повезло в историографии российским реформаторам и правительственной политике, которая, как правило, рассматривалась со специфических точек зрения: 1) чего не сделали верховная власть и правительство, 2) какие ошибки они совершили, 3) недостатки в организации и управлении, 4) упущенные возможности. Всякая оценка предполагает существование некоего образца, модели, с которыми сравнивается реальность. Для России такие образцы для сравнения всегда заимствуются из опыта западноевропейских стран, которые в деле модернизации всегда шли впереди. Подобные сравнения, с одной стороны, очень продуктивны. Однако вследствие того, что сравнения основывались на высоком западноевропейском стандарте, они всегда занижали отечественные достижения, а иногда просто их обесценивали»⁵³. Такое замечание делает понятным, почему автор данного исследования, используя метод критической интерпретации источников, стремится избежать немотивированного негативизма и рассматривает советскую социальную политику с точки зрения ее соответствия политическим и экономическим возможностям общества.

Второе замечание необходимо сделать, чтобы пояснить, почему автор является сторонником исторического подхода к изучению социальной политики. Мы исходим из того, что каждому историческому периоду соответствует свое понимание сущности, задач и целей социальной политики, ее механизмов и методов реализации. Новая социальная политика, начатая в

СССР в середине 1950-х годов, была составной частью десталинизации, и это определяло ее содержание.

Продолжая, хотя и с оглядкой на критиков, историографическую традицию заимствования «образцов для сравнения» из опыта западноевропейских стран, автор берет в качестве «сравнительной модели» государство всеобщего благосостояния, которое понимается, прежде всего, как синоним системы обеспечения социальных потребностей общества. В современных российских исследованиях уже делались попытки сопоставить советскую модель социальной политики с режимами государства всеобщего благосостояния. Сравнение осуществлялось, как правило, на основе типологии, разработанной западным социологом Г.Эспинг-Андерсеном. Проанализировав и сравнив различные показатели социальной политики почти двух десятков экономически развитых стран, Эспинг-Андерсен выделил три типа (режима) государства всеобщего благосостояния: консервативный (Бельгия, Германия, Италия, Австрия), либеральный (Австралия, Япония, Швейцария, Канада, США, Великобритания) и социал-демократический (Дания, Норвегия, Швеция)⁵⁴.

В российской литературе высказывалось мнение о сходстве советской социальной политики с социал-демократической моделью и отчасти с консервативной⁵⁵. Такая точка зрения вызвала критику со стороны некоторых политологов. Оппоненты указывали, что «сходство советской и западной моделей было чисто внешним, а в СССР действовали иные институты и практики, чем на Западе»⁵⁶.

Зарубежные исследователи старались избегать применения концепции государства всеобщего благосостояния для характеристики социальной политики социалистических стран, в том числе и Советского Союза, на том основании, что считали непременной предпосылкой существования государства всеобщего благосостояния наличие рыночной экономики, гражданского общества и правового государства. Наряду с таким подходом встречаются в западной литературе и другие точки зрения. Одним из первых обратил внимание на сходство советской социальной политики и государства всеобщего благосос-

тояния видный советолог, историк-экономист Алек Нов, вынесший в 1964 г. в заглавие своей статьи вопрос: «Является ли Советский Союз государством всеобщего благосостояния?» Его краткий анализ основных элементов советской социальной системы не исключал утвердительного ответа на поставленный вопрос⁵⁷.

Ввиду того, что в научной литературе отсутствуют четкие критерии понятия «государство всеобщего благосостояния», некоторые исследователи проводят аналогии между советской и западной социальной политикой на том основании, что в обоих случаях главным фактором является социальная активность государства, которое берет на себя ответственность за обеспечение основных социальных потребностей граждан⁵⁸. Такой подход, на наш взгляд, является наиболее плодотворным для адекватного понимания сущности советской социальной политики в период с середины 1950-х до начала 1970-х годов.

Советское государство в изучаемый период выступало гарантом социальной защиты населения, финансировало основную часть расходов в социальной сфере, но при этом оставляло за собой право решать все вопросы социального развития, исходя из собственных экономических, идеологических и политических приоритетов. С нашей точки зрения, такая модель социальной политики в наибольшей степени подходит под определение «государственного патернализма». Зарубежные исследователи давно используют патерналистскую концепцию для характеристики обществ советского типа на определенном этапе их развития (применительно к СССР речь идет о послесталинском периоде)⁵⁹.

Немецкая исследовательница Ульрике Гёттинг употребляет для обозначения социальной политики бывших социалистических государств Центральной и Восточной Европы понятие «государственно-патерналистская модель государства всеобщего благосостояния» и пополняет «триаду» Г.Эспинг-Андерсена четвертым типом (режимом) государства всеобщего благосостояния – режимом государственного патернализма⁶⁰.

В российских исследованиях для определения советской социальной политики также используется концепция патерна-

лизма, причем, как правило, она применяется ко всему периоду советской истории. По мнению ряда ученых, социальный патернализм государства воспитывал в советских людях пассивность и иждивенчество, советские граждане уповали на государство как на высшую инстанцию в решении всех социальных проблем⁶¹. На наш взгляд, такое оценочное суждение нуждается в некоторой корректировке. Нельзя забывать, что советское государство выступало в роли универсального работодателя, было фактическим монополистом в сфере производства и распределения, граждане не имели ни экономической свободы, ни частной собственности, и, следовательно, их возможности для самостоятельного решения многих социальных проблем были существенно ограничены. В этой связи, с нашей точки зрения, логичнее говорить не о том, что государственный патернализм в СССР воспитывал в людях пассивность и иждивенчество, а о том, что он лишал граждан выбора путей для самостоятельного решения тех или иных социальных проблем.

Патерналистская концепция тесно связана с концептуальным понятием «общественный договор» («социальный контракт»), которое используется российскими и западными учеными применительно к СССР для характеристики взаимоотношений между верховной властью и населением⁶². Этот неписаный «социальный контракт» (его дух присутствует и в партийных документах, и в письменных обращениях граждан во властные структуры) имел целью обеспечить верховной власти лояльность и производственную активность граждан, а населению – «отеческую заботу» со стороны высшего руководства в виде активной социальной политики.

В данной работе под социальной политикой понимается система политических, экономических и финансовых решений и мер, направленных на поддержание социальной стабильности, на достижение общественного благосостояния и на повышение уровня жизни населения, а также мероприятия по устранению конкретных социальных проблем. Автор не ставит перед собой задачу рассмотреть в деталях все направления социальной деятельности советского государства и все мероприятия, проводимые в социальной сфере. Цель данной рабо-

ты – исследовать механизм политического, экономического и финансового оформления советской социальной политики в период с середины 1950-х до начала 1970-х годов.

Большинство аналитиков оценивают успехи Советского Союза в социальном развитии в период Хрущёва и Брежнева достаточно высоко, хотя и с изрядной долей критики. Однако признание успехов не содержит в себе ответов на вопросы: что лежало в основе этих достижений? какие экономические и политические факторы влияли на оформление советской социальной политики? какое воздействие оказал на этот процесс пример индустриально развитых стран Запада? какая существовала взаимозависимость между социальной политикой и плановой экономикой? как решались институциональные и финансовые вопросы социальной политики в высших эшелонах власти? какие политические дебаты сопутствовали принятию тех или иных решений по вопросам финансового оформления общественных фондов потребления и какова их подоплека? и, наконец, какую роль играла социальная политика во взаимоотношениях между правящим режимом и населением?. Найти ответы на эти и другие аналогичные вопросы – это значит понять социально-экономическую и политическую природу «социалистического государства благосостояния».

И последнее замечание, с которым, как нам кажется, согласится каждый автор, ибо, как писал Марк Блок, «исследователь знает, что намеченный при отправлении маршрут не будет выдержан с абсолютной точностью. Но без маршрута ему грозит вечно блуждать наугад»⁶³.

Предлагаемое читателям исследование является результатом научной работы автора в Институте российской истории РАН и на историческом факультете Рурского университета города Бохум (Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Geschichtswissenschaft). Исследовательская работа в Германии стала возможна благодаря финансовой поддержке Немецкого научно-исследовательского общества (DFG), а также заинтересованному участию руководителя кафедры восточно-европейской истории Рурского университета профессора Штефана Плаггенборга (Prof. Dr. Stefan Plaggenborg, Ruhr-Universität Bo-

chum), которому автор данного исследования выражает свою искреннюю признательность.

Примечания

- ¹ Webster's desk Dictionary of the English Language. N.Y., 1990. P. 1020.
- ² Заказчика интересовала проблема справедливых и несправедливых социальных неравенств в современной России.
- ³ Справедливые и несправедливые социальные неравенства в современной России / ред.-сост. Р.В.Рывкина. М., 2003. С. 38, 39, 63, 64, 639, 640.
- ⁴ Еще раньше на аналогичные настроения значительной части бывших советских граждан указывал венгерский экономист Я.Корнай (János Kornai) в предисловии к русскому изданию своей книги «Социалистическая система: политическая экономия коммунизма» (Пер. с англ. М., 2000). (Со ссылкой на: *Rose R. Getting Things Done with Social Capital / New Russian Barometer VII; Centre for the Study of Public Policy // Studies in Public Policy. Glasgow, 1998. No. 303. P. 40–41*) Янош Корнай писал: «Как свидетельствуют сопоставимые (по своей методике) международные опросы общественного мнения, в России и некоторых других частях бывшего Советского Союза нередко ощущается желание вернуться к прежней системе. Конечно, мало кто хотел бы возвратиться в эпоху сталинизма, но многие с ностальгией вспоминают тридцатилетний период после смерти Сталина и до начала *перестройки*. В ходе одного из обследований, проведенных в 1998 г., людям предложили оценить *доперестроечную* систему по двухсотбалльной шкале – от минус 100 и до плюс 100. 72% ответивших дали ей положительную оценку, причем 53% – от +50 и выше. И только 18% респондентов отрицательно оценили период, связанный с именами Хрущёва и Брежнева».
- ⁵ Тихонова Н.Е. Оптимальная социальная политика: ожидания россиян // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2006. № 6 (294). Опрос проводил Институт комплексных социальных исследований РАН.
- ⁶ Лапина Н. Уроки социальных реформ в России: региональный аспект. М., 2007. С. 7.
- ⁷ Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Изд. 9-е, доп. и испр. М., 1983. Т. 1. С. 63.
- ⁸ Там же. С. 59–61.

- ⁹ Баева Л.К. В.И. Ленин и осуществление первых мероприятий Советской власти в области социальной политики (октябрь 1917 г. – ноябрь 1918 г.) // Исторические записки. М., 1969. Т. 84. С. 257.
- ¹⁰ Развитие и финансирование общественных фондов потребления / руководитель авт. коллектива Ю.В.Пешехонов. М., 1978. С. 47.
- ¹¹ XVI съезд Всесоюзной коммунистической партии (б). Стенографический отчет. М.; Л., 1930. С. 35.
- ¹² XVII съезд Всесоюзной коммунистической партии (б), 26 января – 10 февраля 1934 г. Стенографический отчет. М., 1934. С. 372, 373.
- ¹³ Сталин И.В. Сочинения. М., 1951. Т. 13. С. 59.
- ¹⁴ Правда. 1930. 22 октября.
- ¹⁵ XVII съезд Всесоюзной коммунистической партии, 26 января – 10 февраля 1934 г. Стенографический отчет. С. 372.
- ¹⁶ Там же. С. 24, 373.
- ¹⁷ История советской политической цензуры: документы и комментарии / сост. Т.М.Горяева. М., 1997. С. 284–286.
- ¹⁸ Вержбиловский П. В помощь низовому работнику социального обеспечения, 1934 // Антология социальной работы / сост. М.В.Фирсов. М., 1995. Т. 3. С. 359.
- ¹⁹ По подсчетам российского ученого П.М.Поляна, насильственному переселению в пределах СССР с 1920 г. по 1952 г. подверглись более шести миллионов человек. См.: Полян П.М. Не по своей воле...: история и география принудительных миграций в СССР. М., 2001. С. 239.
- ²⁰ Народное хозяйство СССР в 1965 г.: стат. ежегодник. М., 1966. С. 782.
- ²¹ Советская социальная политика 1929–1930-х годов: идеология и повседневность / под ред. П.Романова и Е.Ярской-Смирновой. М., 2007. С. 59.
- ²² Бовин А. Страна жаждала перемен... // Никита Сергеевич Хрущёв: материалы к биографии / сост. Ю.В.Аксютин. М., 1989. С. 25.
- ²³ Советская социальная политика: сцены и действующие лица, 1940–1985 / под ред. Е.Ярской-Смирновой и П.Романова. М., 2008. С. 18.
- ²⁴ См.: Гордон Л.А., Клопов Э.В. Социальное развитие рабочего класса СССР. М., 1974; Социальное развитие рабочего класса СССР: рост численности, квалификации, благосостояния рабочих в развитом социалистическом обществе: ист.-социол. очерки. М., 1977; Социальная политика КПСС в условиях развитого социализма / под ред. М.П.Мчедлова. М., 1979; Роговин В.З. Социальная политика в развитом социалистическом обществе (направления, тенденции, проблемы). М., 1980; Социальная политика коммунисти-

- ческих и рабочих партий в социалистическом обществе / отв. ред. Волков Ю.Е., Мчедлов М.П. и др. М., 1979; и др.
- ²⁵ *Вдовин А.И.* К изучению истории социальной политики и социального развития советского общества // Вестник Московского университета. Сер. 8, История. 1981. № 2. С. 5.
- ²⁶ *Ленин В.И.* Царскому правительству // Полн. собр. соч. Т. 2. С. 114.
- ²⁷ *Баева Л.К.* Социальная политика Октябрьской революции. М., 1977. С. 4.
- ²⁸ *Потков В.Д.* Социальная политика Советского государства и право. М., 1979. С. 67–121.
- ²⁹ *Лопата П.П.* Сущность и основные особенности социальной политики КПСС в условиях социализма // Проблемы научного коммунизма. М., 1979. Вып. 13. С. 5.
- ³⁰ *Вдовин А.И.* К изучению истории социальной политики и социального развития советского общества. С. 12, 13; Социальная политика Советского государства: укрепление ведущей роли рабочего класса в социалистическом строительстве / руководитель авт. коллектива В.З.Дробижев. М., 1985.
- ³¹ *Горбачёв М.С.* О ходе реализации решений XXVII съезда КПСС и задачах по углублению перестройки: доклад Генерального секретаря ЦК КПСС товарища М.С.Горбачёва 28 июня 1988 г. // Материалы Всесоюзной конференции Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня – 1 июля 1988 г. М., 1988.
- ³² *Микульский К.И.* Социальная политика КПСС. М., 1987; *Селунская В.М.* Социальная структура советского общества: история и современность. М., 1987.
- ³³ Развитие и финансирование общественных фондов потребления / руководитель авт. коллектива Ю.В.Пешехонов. М., 1978. Книга подготовлена сотрудниками Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов СССР; *Ланцев М.С.* Социальное обеспечение в СССР (экономический аспект). М., 1976. Автор книги долгое время возглавлял отдел пенсионного обеспечения Государственного комитета СМ СССР по вопросам труда и заработной платы, позднее работал заместителем директора Научно-исследовательского института труда при этом же комитете.
- ³⁴ *Vogel H.* Gesellschaftliche Konsumtionsfonds als Instrument der sowjetischen Wirtschaftspolitik. Berlin, 1971; *Beyme K.* Sozialismus oder Wohlfahrtsstaat?: Sozialpolitik und Sozialstruktur der Sowjetunion im Systemvergleich. München, 1977; *McAuley A.* Economic Welfare in the Soviet Union. Poverty, Living Standards and Inequality. Madison, 1979; *Stiller P.* Sozialpolitik in der UdSSR 1950–80: Eine Analyse der quantitativen und qualitativen Zusammenhänge. Baden-Baden, 1983;

- Schönfelder B.* Ökonomisches Risiko und Versicherung in sozialistischen Volkswirtschaften. Berlin, 1986.
- ³⁵ *Ritter G.A.* Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich. 2. Aufl. München, 1991; *Götting U.* Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa: Eine Zwischenbilanz. Opladen, 1998; *Kaufmann F.-X.* Varianten des Wohlfahrtsstaats: Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt/Main, 2003.
- ³⁶ Институт научной информации по общественным наукам (ИНИОН) одним из первых предпринял попытку ознакомить советских читателей с социальной политикой западных государств, опубликовав в 1988 г. сборник научно-аналитических обзоров «Социальная политика в стратегии социал-демократов и неоконсерваторов».
- ³⁷ Государство благосостояния и его социально-экономические основы: сб. ст. / под ред. Н.П.Кузнецовой и Н.П.Дроздовой. СПб., 1998.
- ³⁸ *Латина Н.* Уроки социальных реформ в России ... С. 9.
- ³⁹ Социальная политика: парадигмы и приоритеты / под общ. ред. В.И.Жукова. М., 2000; *Гонтмахер Е.* Социальная политика: уроки 90-х. М., 2000; *Шишкин С.* Экономика социальной сферы. М., 2003; *Дегтярев Г.П.* Пенсионные реформы в России М., 2003; *Виноградова Е.* Социальная политика: исторический, теоретический, практический аспекты // Экономические и социальные проблемы России: социальная политика и социальные реформы в России (2000–2003 гг.). М., 2004. С. 6–52; *Якобсон Л.* Социальная политика: коридоры возможного // Общественные науки и современность. М., 2006. № 2. С. 52–66; *Шкаратан О.* Социальная политика. Ориентир – новый средний класс // Там же. № 4. С. 39–54; и др.
- ⁴⁰ *Ващук А.С.* Социальная политика в СССР и ее реализация на Дальнем Востоке (середина 40–80-х годов XX в.). Владивосток, 1998; *Шестаков В.А.* Социально-экономическая политика советского государства в 50-е – середине 60-х годов. М., 2006; *Fieseler B.* Arme Sieger: Die Invaliden des «Großen Vaterländischen Krieges» der Sowjetunion, 1941–1991. Köln; Böhlau, 2006; *Славкина М.В.* Великие победы и упущенные возможности: влияние нефтегазового комплекса на социально-экономическое развитие СССР в 1945–1991 гг. М., 2007; Советская социальная политика: сцены и действующие лица, 1940–1985 / под ред. Е.Ярской-Смирновой и П.Романова.
- ⁴¹ *Plaggenborg S.* «Entwickelter Sozialismus» und Supermacht 1964–1985 // Handbuch der Geschichte Russlands. Stuttgart, 2002. Bd. 5, 1 / hrsg. von S.Plaggenborg. S. 319–517; *Idem.* Lebensverhältnisse und

- Alltagsprobleme // Ibid. Bd. 5, 2 / hrsg. von S.Plaggenborg. Stuttgart, 2003. S. 787–848.
- ⁴² Российский государственный архив новейшей истории. Путеводитель. М., 2004. Вып. 1 / под общ. ред. Н.Г.Томилиной. С. 6.
- ⁴³ Президиум ЦК КПСС, 1954–1964. Черновые протокольные записи заседаний. Стенограммы. Постановления: в 3 т. / гл. ред. А.А.Фурсенко. М., 2003–2008. 3 т.
- ⁴⁴ Президиум ЦК КПСС, 1954–1964. М., 2008. Т. 3: Постановления, 1959–1964. С. 7.
- ⁴⁵ Вестник Архива Президента Российской Федерации. 2006: Генеральный секретарь Л.И.Брежнев, 1964–1982: [сб. док.]. Спец. изд. М., 2006.
- ⁴⁶ Там же. С. 9.
- ⁴⁷ Никита Хрущёв, 1964: стенограммы пленумов ЦК КПСС и другие документы / составители А.Н.Артизов, В.Л.Наумов и др. М., 2007.
- ⁴⁸ Российский государственный архив экономики. Путеводитель. М., 1996. Вып. 2: Справочник фондов РГАЭ. С. III.
- ⁴⁹ *Хрущёв Н.С.* Время. Люди. Власть: воспоминания: в 4 кн. М., 1999. 4 кн.; *Микоян А.И.* Так было: размышления о минувшем. М., 1999; *Байбаков Н.К.* Сорок лет в правительстве. М., 1993; *Он же.* От Сталина до Ельцина. М., 1998; *Арбатов Г.А.* Затянувшееся выздоровление (1953–1985): свидетельство современника. М., 1991; *Виноградов В.А.* Мой XX век: воспоминания. М., 2005.
- ⁵⁰ Никита Сергеевич Хрущёв: материалы к биографии / сост. Ю.В.Аксютин. М., 1989; Л.И.Брежнев: материалы к биографии / сост. Ю.В.Аксютин. М., 1991; Премьер известный и неизвестный: воспоминания о А.Н.Косыгине / сост. Т.И.Фетисов. М., 1997.
- ⁵¹ Премьер известный и неизвестный ... С. 118.
- ⁵² *Блок М.* Апология истории, или Ремесло историка / пер. Е.М.Лысенко. М., 1986. С. 38.
- ⁵³ *Миронов Б.Н.* Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX вв.). СПб., 1999. Т. 1. С. 16.
- ⁵⁴ *Esping-Andersen G.* The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge, 1990; *Idem.* Die Drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates // Welten des Wohlfahrtskapitalismus: der Sozialstaat in vergleichender Perspektive / Stephan Lessenich, Ilona Ostner (Hrsg.). Frankfurt/Main; New York, 1998.
- ⁵⁵ *Виноградова Е.* Социальная политика: исторический, теоретический, практический аспекты. С. 48; *Сидорина Т.Ю.* Два века социальной политики. М., 2005. С. 350.
- ⁵⁶ *Лапина Н.* Уроки социальных реформ в России ... С. 9.
- ⁵⁷ *Nove A.* Is the Soviet Union a Welfare State? // Readings in Russian Civilization. Chicago, 1964. Vol. III / Ed. by T.Riha. P. 45, 56.

- ⁵⁸ *Plaggenborg S.* Experiment Moderne. Der sowjetische Weg. Frankfurt/Main; New York, 2006. Insbesondere S. 221–244.
- ⁵⁹ *Fehér F.* Paternalism as a Mode of Legitimation in Soviet-type Societies // Political Legitimation in Communist States / Ed. by T.H.Rigby and F.Fehér. London, 1982, P. 64–81; *Meyer G.* Sozialistischer Paternalismus. Strategien konservativen Systemmanagements am Beispiel der Deutschen Demokratischen Republik // Politik und Gesellschaft in sozialistischen Ländern: Ergebnisse und Probleme der Sozialistische Länder-Forschung / Hrsg. von R.Rytlewski. Opladen, 1989. S. 426–448.
- ⁶⁰ *Götting U.* Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz. S. 57–84.
- ⁶¹ Социальная политика: парадигмы и приоритеты. С. 99; *Сидорина Т.Ю.* Два века социальной политики. С. 345.
- ⁶² *Breslauer G. W.* On the Adaptability of Soviet Welfare-State Authoritarianism // The Soviet Polity in the Modern Era / E.Hoffmann, R.F.Laird (Ed.). New York, 1984. P. 219–245; *Гонтмахер Е.* Социальная политика: уроки 90-х. С. 36.
- ⁶³ *Блок М.* Апология истории, или Ремесло историка. С. 39.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА – НОВАЯ ОСНОВА СОВЕТСКОЙ ЛЕГИТИМНОСТИ

1. Социальные последствия войны и сталинской модернизации

Исследователи советского общества определяют «повседневный сталинизм» как борьбу за выживание¹. Население СССР ни до войны, ни в послевоенный период не имело надежной защиты от таких социальных рисков, как бедность, полная или частичная потеря трудоспособности, многодетность, потеря кормильца, безработица, бездомность и др. Советское государство, несмотря на конституционные декларации «граждане СССР имеют право...», не создало эффективного механизма защиты от социальных рисков. В структуре расходов государственного бюджета СССР на 1953 г. доля затрат на социальное обеспечение составляла 4,4%, на здравоохранение – 4,6%, на государственные пособия многодетным и одиноким матерям – 0,87%².

Послевоенная экономика не устранила перекосов в структуре народного хозяйства: удельный вес тяжелой промышленности и добывающих отраслей продолжал увеличиваться, а производство потребительских товаров – сокращаться. В 1946 г. доля производства средств производства (так называемая группа «А») в общем объеме продукции промышленности составляла 65,9%, а доля производства предметов потребления (группа «Б») – 34,1%. В 1950 г. эти группы промышленного производства составляли соответственно 68,8% и 31,2%, в 1955 г. – 70,5% и 29,5%. Для сравнения можно отметить, что до начала индустриализации структура валовой продукции промышленности выглядела диаметрально противоположно: в 1928 г. в Советском Союзе на долю тяжелой промышленности

и добывающих отраслей приходилось 39,5% всей промышленной продукции, а на долю отраслей (преимущественно легкой и пищевой промышленности), производящих предметы потребления, приходилось 60,5%³.

Экономические приоритеты советского руководства, выражавшиеся в стремлении любой ценой обеспечить преимущественное развитие тех отраслей промышленности, которые производили средства производства (машины и оборудование, инструменты и приспособления, производственные здания и сооружения, уголь, металл, нефть и т.д.), оказывали определяющее влияние на формирование социальной стратегии советского государства⁴. Сталинская политика «чрезвычайных мер» принуждала население к отказу от потребления ради форсированного развития тяжелой индустрии, главной «социальной проблемой» было развитие производительных сил. Цели и задачи модернизации предопределили значительную дифференциацию в денежных доходах рабочих и служащих.

В 1954 г. наиболее высокий уровень среднемесячной заработной платы был в угольной (127,1 руб.*), металлургической (102,8 руб.), нефтедобывающей (93,1 руб.) отраслях промышленности и в машиностроении (84,2 руб.), при этом заработная плата рабочих превышала зарплату служащих в среднем на 15%. В легкой и пищевой промышленности средняя заработная плата находилась в пределах 45,6–64,3 руб. Наиболее низкая заработная плата была в лесном хозяйстве (37,8 руб.) и в государственном секторе сельского хозяйства (45,4 руб.)⁵. В каждой отрасли наблюдались существенные различия в оплате квалифицированного и неквалифицированного труда. Заработная плата неквалифицированных рабочих, а также младшего обслуживающего персонала редко превышала 30 руб. в месяц. Установленный государством для многих категорий трудящихся экстремально низкий размер заработной платы (в 1953 г. из 43,6 миллионов рабочих и служащих, занятых в на-

* Здесь и далее все денежные показатели, за исключением особо оговоренных случаев, приводятся в масштабе цен, действовавшем с 1 января 1961 г. (в ходе денежной реформы 1961 г. обмен денег производился в соотношении 10:1).

родном хозяйстве, 42,6% получали заработную плату менее 50 руб.⁶⁾ зачастую был ниже прожиточного минимума, в результате чего семьи низкооплачиваемых работников оказывались на грани нищеты и голода.

В чрезвычайно трудном материальном положении находилось и колхозное крестьянство. Система оплаты труда в колхозах была такой, что крестьянин не мог на свой заработок полностью прокормить себя и свою семью. На эту часть населения не распространялись ни государственное социальное страхование, ни социальное обеспечение. Вместе с тем налоговое бремя увеличивалось из года в год. Незадолго до своей смерти Сталин предложил значительно увеличить размер сельскохозяйственного налога. Это предложение, названное впоследствии Хрущёвым «фантастическими измышлениями оторванного от жизни человека»⁷⁾, настолько не соответствовало реальному положению дел в колхозной деревне, что его принятие, по мнению некоторых советских руководителей, «могло вызвать восстание»⁸⁾. Из-за низких темпов роста валовой продукции сельского хозяйства, обусловленных самой природой экономических взаимоотношений между колхозами и советским государством, страна испытывала хронический продовольственный кризис.

В послевоенный период советское общество вновь столкнулось с проблемой нищенства. 23 июля 1951 г. Президиум Верховного Совета СССР принял секретный Указ «О мерах борьбы с антиобщественными, паразитическими элементами», согласно которому трудоспособные лица, занимающиеся попрошайничеством, а также бродяги, не имеющие определенных занятий и места жительства, подлежали принудительному направлению на спецпоселение в отдаленные районы СССР сроком на 5 лет с обязательным привлечением к трудовой деятельности. Этим традиционным способом сталинский режим намеревался избавиться от нищих, безработных, бездомных.

Однако очень скоро органы милиции и исполнительные комитеты местных Советов поняли, что решить проблему нищенства только репрессивными мерами невозможно. У этого «антиобщественного» явления были глубокие социальные кор-

ни. «Меры, предпринимаемые Управлением милиции для ликвидации нищенства, существенных результатов не дают, так как в большинстве своем нищие являются материально нуждающимися инвалидами или престарелыми и не попадают под категорию уголовно-наказуемых»⁹, – сообщалось в одной из докладных записок Отдела писем при Президиуме Верховного Совета СССР. Руководители республик, краев и областей обращались в центральные органы с многочисленными просьбами об открытии домов для престарелых и инвалидов, поскольку в действовавших социальных учреждениях не хватало свободных мест для размещения всех нуждавшихся в социальном обеспечении одиноких, бездомных и нетрудоспособных граждан, не имевших по каким-либо причинам права на пенсию и занимавшихся нищенством.

В течение года только в Москве было задержано более 25 тысяч нищих и бродяг. Большинство из них подлежали помещению в дома инвалидов, но ни в одном из 17 домов, расположенных на территории Москвы и Московской области, не было ни одного свободного места. В регионах регулярно издавались постановления, направленные на предупреждение и ликвидацию нищенства, однако число лиц, вынужденных заниматься этим «промыслом», не только не снижалось, но и возрастало.

Население крупных промышленных центров, хотя и подавало регулярно милостыню нищим, все же выражало заметное недовольство по поводу того, что улицы областных городов заполнены нищими – инвалидами-фронтовиками всех возрастов, стариками и беспризорными детьми. «Почему они оказались на улице, без работы и без куска хлеба, предоставленные самим себе?» – этот вопрос лейтмотивом звучал в письмах и обращениях граждан, которые писали в различные инстанции, указывая на недопустимость нищенства в советском государстве. Однако ни органы социального обеспечения, ни местные Советы не располагали необходимыми материальными и финансовыми ресурсами, чтобы как-то кардинально изменить ситуацию. Социальную поддержку получали не более 2–3% задержанных нищих.

Как докладывали 20 февраля 1954 г. министр внутренних дел СССР С.Н.Круглов и начальник Главного управления милиции Н.П.Стаханов в Президиум ЦК КПСС Г.М.Маленкову и Н.С.Хрущёву, «несмотря на принимаемые меры, в крупных городах и промышленных центрах страны все еще продолжает иметь место такое нетерпимое явление, как нищенство»¹⁰. За два с половиной года со времени принятия Указа от 23 июля 1951 г. органами милиции в городах, на железнодорожном и водном транспорте было задержано около 500 тысяч человек, просивших подаяние. Среди задержанных граждан 70% составляли инвалиды войны и труда, 20% – лица, впавшие во временную нужду, 10% – профессиональные нищие, среди которых трудоспособных насчитывалось 3%¹¹.

Органы милиции не имели юридических оснований бороться репрессивными мерами с таким составом нищих, так как нетрудоспособные и престарелые не подпадали под действие Указа. Эту категорию граждан полагалось направлять в дома престарелых и инвалидов, однако подобных заведений в стране катастрофически не хватало. Секретным постановлением Совета Министров СССР от 19 июля 1951 г. предусматривалось построить в течение 1951 – 1952 гг. 25 домов для инвалидов и престарелых и 10 интернатов для слепых, однако на 1 января 1954 г. было построено всего лишь 4 таких дома¹².

МВД СССР предлагало осуществить ряд дополнительных мер, в основном репрессивного и принудительного характера, чтобы избавиться от нищих. Вместе с тем министерство взяло на себя смелость предложить в числе прочих неотложных мероприятий по ликвидации нищенства и такое: «Пересмотреть существующее пенсионное законодательство в сторону увеличения размеров пенсий. Предусмотреть выдачу пенсий лицам, ставшим инвалидами с детства или вследствие несчастных случаев, одиноким престарелым, не имеющим других средств существования»¹³. Данное предложение отнюдь не являлось актом чрезмерной гуманности репрессивного ведомства, это была трезвая оценка действительно «нетерпимой» ситуации.

Исследователь политической экономии коммунизма, венгерский экономист Янош Корнай отмечал, что «при классиче-

ском социализме практически нет нищих». Но при этом добавлял, «что если бы нищенство не было запрещено законом и осуждено общественной моралью, конечно, и в социалистических странах нашлись бы люди, с протянутой рукой взывающие к милосердию прохожих. И все же законы, запрещающие нищенство, могут соблюдаться лишь благодаря тому, что система реально обеспечивает людям возможность удовлетворения элементарных экономических потребностей»¹⁴. В первой половине 1950-х годов советское государство не могло обеспечить всем своим гражданам возможность удовлетворения элементарных экономических потребностей и соответственно было не в состоянии решить проблему нищенства.

Как известно, важнейшим социальным индикатором, показывающим уровень социально-экономического развития государства, является бедность. В советском политическом лексиконе такие понятия, как «бедность», «черта бедности», по идеологическим соображениям применялись исключительно для характеристики материального положения трудящихся капиталистических стран. Считалось, что в Советском Союзе бедности нет и быть не может в силу самого характера социалистического строя. Для характеристики материального положения граждан, доходы которых не обеспечивали прожиточного минимума, использовалось искусственное слово «малообеспеченность». Между тем, существовавший в советском обществе в первой половине 1950-х годов уровень потребления минимальных жизненных благ (питание, одежда, жилищные условия, отдых) позволяет говорить об абсолютной бедности основной части населения. Бюджетные обследования семей рабочих (по всем отраслям промышленности), проведенные ЦСУ СССР в первом квартале 1954 г. и первом квартале 1955 г., показывали, что доля среднемесячных расходов на питание, одежду и оплату жилья составляла в совокупном доходе семьи рабочего 70%, а среднемесячный остаток наличных денег равнялся нулю¹⁵. О низком уровне материального благосостояния советских людей свидетельствуют также данные о потреблении основных продуктов питания (таблица 1).

**Потребление в СССР основных продуктов питания
(в килограммах) в год на душу населения**

Продукты питания	1953 г.	Физиологические нормы питания*	Фактическое потребление в процентах к нормам
Мясные продукты	28	65	43,0
Молочные продукты	175	540	32,4
Хлеб и хлебопродукты	183	121	151,2
Сахар, мед	19,3	31,4	61,5
Рыбные продукты	7,6	18,6	40,9
Картофель	171	114	150,0
Растительные жиры	4,4	10	44,0
Яйца (штук)	82	350	23,4
Овощи и бахчевые	66	141	46,8

* Физиологические нормы потребления продуктов питания для всего населения СССР разработаны Институтом питания Академии медицинских наук СССР и утверждены Министерством здравоохранения СССР, впоследствии пересматривались.

Источник: РГАНИ. Ф. 5. Оп. 20. Д. 182. Л. 98; Оп. 30. Д. 266. Л. 65; Оп. 30. Д. 138. Л. 159.

Столь же низким было потребление одежды, обуви и т.д. Например, в 1953 г. на душу населения в СССР приходилось 1,3 пары кожаной обуви при рациональной норме потребления 3,2 пары¹⁶.

Тяжелое материальное положение значительных слоев населения усугублялось крайне недостаточным продовольственным снабжением. Тысячи граждан из всех регионов страны писали в высшие органы власти, и в первую очередь в ЦК КПСС, о неудовлетворительном снабжении городов, рабочих поселков хлебом, сахаром, жирами, мясом и другими продовольственными товарами, просили помощи, выражали недо-

вольство. Кто-то предлагал ввести продуктовые карточки, кто-то советовал руководителям страны «чаще бывать там, где плохо, чтобы своими глазами увидеть жизнь страны». Некоторые просили «оказать воздействие на торгующие организации», другие предлагали «потрясти» секретаря обкома партии за плохую работу, встречались в письмах и такие просьбы: «Если можно, сообщите по радио и правдиво расскажите все трудности»¹⁷. В качестве примера приведем несколько, наиболее характерных высказываний граждан по поводу плохого снабжения и тяжелого материального положения.

Сотрудница Новочеркасского политехнического института писала, обращаясь к Хрущёву:

«Сил больше нет молчать о том тяжелом положении, в котором живут наши советские люди. Есть нечего. Магазины пусты. Всю зарплату отдаешь спекулянтам и живешь впроголодь. Дети вот уже восемь месяцев не видят сахара, масла. Один хлеб. Правда, это еще не голод, но нельзя же вырастить здоровое поколение на одном хлебе. Ни овощей, ни круп – ничего»¹⁸.

В письме из города Ульяновска говорилось:

«По радио и в печати передают, что с каждым годом увеличивается выпуск продукции по сравнению с предыдущими годами, но жизнь наша, наоборот, ухудшается с каждым годом. Нам, конечно, понятно, что мы находимся в капиталистическом окружении, и каждый час можно ожидать провокаций с их стороны, но, несмотря на это, мы все же должны какой-то минимальный уровень жизни иметь. Поэтому в народе идет ропот недовольства жизнью»¹⁹.

Жители Ростова-на-Дону с возмущением писали:

«Около каждого продуктового магазина в очереди стоят по тысяче и более человек. На базарах продукты так дороги, что простому советскому человеку один раз на базар сходить, надо отдать месячную зарплату»²⁰.

Альтернативой государственному централизованному снабжению служил колхозный рынок. Но рыночные цены в среднем в 3–4 раза превышали уровень государственных розничных цен, а в отдельных районах и на отдельные виды продуктов цены

были выше в 9–10 раз. Такой уровень цен не соответствовал денежным доходам населения, но отсутствие необходимых продуктов в государственной торговле вынуждало рабочих и служащих покупать часть продуктов на рынках. Примерно 17–20% всех расходов на питание в семье рабочего составляли расходы на покупку продуктов на колхозном рынке²¹. Высокие рыночные цены вызвали ненависть к «спекулянтам» и служили постоянным источником социального напряжения.

В середине 1950-х годов сотни тысяч граждан столкнулись с «новой» социальной проблемой – безработицей. Государственная политика всеобщей занятости не позволяла руководителям предприятий и учреждений самостоятельно регулировать численность рабочих и служащих. Во многих отраслях народного хозяйства из года в год росла сверхплановая численность рабочих, что, с одной стороны, позволяло в процессе выполнения плановых заданий частично компенсировать недостаточный рост производительности труда, но, с другой стороны, приводило к перерасходу фонда заработной платы. Повсеместно росли штаты управленческого аппарата и соответственно расходы на его содержание. Так, например, на Харьковском заводе дорожных машин было занято 235 рабочих, а в штатах заводского управления числилось 88 человек, то есть 37% от числа рабочих²².

Непомерно раздутый управленческий аппарат стал первой «жертвой» экономических экспериментов нового руководства. 14 октября 1954 г. было принято совместное постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О существенных недостатках в структуре министерств и ведомств СССР и мерах по улучшению работы государственного аппарата»²³. В документе отмечалось, что из 44,8 миллионов рабочих и служащих 6 516 000 человек (14,5%) входят в административно-управленческий персонал. С целью сокращения и удешевления управленческого аппарата постановление предписывало упразднить 200 главных управлений, 147 трестов, 93 местных управления, 5 398 снабженческих и других контор, 4 000 мелких структурных подразделений²⁴. Согласно постановлению, министерства и ведомства были обязаны принимать необходимые меры по трудоустройству уво-

ленных граждан, однако правительственные указания на этот счет выполнялись далеко не везде. Используя неожиданно открывшиеся возможности, многие руководители стали увольнять не только служащих, но и кадровых рабочих.

По данным Президиума Верховного Совета СССР, почти во всех крупных городах наблюдался значительный избыток рабочей силы²⁵. Жертвами безработицы становились не только лица, уволенные по сокращению штатов или по другим основаниям (многие рабочие были уволены с предприятий в связи с сокращением производства и уменьшением фондов заработной платы²⁶). Длительное время не могли устроиться на работу солдаты и офицеры, демобилизованные из армии; лица, вернувшиеся из мест заключения; выпускники вузов, подростки, инвалиды, пожилые люди, одинокие женщины с детьми.

Ежедневно по всей стране тысячи безработных штурмовали отделы кадров различных предприятий, стояли в очередях на прием к руководителям местных партийных и советских органов, но везде слышали одно и то же: «завод укомплектован полностью, взять не можем», «штаты переполнены», «вакансий нет», «у нас даже члены партии ходят без работы более года» и т.д. Доведенные до отчаяния грубостью, произволом и равнодушием местных чиновников, граждане писали жалобы и заявления в высшие органы власти. Только в Президиум Верховного Совета СССР ежемесячно поступало от двух до трех с половиной тысяч (а в отдельные периоды и более шести тысяч в месяц) писем граждан с просьбами помочь устроиться на любую работу. Как сообщал в ЦК КПСС заведующий Отделом писем при Президиуме Верховного Совета СССР, «тон некоторых писем резкий, порой озлобленный. В ряде писем выражается недоумение по поводу того, что ЦСУ в отчетах о выполнении народнохозяйственных планов сообщает, что безработицы в стране нет, в то время как многие граждане на работу устроиться не могут»²⁷.

Вот лишь несколько характерных высказываний и обращений граждан по поводу безработицы. Житель Москвы возмущался:

«Пишут про Америку, что за границей полно безработицы, идут забастовки. Но что же не пишут наши газеты про наше государство, где безработицы полно. Мы берем одну Москву. Сколько ходит по улицам безработных и не могут устроиться. От этого идут хулиганство, грабежи, пьянство»²⁸.

Школьницы сестры Галактионовы из Свердловска просили за свою мать:

«Просим помочь в устройстве нашей мамы на работу. Вот идет уже 6-й месяц, а результатов нет никаких. В настоящее время нам не в силах становится жить. Наша мама за это время продала все свои последние вещи, чтобы прокормить нас, так как других средств взять ей неоткуда. Мы вынуждены бросить учебу, но нам этого не хочется, так как наша мама безграмотная, а нам хочется быть образованными. Как нам быть?»²⁹

Житель Москвы Ивасенко, уволенный по сокращению штатов из Московского государственного университета, в отчаянии писал о своем безвыходном положении:

«Обращаюсь к Вам с весьма срочной просьбой оказать Ваше содействие в трудоустройстве и в получении мною материальной помощи, так как мои дети голодают, и мукам и страданиям моей семьи не видно конца. На исходе 10-й месяц, как я семейный, трудолюбивый и вполне трудоспособный человек нахожусь без работы и абсолютно без всяких средств, встречая всюду большое бездушие»³⁰.

Большинство граждан были уверены, что государство (в лице партийных и советских органов) обязано предоставить им работу, ведь «право на труд» гарантировалось 118-й статьей Конституции. В той же статье говорилось и о ликвидации безработицы. По этой причине в Советском Союзе не существовало ни социального страхования от безработицы, ни специальной системы учета безработных, ни социальной помощи на случай безработицы, ни организаций, обязанных по долгу службы помогать безработным в трудоустройстве.

Нередко потеря работы вела к потере права на жилую площадь. Это происходило во всех случаях, когда рабочий или

служащий жил в общежитии или занимал служебную жилплощадь. Острый дефицит жилья был одной из причин, заставивших граждан искать работу по месту жительства, а не в других регионах, где они могли бы получить работу, но не имели бы крыши над головой. Жилищный вопрос, всегда сохранявший в России свою актуальность, к середине 1950-х годов превратился в острейшую социальную проблему.

Предметом особой гордости советских руководителей была низкая квартирная плата. Ставки квартирной платы были установлены постановлением правительства от 4 июня 1926 г. Они дифференцировались в зависимости от заработной платы нанимателя и не зависели от качества и благоустройства жилья. По высшей ставке (13,2 копейки за один квадратный метр жилой площади) платили лица, получавшие свыше 40 руб. в месяц. Но поскольку значительная часть рабочих и служащих имела заработок ниже этой суммы, то фактическая средняя месячная квартирная плата в домах местных советов в 1954 г. в среднем по СССР составляла 11,9 копейки за один квадратный метр³¹. Доля всех расходов на оплату жилища, топлива и коммунальных услуг составляла в семейном бюджете промышленных рабочих в 1954 г. в среднем 4,5%. Для сравнения можно отметить, что обычная советская семья (и семья рабочего, и семья инженера) расходовала на вино, водку, табак в среднем в месяц на 25–30% больше, чем она платила за жилье³².

По таким низким ставкам оплачивалось жилье из государственного жилищного фонда. Те рабочие и служащие, которые не имели государственной жилплощади, были вынуждены арендовать жилые помещения (комнату или часть комнаты) у частных лиц. В этом случае квартплата была в 5–6 раз выше, и у многих нанимателей на оплату единственной комнаты уходило до 50% заработной платы³³. Примерно четыре процента семей рабочих и служащих не имели вообще отдельной комнаты, а занимали «угол», то есть делили комнату еще с одной или двумя семьями.

В среднем во всех городах и рабочих поселках Советского Союза на одного человека приходилось около 5 кв. метров жи-

лой площади (при минимальной санитарной норме 9 кв. метров). Но это в среднем. «Живая» статистика с мест выглядела совсем иначе. Секретари местных партийных организаций по требованию трудящихся доводили до сведения ЦК КПСС: на ткацкой фабрике в подмосковном городе Раменское «около пяти тысяч человек проживают на площади по 2–3 кв. метра на человека, около 400 семей проживают по несколько семей в одной комнате; многие молодые семьи, имеющие детей, проживают в общежитиях отдельно; более 1400 рабочих на протяжении 10–15 лет ютятся на частных квартирах». На металлургическом заводе в Челябинской области «762 семьи рабочих проживает в землянках, 4 300 человек в неблагоустроенных бараках, более тысячи на частных квартирах». Более одной трети жилого фонда Южно-уральского комбината по производству никеля составляют «бараки временного типа, построенные в 1932–1938 гг., где жильцы не имеют ни кухни, ни канализации, ни водопровода. Около 20 бараков требуют немедленного сноса из-за ветхого состояния». Более 4 500 человек, или 85% рабочих и служащих Чебоксарского хлопчатобумажного комбината, «оживут на частных квартирах, в землянках, в сараях»³⁴

Среди сотен тысяч писем, поступавших в ЦК КПСС в связи с тяжелыми жилищными условиями, было немало и таких, в которых рабочие указывали на многочисленные случаи всевозможных злоупотреблений со стороны партийных и министерских чиновников при распределении квартир во вновь построенных заводских домах. Авторы писем требовали гласности в вопросах распределения жилья, предлагали сделать жилищное строительство «общенародным делом», выражали желание принять трудовое участие в строительстве домов и т.д.

Жилищное строительство в период сталинских пятилеток велось по всей стране, но ни его темпы, ни объем не отвечали потребностям растущего городского населения. В основе жилищного кризиса лежали объективные процессы незавершенной модернизации и последствия значительных разрушений жилого фонда в годы Второй мировой войны. Но нельзя сбра-

сывать со счетов и влияние субъективного фактора: распределение материальных и финансовых ресурсов напрямую зависело от убеждений и установок правящей элиты. По мнению В.М.Молотова, у руководства страны просто «возможностей не было», чтобы повысить уровень жизни народа. «Пока империализм существует, народу очень трудно улучшать жизнь, — рассуждал бывший глава правительства и член Политбюро. — Нужна оборонная мощь и многое другое. Надо многое построить. От третьей мировой войны мы не застрахованы, но она не обязательна. Однако пока будет империализм, улучшения ждать трудно»³⁵. В сталинский период социальный выбор страны во многом определялся именно такими установками.

2. Выбор социальной стратегии и политические дискуссии

О крайнем неблагополучии в социально-экономической сфере советское руководство осмелилось «открыто» (то есть в узком кругу партийной элиты) заговорить только после смерти Сталина. Впервые эти вопросы прозвучали (но без какого-либо обсуждения) на июльском пленуме ЦК КПСС 1953 г. в ходе обвинительной критики в адрес арестованного Л.П.Берия. В выступлениях Хрущёва, Кагановича, Микояна говорилось об острой нехватке продовольствия, жилья для рабочих (Каганович: «нет более острого вопроса, чем жилье»), о необходимости «повысить условия жизни населения», об обидах и недовольствах на фабриках и заводах и т.д. Естественно, едва ли не главным виновником всех бед объявлялся Берия, который своими действиями якобы стремился «подорвать авторитет руководства». На этом же пленуме Хрущёв и Микоян впервые связали неудачи в социально-экономической политике с именем Сталина. Это была еще не явная критика диктатора, а лишь отдельные примеры его некомпетентного руководства. По их мнению, принять в тот период сталинские указания по сельскому хозяйству значило «поднять восстание»³⁶.

Мысль о том, что население может ответить восстанием на неправильную политику руководства, звучала на этом пленуме довольно отчетливо. Причиной тому было восстание берлинских рабочих в июне 1953 г. На наш взгляд, «события в ГДР» сыграли не последнюю роль в том, чтобы заставить советскую партийную верхушку серьезно задуматься о возможных негативных последствиях игнорирования социально-экономических интересов трудящихся. Анализируя политическую и экономическую обстановку в ГДР, Маленков в докладе прямо заявил: «Мы имеем налицо опасность внутренней катастрофы». Особенно тревожило советских руководителей (об этом на пленуме говорили и Молотов, и Маленков) массовое бегство населения Восточной Германии в Западную Германию³⁷. Понижение жизненного уровня населения вело к отрицанию социализма в целом. Не требовалось особой политической проницательности, чтобы экстраполировать выводы, сделанные из «событий в ГДР», на внутреннее положение в СССР.

«Дальше терпеть нельзя»³⁸, – так обозначил свое понимание социально-экономической ситуации в стране секретарь ЦК КПСС Хрущёв. Председатель Совета Министров СССР Маленков был более сдержан в оценке внутреннего положения и ограничивался признанием того, что в деятельности «партии по руководству хозяйственным строительством действительно имеются существенные недостатки»³⁹. Услужливые члены ЦК уже «наградили» Маленкова званием «преемник товарища Сталина», и хотя он против этого возражал («все мы преемники, одного преемника у товарища Сталина нет»⁴⁰), все же этот «титул» давал ему на первых порах определенные преимущества в борьбе за лидерство.

Выработка государственной программы выхода из социального и экономического кризиса выявила определенные разногласия в среде высшего руководства. Предметом дискуссий в верхних эшелонах власти стали вопросы о масштабах и пределах реформирования репрессивной системы, об экономических и социальных приоритетах государственного развития, о характере и путях общественных преобразований и многие другие. Как справедливо заметил французский исследователь Н.Верт, «в недемократической системе, в которой решающую

роль играли группировки, конституированные отношениями личной преданности, эта дискуссия решающим образом зависела от развития и исхода борьбы за власть»⁴¹.

Расхождения во взглядах чаще всего ликвидировались не с помощью публичного обсуждения дискуссионного вопроса, а путем устранения с политической арены носителя воззрений, не отвечавших интересам победившей стороны. Принципиальный противник десталинизации, убежденный сталинист Молотов так комментировал впоследствии причины своих разногласий с Хрущёвым: «Я не отказывался с Хрущёвым работать. Он мне говорил раза два: “Давай работать вместе! Давай дружить!” – “Давай. На какой основе? Давай уговоримся”. Ничего не получалось, потому что у нас были разные позиции. Ему надо было во что бы то ни стало популярность свою поднять за счет, главным образом, освобождения из лагерей. А я с ним не был согласен, конечно, когда стали реабилитировать откровенных врагов. Когда я ему сказал: “На какой основе?” – я стал его сдерживать на этот счет. А он не захотел. У нас не могло получиться совместной работы»⁴². Политическая карьера Молотова закончилась в 1957 г., когда он был лишен всех руководящих должностей за принадлежность к так называемой «антипартийной группе» и отправлен послом в Монголию.

Ликвидация наследия сталинизма началась с процесса «восстановления социалистической законности», который сопровождался отменой большинства указов и постановлений 1930–1940-х годов, служивших нормативной базой политических репрессий. С мартовской амнистии 1953 г. начался постепенный, затем более интенсивный, хотя и не всегда последовательный процесс освобождения политических заключенных. Впервые за многие годы советское руководство попыталось отказаться от одного из важнейших рычагов управления обществом – от уголовно-правового принуждения. В 1953–1956 гг. были приняты законодательные акты об отмене уголовной ответственности за невыработку колхозниками обязательного минимума трудодней, за уклонение от мобилизации на сельскохозяйственные работы, за прогул и за самовольный уход с предприятий и из учреждений, а также некоторые другие ана-

логичного содержания. Отказ от наиболее одиозных форм принудительных практик в производственной сфере способствовал повышению социальной активности трудящихся. В этих условиях вполне закономерно встал вопрос о демократизации профсоюзов и возрождении их защитных функций.

В июне 1954 г. в Москве состоялся XI съезд профессиональных союзов СССР. Делегаты съезда представляли интересы более 40 миллионов членов 47 отраслевых профсоюзов. Атмосфера съезда заметно отличалась от обстановки прежних лет. В отчетном докладе главы советских профсоюзов Н.М.Шверника, «избранного» на должность председателя Всесоюзного центрального совета профсоюзов (ВЦСПС) 12 марта 1953 г., приводились многочисленные цифры и факты, которые должны были убедить слушателей в том, что профсоюзы принимали активное участие в общественной жизни, хозяйственном и культурном строительстве, улучшении материально-бытового положения советских трудящихся. Однако в ходе обсуждения доклада стало ясно, что далеко не все делегаты разделяли эту точку зрения. Изменения в общественном сознании в полной мере проявились в ряде острокритических выступлений представителей отраслевых профсоюзов. Делегаты упрекали профсоюзных функционеров в бюрократизме и формализме, в забвении интересов рядовых членов профсоюзов, в пренебрежительном отношении к технике безопасности и вопросам охраны труда. Острую критику съезда вызывало то, что профсоюзное руководство не заботилось о повседневных нуждах трудящихся и никогда не защищало их интересы, не реагировало на незаконные увольнения рабочих по инициативе администрации, не пыталось устранить чрезмерную разницу в зарплатах, которые зачастую произвольно устанавливались директорами предприятий, не боролось с многочисленными недостатками в организации труда. Внесенные съездом в Устав профсоюзов СССР изменения указывали на необходимость повышения социальной и законотворческой активности профсоюзов в сфере производства, труда и быта⁴³. Однако характер социалистических общественных отношений настолько извратил роль советских

профсоюзов и принизил их авторитет, что справиться с новыми задачами им было практически не под силу.

В отличие от Сталина, Хрущёв не был «кабинетным руководителем». Он много ездил по стране, встречался с местными руководителями, легко контактировал с простым народом, видел и понимал остроту социальных проблем. Важным источником информации для Хрущёва служили письма и жалобы граждан, со многими из этих корреспонденций он знакомился лично. В ноябре 1954 г. персонально Хрущёву была направлена подборка писем, полученных редакцией газеты «Правда». Авторы этих писем остро ставили вопрос о социальной несправедливости, приводили многочисленные примеры социального неравенства, указывали на недопустимость растущего имущественного расслоения общества. С точки зрения большинства советских граждан, сложившаяся в стране система заработной платы не соответствовала социалистическим принципам оплаты по труду, массовое возмущение вызывал огромный разрыв в доходах высоко и низко оплачиваемых категорий работников.

«Мне до сих пор не ясно, каким образом мы подойдем к коммунизму, если в нашем социалистическом хозяйстве такая огромная разница в заработной плате между рабочими и руководящими работниками, – писал рабочий Н.В.Крылов. – Лица, получающие большую зарплату, пользуясь своим служебным положением, занимают квартиры по 100–200 кв. метров. Если бы не было большой разницы в зарплате, то от такой сверхроскоши многим пришлось бы отказаться. В дома отдыха, санатории и курорты в преобладающем большинстве едут те, у кого большие оклады, а не те, кому бы следовало отдохнуть и подлечиться. Разница в зарплатах нужна, но не такая большая, как она есть»⁴⁴.

Подробный анализ «аномалий» в сфере материального благосостояния советских людей дал в своем письме житель города Молотова Г.Н.Нежданов, бывший учитель, орденоносец, инвалид Отечественной войны, работавший библиотекарем:

«В настоящее время существует большая разница в оплате работников умственного труда высших квалификаций и работников физического малоквалифицированного труда. Уборщицы, няни в детских

яслях и садиках получают 210 рублей*, прачки, сторожа – 280–310 руб., тогда как административно-управленческие кадры, профессура, писатели, крупные актеры, конструкторы, военные высоких званий получают до 15 000 рублей и значительно выше. Разница выражается отношением 1:72, 1:48. Нужно, чтобы разница в зарплате колебалась примерно в пределах 1:5, 1:4, т.е. чтобы зарплата одних была не ниже 400–500 руб., а зарплата других не превышала 2 000 руб. Здесь речь идет о твердых ставках, но отнюдь не о сдельной зарплате шахтеров, работающих под землей и получающих очень высокую зарплату с выработки. Такой заработок, понятно, не должен быть регламентирован.

Несмотря на политику систематического снижения цен на товары широкого потребления, жизнь для большей части населения еще нелегка. Прожиточный минимум семьи с доходом в 200–300 рублей – очень низок. Такой семье нет возможности покупать детям молоко, сливочное масло, яблоки. Такая семья ходит в обносках. Ей недоступно приобретение валенок, зимнего пальто и уж, конечно, посещение кино, театра. Такая семья питается черным хлебом и картошкой, покупает сахар в количестве, далеко не соответствующем нормальным потребностям. А нужно еще приобретать дрова, покупать книги, учебники, тетради для детей, учащихся в школе.

В то же время другие семьи ходят в дорогих меховых дохах, носят шелк, атлас, коверкот, швыряют деньги на кутежи в шикарных ресторанах, приобретают автомобили, мотоциклы, радиолы, содержат домработниц, абонируют постоянно лучшие места в театрах. И вот нарождается определенный антагонизм. <...> Такие семьи друг к другу в гости не ходят, и если вступают в контакт, то он сводится к тому, что женщины из плохо обеспеченных семей нанимаются к зажиточным семьям мыть полы, стирать белье, пилить дрова, т.е. иными словами – это контакт “черной и белой кости”⁴⁵.

Авторы писем обращали внимание на то, что «известные группы коммунистов СССР, стоящие близко к власти или осуществляющие прерогативы власти, чрезвычайно обогащаются». Задавали вполне резонные вопросы: «зачем для партийных работников отдельные жилые дома, особые санатории и т.д.?», «зачем у нас выплачивается зарплата по 10–60 тысяч руб. в месяц (будь то академик, писатель или кто другой), зачем закреп-

* Все денежные показатели, приводимые в цитатах, даются в масштабе текущих цен.

лять за ними излишние транспортные средства и дачи?». С нескрываемым возмущением житель Полтавы Шерстюк писал:

«Все ответственные партийные и советские работники, кроме высоких ставок и зарплаты, получают второй такой же оклад, называемый “бытовые”. Выходит, что даже их высоких ставок зарплаты не хватает для прожиточного минимума, поэтому им дали еще “бытовые”, а как же нам, получающим 300—400 рублей, составить свой прожиточный минимум?»⁴⁶.

Весьма характерным для основной массы подобных «писем во власть» было то, что авторы возмущались не столько чрезмерно низкой зарплатой миллионов рабочих и служащих, сколько протестовали против непомерно высоких доходов отдельных категорий граждан. Практически в каждом письме содержался упрек в адрес «богатых», «не знающих счета своим деньгам». Особое раздражение вызывали многотысячные гонорары творческой интеллигенции. Действительно, баснословные по тем временам денежные доходы многих писателей, композиторов, художников находились за пределами представлений нормальных людей о справедливом уровне оплаты труда. Так, например, ныне мало кому известный драматург Ц.Солодарь получил в 1954—1955 гг. только за один водевиль «В сиреневом саду» 1,2 миллиона рублей (в текущих ценах)⁴⁷.

Авторы писем предлагали ограничить определенным максимумом доходы отдельных категорий граждан, отменить персональные надбавки, прекратить выплачивать Сталинские премии «балеринам за дрыганье ножкой», отменить выплаты «за звание», «не премировать за участие в спектакле или балете, за участие в кинокартине, за написание художественной книги и т.д.».

На первый взгляд, высказывания и пожелания основной массы авторов писем напоминают типичные требования люмпенов. Однако при более пристальном рассмотрении мотиваций и оснований выступлений граждан против «миллионщиков», «строителей и владельцев тысячных дач “за зелеными заборами”» становится ясно, что в обществе назревал вполне

осознанный социальный протест, народ требовал элементарной социальной справедливости.

Во многих письмах граждане не просто жаловались на трудную жизнь, но и задавали традиционный русский вопрос: «Кто виноват?». Рабочий-монтажник из Челябинской области писал по этому поводу Хрущёву:

«Почему не ладится у нас дело, почему мы (рабочие и крестьяне) в СССР живем в материальном смысле намного хуже, чем живет народ во многих народно-демократических странах и некоторых капиталистических странах? Народ наш трудолюбивый, страна богатая, наверно, виноваты во многом Вы лично, весь Центральный Комитет и Совет Министров во главе с его председателем. Вы плохо руководите и управляете страной. Вы почти за сорок лет не сумели обеспечить народу хорошей жизни, а наш народ заслуживает это. Это Вы, товарищ Хрущёв, виноваты в том, что я должен на морозе стоять по пять часов в очереди за куском хлеба...»⁴⁸.

В такой ситуации проблема решения продовольственного вопроса становилась для первого секретаря ЦК КПСС не просто должностной обязанностью, а, как говорится, «делом чести».

Высшее руководство страны, хорошо знакомое с положением и настроениями трудящихся масс, отчетливо осознавало остроту социальных проблем и необходимость принятия срочных неотложных мер, которые могли бы нейтрализовать зреющий в обществе социальный протест, снять социальную напряженность и тем самым обеспечить внутреннюю социальную стабильность. Не менее важной задачей для нового руководства было поднятие собственного авторитета в глазах народа и укрепление легитимности.

Первым государственным деятелем, который публично заявил о необходимости улучшения жизни народа, был Маленков. 8 августа 1953 г. он в качестве главы Советского правительства выступил на пятой сессии Верховного Совета СССР 3-го созыва с программной речью, в которой изложил свои соображения «о неотложных задачах в области промышленности и сельского хозяйства и мерах по дальнейшему улучшению мате-

риального благосостояния народа». Это выступление подняло Маленкова на вершину популистского успеха и одновременно внесло серьезный разлад в «коллективное руководство». Суть новаций, заявленных председателем Совета Министров, сводилась к тому, чтобы, не снижая внимания к развитию тяжелой индустрии, резко повысить темпы развития отраслей, производящих предметы народного потребления, прежде всего, пищевой и легкой промышленности, а также значительно увеличить вложения средств в эти отрасли и сельское хозяйство.

Бурными аплодисментами приветствовали депутаты Верховного Совета слова Маленкова о том, что «до сих пор у нас не было возможности развивать легкую и пищевую промышленность такими же темпами, как тяжелую промышленность. В настоящее время мы можем и, следовательно, обязаны в интересах обеспечения более быстрого повышения материального и культурного уровня жизни народа всемерно форсировать развитие легкой промышленности»⁴⁹. Глава правительства ничего не сказал по поводу того, за счет каких источников руководство страны намерено в течение обещанных двух-трех лет «организовать крутой подъем производства предметов потребления». Однако косвенный вывод можно было сделать из информации о государственном бюджете. В начале своей речи Маленков напомнил депутатам, что расходы на оборону в государственном бюджете на 1953 г. (20,8% всех расходов бюджета) предусмотрены в меньшем размере, чем было в бюджете на 1952 г. (в 1952 г. расходы на оборону составили 23,6% расходной части бюджета)⁵⁰.

В последующие дни речь Маленкова была опубликована в «Правде» и других периодических изданиях. В высших партийных кругах многие отнеслись к инициативам председателя правительства если не враждебно, то скептически («демагогия»), однако в сознании народа в тот период все надежды на лучшую жизнь стали увязываться с новым, «маленковским курсом». 24 августа 1953 г. в результате разделения союзного Министерства легкой и пищевой промышленности были образованы Министерство промышленности продовольственных

товаров СССР (министр Зотов В.П.) и Министерство промышленных товаров широкого потребления СССР (министр Косыгин А.Н.). В сентябре журнал «Коммунист» опубликовал статью Косыгина «Программа крутого подъема производства промышленных товаров широкого потребления», в которой говорилось, что осуществление разработанных партией и правительством мероприятий «является необходимым условием дальнейшего подъема благосостояния советского народа»⁵¹. В Москве был организован Дом моделей обуви, началось строительство крупнейшего универмага «Детский мир». Складывалось впечатление, что новые социально-экономические ориентиры, намеченные Маленковым, действительно откроют путь к росту народного благосостояния. Однако этого не случилось.

31 января 1955 г. Президиум ЦК КПСС освободил Маленкова от обязанностей председателя Совета Министров СССР, отметив, что у него отсутствуют «деловые и политические качества, необходимые для выполнения обязанностей главы Советского правительства». Маленкова обвинили, в частности, и в том, что он в своем «ошибочном выступлении» на V сессии Верховного Совета СССР допустил «теоретически неправильное и политически вредное противопоставление темпов развития тяжелой промышленности темпам развития легкой и пищевой промышленности». В постановлении пленума ЦК КПСС отмечалось также, что выдвинутый Маленковым «лозунг форсированного развития легкой индустрии» спровоцировал появление ряда экономических работ, в которых некоторые советские экономисты стали развивать «явно антимарксистские, антиленинские, правооппортунистические взгляды по коренным вопросам развития советской экономики, требуя преимущественных темпов развития легкой индустрии»⁵².

Маленков понял, что проиграл, и без возражений, в духе сталинских традиций, согласился со всеми политическими обвинениями, выдвинутыми в его адрес. Это были серьезные обвинения, однако не они составляли суть разногласий в «коллективном руководстве». Между Хрущёвым и Маленковым не было принципиальных политических споров, но они оба хотели быть реформаторами. Как вспоминал впоследствии А.И.Ми-

коян, причина их ссоры заключалась в том, что первым в 1953 г. поднял «давно назревшие проблемы» Хрущёв, а потом с этими же вопросами выступил на Верховном Совете Маленков. «Вот народ и приписал ему всю славу. Этого Хрущёв ему не забыл и не простил. Он не хотел ни с кем делить ни славы, ни – главное – власти. Уверен, – писал Микоян, – именно по этой причине у них, давнишних друзей, пошел разлад»⁵³.

3. «Социальный курс» Маленкова

В российской историографии нет единого мнения о социально-экономической стратегии Маленкова, поскольку отсутствуют необходимые достоверные источники. В литературе, в частности, высказывалась точка зрения, что Маленков был инициатором «нового экономического курса», основной задачей которого было сокращение капиталовложений в тяжелую промышленность, уменьшение расходов на оборону и за счет этого повышение благосостояния народа⁵⁴. По мнению московского историка Ю.Н.Жукова, «консервативные круги узкого руководства» во главе с Хрущёвым нанесли своей некомпетентной политикой в области сельского хозяйства «смертельный удар по экономическому курсу, провозглашенному Маленковым»⁵⁵. На наш взгляд, данное мнение не находит подтверждения в реальных событиях того периода и нуждается в более аргументированном научном обосновании.

Вместе с тем, следует признать, что борьба за лидерство была не единственным источником конфликта между председателем Совета Министров и первым секретарем ЦК КПСС. Страх перед социальным кризисом заставлял обоих руководителей при каждом удобном случае демонстрировать хотя бы на словах свою заботу об улучшении жизни народа. Однако в сфере внимания Маленкова были, прежде всего, интересы интеллигенции и широкого слоя государственных чиновников. Хрущёв же выступал как защитник интересов всех граждан. Его первоочередной заботой было обеспечение бесперебойного снабжения городского населения продуктами первой необ-

ходимости, именно поэтому он настаивал на экстренной помощи сельскому хозяйству, которое, по единодушному мнению высшего партийного руководства, находилось в катастрофическом положении⁵⁶.

Некоторые выводы о приоритетах Маленкова мы можем сделать из доклада министра внутренней и внешней торговли СССР А.И.Микояна о том, как проходило обсуждение вопросов улучшения торговли и снабжения населения. Когда во втором полугодии 1953 г. возникла угроза ухудшения снабжения, Микоян обратился в правительство с просьбой увеличить товарные фонды для продажи населению. «Меня товарищ Маленков спрашивает, – рассказывал Микоян, – каких промтоваров не хватает стране. Я ему отвечаю: самое главное – не хватает хороших тканей для мужских и женских костюмов, не хватает хороших сорочек, а с остальным обойдемся. <...> Я предложил: есть свободная валюта, есть некоторые ресурсы в нашей стране, и надо купить на 2–3 миллиона хороших тканей для костюмов в Китае, сразу привезти, и тогда мы оденем нашу интеллигенцию и рабочих в хорошую одежду»⁵⁷. Маленков эти предложения одобрил, и в конце июля 1953 г. было принято соответствующее постановление Совета Министров.

Закупка за границей товаров народного потребления оживила внутренний товарооборот, но одновременно резко ухудшила платежный баланс СССР. Если в 1953 г. пассивное сальдо составило 465 миллионов рублей, то в 1954 г. – 1 060 миллионов рублей (в текущих ценах)⁵⁸. Пассивное сальдо платежного баланса по расчетам с капиталистическими странами было покрыто в тот период за счет продажи золота и снижения ресурсов иностранной валюты. Впоследствии Хрущёв обвинял Маленкова в безответственной растрате валютных ресурсов.

Маленков выступал как защитник интересов не только государственных чиновников, которым он секретными постановлениями Совета Министров СССР от 26 мая и 13 июня 1953 г. значительно повысил размеры ежемесячных доплат к официальному окладу (так называемые «конвертные деньги») ⁵⁹, но и самого социалистического государства. В нашем распоряжении имеются документы, свидетельствующие о стремлении Маленкова отступить от широко рас-

пространенных в советском обществе патерналистских представлений о роли государства в решении социальных проблем, точнее, о попытках освободить государственный бюджет от части социальных расходов, переложив их на плечи трудящихся.

Одна из таких попыток была предпринята в связи с разработкой нового пенсионного законодательства. Действовавшие до середины 1950-х годов правила пенсионного обеспечения рабочих, служащих и членов их семей в основном были установлены в 1928–1932 годах. Согласно этим правилам, заработок, из которого исчислялись пенсии основной массе пенсионеров, был ограничен установленным еще в 1932 г. максимумом в 30 рублей, хотя в 1954 г. средняя заработная плата рабочих и служащих в народном хозяйстве составляла уже 69,9 рублей в месяц. Вследствие этого ежемесячные пенсии по старости по общим нормам обычно не превышали 15 рублей для работающих пенсионеров и 21 руб. для неработающих пенсионеров⁶⁰. Такие низкие размеры пенсий имели примерно 70% всех рабочих и служащих.

Остальные 30% рабочих и служащих получали так называемые повышенные пенсии, которые назначались на льготных условиях: пониженные требования к возрасту, дающему право на пенсию по старости, и к специальному трудовому стажу, дающему право на эту пенсию. За период с 1947 по 1955 г. льготные пенсии были введены для руководящих и инженерно-технических работников, а также для рабочих важнейших отраслей народного хозяйства – угольной, металлургической, химической, авиационной, нефтяной и некоторых других, а также на электростанциях, железнодорожном транспорте, предприятиях связи, в финансово-кредитной системе и некоторых других сферах производственной деятельности. Повышенные (льготные) пенсии по старости назначались руководящим и инженерно-техническим работникам в размере 50% и 65% должностного оклада, а рабочим – в размере 50% тарифной ставки, которая в большинстве случаев составляла 40–50 рублей в месяц, хотя фактический заработок рабочих, как правило, значительно превышал размеры тарифных ставок. В результате пенсии руководящих и инженерно-технических работников достигали 300–500 рублей в

месяц, а пенсии рабочих составляли 20–30 рублей⁶¹. При этом пенсионерам, продолжавшим работать, такие пенсии выплачивались сверх заработка в полном объеме.

В назначении пенсий как обычных, так и льготных существовал чрезвычайный разноряд и по возрасту, и по стажу работы. Кроме того, действовавшие правила назначения пенсий содержали множество положений и ограничений, которые нередко вообще лишали отдельные категории рабочих и служащих права на пенсию. Так, например, рабочим и служащим, не имевшим необходимого стажа, пенсии по старости не назначались. В условиях десталинизации эти ограничения, ущемлявшие права многих граждан, вызывали жалобы и недовольство.

Кроме права на пенсию по старости, советские рабочие и служащие имели право на пенсионное обеспечение по инвалидности и по случаю потери кормильца. В СССР существовала особая классификация групп инвалидов. К I группе относились инвалиды, полностью утратившие трудоспособность и нуждавшиеся в постороннем уходе. Во II группу входили инвалиды, полностью утратившие способность к любому профессиональному труду, но не нуждавшиеся в постоянном уходе. К III группе причисляли инвалидов, не способных к систематическому труду по своей специальности в обычном рабочем режиме, но могущих выполнять какую-либо работу по другой профессии при определенных условиях, например, при сокращенном рабочем дне. Инвалидами не признавались лица с незначительным понижением трудоспособности. Считалось, что в условиях отсутствия безработицы существует достаточно возможностей для использования в народном хозяйстве работников с частичной утратой трудоспособности. Не имели права на пенсию инвалиды с детства и граждане, ставшие инвалидами вследствие несчастных случаев или от общих заболеваний, если у них не было необходимого трудового стажа.

Пенсии по случаю потери кормильца выплачивались нетрудоспособным членам семьи умершего, если они ранее находились на его иждивении. Признак отсутствия достаточных средств к существованию не являлся необходимым условием для получения пенсии по случаю потери кормильца. Это имело принципиальное значение, так как за нетрудоспособными чле-

нами семьи, включая родителей в возрасте старше 60 лет (мужчины) и 55 лет (женщины), если они были иждивенцами умершего, признавалось самостоятельное, безусловное субъективное право на пенсию, что освобождало их от необходимости обращаться за материальной помощью к другим членам семьи⁶². Обязательным условием для получения пенсии по инвалидности или по случаю потери кормильца было наличие необходимого стажа работы у инвалида или умершего кормильца.

Еще с дореволюционных времен в России существовали пенсии за выслугу лет, в СССР такие пенсии впервые стали выплачиваться с 1925 г. В системе советского пенсионного обеспечения пенсии за выслугу лет получали учителя, врачи, а также некоторые другие педагогические и медицинские работники. В число пенсионеров за выслугу лет входили также отдельные категории работников Главного управления гражданского воздушного флота, зоотехники и ветеринарные работники, творческие работники некоторых театрально-зрелищных учреждений. Данные пенсии назначались независимо от возраста и состояния трудоспособности. Наиболее многочисленным группам пенсионеров за выслугу лет – учителям и медицинским работникам – эти пенсии назначались за длительный стаж работы по специальности (25–30 лет) в размере 40% ставки (оклада) и выплачивались полностью как работающим, так и неработающим пенсионерам. Пенсии за выслугу лет повышали денежные доходы работающих пенсионеров примерно на 20–30%, по сути это были надбавки к невысокой зарплате работников просвещения и здравоохранения, выплачиваемые за особо длительный стаж работы⁶³.

Гражданам, имевшим особые заслуги перед советским государством в области революционной, государственной, общественной, хозяйственной, военной или культурной деятельности, назначались персональные пенсии союзного или республиканского значения (мужчинам по достижении 55 лет, женщинам – 50 лет). По особым правилам осуществлялось пенсионное обеспечение генералов, адмиралов и офицеров, а также работников науки.

Наглядное представление о числе лиц, получавших пенсии по различным основаниям в период с 1953 по 1955 г., дает таблица 2.

**Численность и состав получателей государственных пенсий
с 1953 по 1955 г.**

Категории пенсионеров	Численность пенсионеров на начало года (тысяч)		
	1953 г.	1954 г.	1955 г.
1. Работающие пенсионеры труда	1 984,1	2 131,2	2 321,5
В том числе:			
а) пенсионеры по старости	685,4	783,0	894,2
б) пенсионеры за выслугу лет	186,8	196,5	207,1
в) инвалиды от трудовых увечий и профзаболеваний	136,8	123,8	136,8
г) инвалиды от общих заболе- ваний	975,1	1 027,9	1083,4
2. Неработающие пенсионеры труда	2 713,1	2958,1	3 222,0
В том числе:			
а) пенсионеры по старости	529,1	615,4	715,7
б) пенсионеры за выслугу лет	59,0	62,3	65,8
в) инвалиды от трудовых уве- чий и профзаболеваний	74,6	86,4	100,0
г) инвалиды от общих заболе- ваний	855,6	955,7	1 057,6
д) семьи умерших рабочих и служащих	1 194,8	1 238,3	1 282,9
3. Работающие инвалиды Отечественной войны III группы	370,0	293,0	293,0
4. Военнослужащие-инвали- ды Отечественной войны	1 408,8	1 408,8	1 408,8
5. Семьи погибших военно- служащих	6251,4	6 109	5 968,5
6. Инвалиды гражданской и империалистической войны и их семьи	59,0	58,8	57,9
7. Прочие пенсионеры	67,0	69,8	75,5
ВСЕГО:	12 853,4	13 028,7	13 347,2

Источник: РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 128. Л. 73-75.

Действовавшее пенсионное законодательство усложнялось еще и тем, что, кроме системы пенсий по социальному страхованию для рабочих и служащих, существовал ряд других систем пенсионного обеспечения. Например: пенсии по социальному обеспечению для военнослужащих рядового состава, пенсии по кооперативному страхованию для членов артелей, пенсии работникам государственного контроля и др. Условия и нормы пенсионного обеспечения по всем этим системам существенно различались.

В 1954 г. на рассмотрение в Совет Министров СССР были представлены три варианта пенсионного проекта⁶⁴, по которому отменялось деление пенсий на общие и повышенные, но сохранялось различие в размерах пенсий для городских и сельских жителей. Каждый вариант проекта предусматривал повышение размеров отдельных видов пенсий, но при этом не менял пенсионное законодательство в целом. Первый вариант, представленный в марте 1954 г., устанавливал минимальный размер пенсий по старости 25 руб. для горожан и 18 руб. для сельских жителей, максимальный – 120 руб. В расчетах к этому варианту проекта учитывались 12 727 400 пенсионеров всех категорий. Дополнительные расходы в связи с повышением пенсий предусматривались в сумме 394,83 миллиона рублей, то есть в среднем каждый пенсионер получал прибавку в размере 2 руб. 58 коп. в месяц.

В мае 1954 г. на рассмотрение Совета Министров СССР поступил второй вариант проекта, который не вносил ничего нового, но был более «щедрым» по сравнению с первым вариантом. Минимальный размер пенсий по старости поднимался до 30 руб. для городских жителей и 20 руб. для сельских. Кроме того, «майский» вариант увеличивал размер пенсий инвалидам Отечественной войны I и II группы, но при этом сокращал «мартовскую» прибавку к пенсиям военнослужащих-инвалидов III группы, инвалидность которых не была связана с пребыванием на фронте. Незначительно повышались пенсии семьям военнослужащих, погибших на фронте. Общий дополнительный расход на выплату пенсий по второму варианту проекта при прежней численности пенсионеров составлял

503,84 миллиона рублей. Таким образом, в среднем каждая пенсия увеличивалась на 3 руб. 30 коп. в месяц.

Третий вариант проекта был представлен в августе 1954 г. Он отличался от первых двух тем, что в общую численность пенсионеров включались инвалиды гражданской и империалистической войны и их семьи, а также некоторые другие группы пенсионеров, обозначенные в расчетных документах как «прочие пенсионеры». По этому варианту расчетная численность пенсионеров составляла 12 853 400 человек, а общие дополнительные расходы исчислялись в сумме 515,09 миллионов рублей, то есть на каждого пенсионера в среднем приходилось дополнительно в месяц 3 руб. 34 коп. Дополнительные расходы на повышение пенсий, предусмотренные «августовским» вариантом проекта, составляли 24,6% от всех расходов на пенсионное обеспечение, принятых по государственному бюджету на 1954 г.⁶⁵

Ни один из трех вариантов проекта, представленного на рассмотрение в Совет Министров СССР, не получил поддержки ни в правительстве, ни в ЦК КПСС. Архивные материалы не дают возможности назвать конкретные причины, по которым проект был отклонен, так как архивное дело имеет явные следы изъятия отдельных документов. Причин, на наш взгляд, могло быть несколько: это и значительная для того периода нагрузка на государственный бюджет (дополнительные расходы по проекту превышали расходы государственного бюджета на выплату пособий многодетным и одиноким матерям на 14%), это и отсутствие единой законодательной базы для всей пенсионной системы. Но главное заключалось в том, что предложенный проект не устранял изъянов в существовавшей модели социального обеспечения и не отвечал потребностям реформирования социальных связей.

Осенью 1954 г. началась работа по подготовке нового пенсионного законодательства. Основные задачи пенсионной реформы были сформулированы следующим образом: упорядочить государственное пенсионное обеспечение трудящихся, повысить низкие размеры пенсий, устранить излишества и упростить законодательство. Эти задачи были частично реализова-

ны в проекте «Закона о государственном пенсионном обеспечении», направленном Н.С.Хрущёву 19 марта 1955 г.⁶⁶ Названный документ никогда не публиковался и не являлся предметом анализа в научной литературе. Между тем, он представляет несомненный интерес, поскольку свидетельствует о попытках формирования новой концепции советской социальной политики, которая отражала «социальный курс» Маленкова. Под законопроектом стояли официальные подписи председателя ВЦСПС Н.М.Шверника и министра социального обеспечения РСФСР Н.А.Муравьевой. У нас нет прямых доказательств, что проект разрабатывался под непосредственным руководством Маленкова, тем не менее, мы можем уверенно идентифицировать этот законопроект с его именем. Основанием для такой идентификации служат следующие факты: во-первых, разработка нового пенсионного законодательства велась в тот период, когда правительство возглавлял Маленков. Во-вторых, министр социального обеспечения мог получить задание по подготовке законопроекта только от председателя Совета Министров. В-третьих, представленный в ЦК КПСС пакет документов по реформированию пенсионной системы содержал проекты постановлений Совета Министров СССР, которые не могли быть подготовлены без согласования с Маленковым. В-четвертых, законопроект содержал такие новации, которые ни один рядовой член правительства не рискнул бы вынести на обсуждение без предварительного согласования с высшим руководством страны. Нам точно известно, что Хрущёв не принимал участия в подготовке данного законопроекта и, скорее всего, даже не знал о том, что такая работа ведется. Эти и некоторые другие факты позволяют с уверенностью утверждать, что автором концепции проекта «Закона о государственном пенсионном обеспечении» был именно Маленков.

Первое, что бросается в глаза при анализе законопроекта, это стремление законодателя обеспечить рост материального благосостояния пенсионеров не только за счет увеличения расходов из государственного бюджета, но также путем повышения их трудового вклада в собственное материальное благопо-

лучие. В преамбуле к закону отмечалось, что государственное пенсионное обеспечение «должно в большей мере соответствовать социалистическому принципу оплаты труда по его количеству и качеству и повышать материальную заинтересованность работников в развитии производства и росте производительности труда». Далее указывалось, что «переход на государственное обеспечение не лишает пенсионеров возможности участия в трудовой и общественной деятельности. Они могут, благодаря отсутствию у нас безработицы, посильно работать, а государственные органы, кооперативы и общественные организации должны оказывать им помощь в трудовом устройстве». Статья 18 законопроекта вменяла в обязанность всем министерствам, предприятиям, учреждениям и организациям предоставлять престарелым и инвалидам работу, соответствующую состоянию их здоровья и трудоспособности; организовывать специальные цехи и мастерские с облегченными условиями труда, создавать необходимые условия для повышения или приобретения новой квалификации. За этой правовой нормой угадывалась не столько забота о поддержании социального статуса пенсионера, сколько попытка убедить получателей пенсий в необходимости улучшать свое материальное положение путем активной трудовой деятельности, а не надеяться на увеличение размеров пенсионного обеспечения.

Согласно законопроекту, размер пенсий устанавливался и изменялся не централизованно, путем правительственного распоряжения, как это намечалось по проекту 1954 г., а исчислялся из среднего фактического заработка за 12 последних месяцев работы, включая все виды премий и надбавок. Пенсии по старости рабочим и служащим назначались в размере 55% заработка, а занятым на подземных работах, с вредными условиями труда или в горячих цехах – в размере 60% заработка. Пенсии по старости не могли быть меньше 30 руб. для горожан и 20 руб. для сельских жителей и не могли превышать 120 руб. в месяц. Общая численность пенсионеров, на которых должно было распространяться действие нового закона, составляла на начало 1955 г. 13 347 200 человек. Работающим пенсионерам намечалось выплачивать пенсию в размере 15 руб. Данное ог-

раничение существенно сэкономило государственные средства. Общий дополнительный расход (за вычетом экономии) составлял 327,56 миллионов рублей, или 14,9% от всех расходов на пенсионное обеспечение, принятых по проекту государственного бюджета на 1955 г.⁶⁷ В среднем каждый пенсионер мог получить по «маленковскому» проекту дополнительно 2 руб., то есть значительно меньше, чем по «августовскому» проекту 1954 г.

В целом, законопроект не избавлял государственную пенсионную систему от присущих ей недостатков, зато вводил новую правовую норму, содержание которой свидетельствовало о попытках советского руководства привлечь рабочих и служащих к непосредственному участию в расходах на социальную политику. Ввиду концептуальной новизны данной статьи законопроекта приведем ее текст полностью:

«Статья 22. Установить, что наряду с дальнейшим повышением государственного обеспечения рабочих и служащих пенсиями по старости и по инвалидности создается при помощи государства фонд личных сбережений рабочих и служащих, который не входит в состав фонда государственного социального страхования и социального обеспечения. Этот фонд образуется путем ежемесячных отчислений одного процента заработной платы рабочего и служащего с добавлением к ним за счет государства одной десятой суммы, внесенной рабочим и служащим. Средства, образовавшиеся в этом фонде, выдаются рабочим и служащим по достижении или престарелого возраста, или в случае инвалидности независимо от размера пенсии. В случае смерти рабочего или служащего эти средства в полной сумме выдаются его семье»⁶⁸.

Как видим, законопроект предлагал новую модель пенсионной системы, основанную на сочетании вкладов государства и самих трудящихся в финансовое оформление системы пенсионных выплат. Закон о государственном пенсионном обеспечении должен был вступить в силу с 1 июля 1955 г., но этого не случилось.

Летом 1955 г. разработкой вопросов пенсионного обеспечения советских граждан занялся вновь учрежденный Государ-

ственный Комитет Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы (Госкомтруд). В подготовленном членами Комитета проекте «Закона о материальном обеспечении граждан СССР в старости, в случае потери трудоспособности и при утрате кормильца» сохранялись отдельные положения «социального курса» Маленкова. В частности, законопроект по-прежнему предусматривал в качестве одного из источников финансирования пенсионных выплат создание специального фонда личных сбережений трудящихся⁶⁹. Однако вскоре Госкомтруд изменил свою позицию. На расширенном заседании Комитета, состоявшемся 23 августа 1955 г. под председательством Л.М.Кагановича, было принято окончательное решение «считать неприемлемым предложение об образовании фонда путем обязательных вычетов из заработной платы рабочих и служащих»⁷⁰.

В последующий Закон о государственных пенсиях 1956 г., который готовился при личном участии Хрущёва, статья о создании фонда личных сбережений рабочих и служащих не вошла ни в каком виде. Советское руководство вернулось к идее формирования страхового фонда за счет обязательных взносов будущих пенсионеров только в конце 1980-х годов, то есть в период перестройки.

«Социальный курс» Маленкова, направленный на освобождение государственного бюджета от части социальных расходов, получил максимальное воплощение в постановлении Совета Министров СССР № 113 от 22 января 1955 г. «Об упорядочении выплаты пособий по временной нетрудоспособности и выдачи больничных листов». Это был один из последних документов, подписанных Маленковым в качестве председателя Совета Министров СССР. «В целях дальнейшего укрепления трудовой дисциплины» Совет Министров СССР постановил:

«Установить, что рабочим и служащим независимо от отрасли народного хозяйства пособие по временной нетрудоспособности (не считая пособий по беременности и родам) выдается в следующих

размерах: при непрерывном стаже работы на одном и том же предприятии или в учреждении:

до 3 лет	–	50% заработка
от 3 до 5 лет	–	60% заработка
от 5 до 8 лет	–	70% заработка
от 8 до 12 лет	–	80% заработка
свыше 12 лет	–	90% заработка» ⁷¹ .

Подросткам, не достигшим 18 лет, пособие выплачивалось в размере 60% заработка. Рабочим и служащим, занятым на подземных работах, а также на предприятиях с вредными условиями труда, пособия по временной нетрудоспособности, наступившей вследствие трудового увечья или профессионального заболевания, выдавались в размере 90% заработка независимо от непрерывного стажа работы, во всех остальных случаях – на общих основаниях. По сравнению с прежним аналогичным постановлением СНК СССР, ЦК ВКП(б), ВЦСПС от 23 декабря 1938 г. «О мероприятиях по упорядочению трудовой дисциплины, улучшению практики государственного социального страхования и борьбе с злоупотреблениями в этом деле», подписанным Молотовым, Сталиным и Шверником, значительно повышались требования к непрерывному стажу на одном и том же предприятии, отменялись все существовавшие ранее основания для получения пособия в размере полного заработка, вводился целый ряд других ограничений, в результате которых отдельные категории граждан вообще лишались права на пособие по болезни. Неизменным осталось лишь давнее правило советского социального страхования: «Всем рабочим и служащим, не состоящим членами профсоюза, пособие выдавать в половинном размере против указанных норм».

Постановление 1955 г. не только значительно (в среднем на 30%) уменьшало размер пособий по временной нетрудоспособности, но и частично перекладывало на плечи рабочих и служащих расходы по пребыванию в больнице, госпитале и т.д. По сути, стационарное лечение становилось платным, и, следовательно, недоступным для многих категорий граждан,

особенно для тех, у кого на иждивении были дети или престарелые родители.

О резко отрицательном отношении рабочих и служащих к этому нововведению свидетельствуют протестные письма граждан, которые в 1955 г. потоком полились в ЦК КПСС. Приведем наиболее характерные высказывания трудящихся по поводу этого постановления. От имени многих своих товарищей пишет рабочий стекольного завода из Донбасса:

«Рабочего, получившего увечье в шахте или на заводе, положили в больницу, он должен платить в больницу каждый день за все время, сколько будет лежать, по 6 рублей*. Выйдет больной из больницы, получать почти нечего, потому что с него высчитают подоходный и на больницу. Уважаемый друг народа, Никита Сергеевич, мы просим ответить, откуда взялось это постановление, что нигде его нет – ни в газете, ни по радио не передавали. Мы все рабочие думаем, что это постановление неправильное»⁷².

Рабочие, находившиеся на лечении в одной из московских больниц, с возмущением писали Хрущёву от имени «всего трудящегося народа»:

«Этот закон несправедлив, подписан врагом народа министром Маленковым. Мы просим Вас отменить это постановление и наказать Маленкова – врага больных рабочих и работниц, вывести его из состава ЦК и послать на работу на завод “Шарикоподшипник” в термический цех рабочим, и пусть он работает и не болеет»⁷³.

Вокруг постановления Совета Министров СССР от 22 января 1955 г. ходили различные слухи и кривотолки. Многие вообще отказывались верить в то, что такое постановление возможно в Советском Союзе. Рабочие и служащие в своих письмах спрашивали у Хрущёва, чем вызвано постановление о введении платного лечения в больницах? информирован ли вообще ЦК КПСС об этом постановлении? Ведь все знают, писали граждане, что «у нас любое постановление направлено на

* Денежный показатель, приведенный в цитате, дается в масштабе текущих цен.

улучшение жизни трудящихся», и недоумевали «неужели уже так обеднело наше государство, что начинает экономить на болезни рабочих?»⁷⁴.

Многие авторы писем ссылались на соответствующие статьи Конституции, в которых говорилось о праве граждан на бесплатную медицинскую помощь. Один из жителей Московской области, обращаясь к Хрущёву, писал:

«В связи с этим законом, соответствующая статья о бесплатном лечении в Советском Союзе вообще отпадает. И это я пишу от многих трудящихся, которые открыто не могут выразить недовольство этим законом, но Вы сами знаете, к чему приводит глухое недовольство русского человека. Если Вы не знаете этого закона, а это может быть, то этот закон надо ликвидировать, а если это действительно так, то долго этому не быть, потому что все больше и больше ропота среди рабочих»⁷⁵.

Анализ общественного восприятия «социального курса» Маленкова позволяет сделать несколько выводов. Во-первых, население не было готово ни морально, ни материально разделить с государством даже часть расходов на социальную политику (прежде всего, по причине своей бедности). Во-вторых, в сознании граждан прочно укоренилась мысль, что руководители государства обязаны только улучшать, но не ухудшать жизнь трудящихся. В-третьих, непродуманные и не отвечающие ожиданиям народа социальные мероприятия способны вызвать в обществе сильное социальное напряжение. В целом, анализируемое постановление по своему социальному смыслу было, скорее, продуктом сталинской эпохи, но никак не политики десталинизации. Как отмечалось во многих письмах граждан, данное постановление было принято «без учета реальной жизни человека».

И еще один интересный момент. От этого постановления вместе со всеми трудящимися пострадала и высшая бюрократия. Согласно постановлению, размер пособия по болезни не мог превышать 10 рублей в день (и это притом, что более 11% рабочих и служащих Советского Союза получали в тот период до 30 рублей в месяц, а 32% трудящихся имели зарплату до

50 рублей в месяц⁷⁶). Партийные чиновники тоже писали письма-протесты. В одном из таких писем на имя А.И.Микояна сотрудники аппарата ЦК КПСС жаловались, что руководящие работники «теряют за время болезни до половины должностного оклада. Это приводит к тому, что некоторые руководящие работники уклоняются от госпитализации и домашнего лечения с постельным режимом»⁷⁷. Авторы письма просили внести изменения в постановление Совета Министров СССР и установить максимальный размер пособия по временной нетрудоспособности не 10, а 20 рублей в день.

В течение 1956–1957 годов в названное постановление были внесены некоторые весьма существенные изменения. Так, например, в феврале 1957 г. Президиум ВЦСПС постановил, что пособие по временной нетрудоспособности вследствие трудового увечья или профессионального заболевания выдается рабочим и служащим, в том числе и не состоящим членами профсоюза, в размере 100% заработка независимо от непрерывного стажа работы. Этим же постановлением Президиума ВЦСПС устанавливалось, что размер дневного пособия по болезни не может быть выше среднедневного фактического заработка.

Несмотря на критику и «снизу» и «сверху», порядок назначения и выплаты пособий по временной нетрудоспособности по государственному социальному страхованию существенно не менялся вплоть до 1967 г. На наш взгляд, государство действительно «экономило на болезни рабочих». Косвенным, а возможно, и прямым следствием такой «экономии» стало увеличение в СССР в 1957 г. общей смертности населения в среднем на 6%, в РСФСР на 7%, а по отдельным республикам на 14–19%. По секретным данным ЦСУ, увеличение общей смертности населения СССР было связано, главным образом, с увеличением числа умерших от болезней сердца, гипертонической болезни, от рака и других злокачественных новообразований, а также от вирусного гриппа⁷⁸.

Только лишь в 1967 г. на сентябрьском пленуме ЦК КПСС партийное руководство объявило об изменении порядка назна-

чения пособий по временной нетрудоспособности. Докладывая пленуму о мероприятиях, разработанных Политбюро по дальнейшему повышению благосостояния народа, Л.И.Брежнев отметил, что в высших партийных кругах давно говорили о том, «чтобы исправить немного положение дел в социальном страховании рабочих во время болезни или профессиональных травм». «Надо сказать, – признался Генеральный секретарь ЦК КПСС, – что в прошлом, даже в более трудные годы первых пятилеток, обеспечение на период болезни было несколько выше, чем сейчас»⁷⁹. Партийное решение позволило свыше 40 миллионам трудящихся получать пособия по временной нетрудоспособности в большем размере, чем раньше. Полностью (за исключением нескольких пунктов общего характера) постановление Совета Министров СССР от 22 января 1955 г. было отменено 23 февраля 1984 г. совместным постановлением Совета Министров СССР и ВЦСПС.

4. Десталинизация и социальная программа Хрущёва

В 1955–1956 гг. произошли некоторые изменения в институциональной структуре социальной политики. «В целях усиления государственного контроля за работой министерств и ведомств и улучшения их работы в области труда и заработной платы, а также разработки проектов законов и постановлений Правительства по этим вопросам» 24 мая 1955 г. на основании Указа Президиума Верховного Совета СССР был образован Государственный Комитет Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы. Его первым председателем был назначен Л.М.Каганович. Как показал десятимесячный опыт работы Комитета, и как признал сам Каганович, назначение его на эту должность было неудачно. Он, занимавший с середины 1930-х годов министерские посты, не знал ни вопросов труда и зарплаты, ни экономики, а подходил к делу исключительно как партийный работник. Каганович не видел смысла и необходимости в работе

Комитета. По его инициативе 26 апреля 1956 г. Президиум ЦК КПСС принял решение о реорганизации Комитета и образовании вместо него Комиссии. Это решение вызвало острые разногласия в среде высшего партийного руководства.

7 мая 1956 г. вопрос о ликвидации Комитета вновь обсуждался на заседании Президиума. «Не умерщвлять, а дать жизнь Комитету. Комиссия – это для разговора. Съезды профсоюзов остро прошли, основное внимание – вопросам труда и зарплат», – такими сжатыми фразами зафиксировано в протоколе заседания выступление М.А.Суслова. «Делаем крупную ошибку, ликвидируя Комитет по труду», – высказал свое мнение Д.Т.Шепилов. «Комитет нужен, поторопились ликвидировать», – признал ошибочность прежнего решения Н.А.Булганин. Резче всех выступил на заседании Хрущёв. Он подверг острой критике позицию Кагановича. Вот лишь некоторые фрагменты протокольной записи его выступления: «Мы неправильно решили. Мы неправильно поставили во главе Комитета т. Кагановича. Это не парадная, а черновая, грязная работа. Комитет оставить. Во главе – другого»⁸⁰. На сторону Кагановича склонялся Микоян, остальные члены Президиума в основном поддержали Хрущёва. В итоге, решение о ликвидации Комитета по труду было отменено. 6 июня 1956 г. председателем Комитета был назначен А.П.Волков, с которым Хрущёв был давно и близко знаком по совместной работе в аппарате московской партийной организации. Комитет (до 27 июля 1974 г. его возглавлял Волков) успешно функционировал до 17 августа 1976 г., когда он был преобразован в Государственный комитет Совета Министров СССР по труду и социальным вопросам⁸¹.

За разногласиями и колебаниями в среде высшего партийного руководства скрывались разные подходы к вопросу о глубине социального реформирования, разное понимание целей и задач десталинизации. Дискуссия показала, что Хрущёв лучше других осознавал остроту проблемы и не собирался ограничиваться только разговорами об улучшении жизни народа. Вместе с тем стало ясно, что при наличии в стране нескольких планирующих и контролирующих органов вопросы оплаты, организации и нормирования труда оказались настолько запутан-

ными и сложными, что таили в себе опасность будущих социальных конфликтов.

Менее драматично протекала другая реорганизация, связанная с социальным обеспечением многодетных и одиноких матерей. В конце 1955 г. Министерство финансов СССР подготовило проект о передаче органам социального обеспечения функций по выплате государственных пособий многодетным и одиноким матерям. В соответствии с постановлением СНК СССР от 18 августа 1944 г. для выплаты указанных пособий были организованы специальные отделы при общесоюзных, республиканских и местных финансовых органах, которые обслуживали в 1955 г. 6,3 миллиона многодетных и одиноких матерей. Предлагалось упразднить эти отделы, а функции по выплате пособий передать органам социального обеспечения. Таким путем устранялось излишнее звено в государственном аппарате, численность работников, занятых выплатой пособий, сокращалась на 1 605 человек с фондом заработной платы 4,71 миллиона рублей в год⁸². После многочисленных согласований с различными министерствами и ведомствами Совет Министров СССР принял постановление, в соответствии с которым республиканские министерства социального обеспечения стали выплачивать ежемесячные государственные пособия многодетным и одиноким матерям. С 1 апреля 1956 г. Министерство социального обеспечения Российской Федерации (МСО РСФСР) начало обслуживать 4 миллиона многодетных и одиноких матерей, на выплату пособий которым расходовалось более 300 миллионов рублей в год⁸³. Проведенная реорганизация способствовала укреплению основного профильного института советской социальной политики, ответственного за реализацию крупных, имеющих государственное значение, социальных программ.

Знаковой социальной мерой, повлиявшей на оформление патерналистской модели советского государства благосостояния, стала отмена платного образования. Постановление СНК СССР «Об установлении платности обучения в старших классах средних школ и в высших учебных заведениях СССР и об изменении порядка назначения стипендий» было принято 2 ок-

тября 1940 г. Мотивировалось данное решение предельно просто: «Учитывая возросший уровень материального благосостояния трудящихся и значительные расходы Советского государства на строительство, оборудование и содержание непрерывно возрастающей сети средних и высших учебных заведений, Совет Народных Комиссаров СССР признает необходимым возложить часть расходов по обучению в средних школах и высших учебных заведениях СССР на самих трудящихся»⁸⁴. Председателем СНК СССР в тот период был Молотов, именно его подпись стояла под этим документом. Поэтому не было ничего удивительного в том, что и через 15 лет он не изменил своего мнения.

Вопрос о бесплатности образования впервые обсуждался на заседании Президиума ЦК КПСС 24 ноября 1955 г. По предварительным расчетам, отмена платы за обучение в средних и высших учебных заведениях требовала выделения из государственного бюджета дополнительных средств в сумме не менее 100 миллионов рублей, но ни с чьей стороны никаких принципиальных возражений не последовало. Серьезные сомнения высказал лишь Молотов. С его точки зрения, было бы лучше, чтобы эти деньги пошли «на рынок товаров»⁸⁵. С целью проработки вопроса и подготовки официальных предложений Президиум поручил Микояну сформировать специальную комиссию. Результатом работы этой комиссии стало постановление ЦМ СССР от 6 июня 1956 г. об отмене с 1 сентября 1956 г. платы за обучение⁸⁶. Так был сделан важный шаг на пути к социальному равенству и демократизации общественных отношений.

25 октября 1955 г. в связи с подготовкой отчетного доклада XX съезду партии Хрущёв направил в Президиум ЦК КПСС записку, имевшую ярко выраженную социальную направленность, в которой сформулировал ряд вопросов, требовавших, по его мнению, предварительного рассмотрения с тем, «чтобы определить, как эти вопросы ставить на съезде».

В числе первых Хрущёв назвал вопрос «об упорядочивании заработной платы». «Нам всем хорошо известно, – отмечалось в записке, – и мы об этом не раз говорили, что в этом деле за

прошлые годы образовалось много ненормальностей». Главная «ненормальность», считал Хрущёв, заключается в том, что в стране «имеется большое количество низкооплачиваемых рабочих, особенно подсобных, которые на свою зарплату не могут свести концы с концами». Первый секретарь ЦК КПСС был убежден, что «вопрос о повышении заработной платы низкооплачиваемых рабочих и служащих является очень актуальным и необходимо ускорить его решение».

Излагая высшему партийному руководству свое понимание этой важнейшей социальной проблемы, Хрущёв писал: «Мне кажется, что этот вопрос нельзя решить только путем повышения производительности труда, снижения цен и другими мерами. По-видимому, нам надо пойти на прямое увеличение заработной платы низкооплачиваемых работников. <...> В то же время целесообразно несколько снизить заработную плату высокооплачиваемых работников интеллигентного труда с тем, однако, условием, чтобы интеллигенция имела хорошую обеспеченность, но чтобы не создавались условия для излишеств, которые в ряде случаев порождают разного рода нездоровые явления»⁸⁷. Последняя фраза Хрущёва свидетельствовала о его солидарности с общественным мнением по поводу сложившейся системы оплаты труда.

Вторым важнейшим социальным вопросом, требовавшим неотложного государственного вмешательства, значился в записке Н.С.Хрущёва вопрос о пенсионном обеспечении. Партийный руководитель прямо называл существовавшую в СССР пенсионную систему «порочной» и открыто признавал, что «для многих категорий пенсионеров установлен очень низкий размер пенсии». Он не предлагал какого-то особого оригинального пути для решения данной социальной проблемы. По мнению Хрущёва, требовалось, прежде всего, «изменить законодательство о пенсиях, повысить размер пенсий для рабочих и служащих и снизить для некоторых категорий работников, которые получают слишком большие пенсии»⁸⁸.

«Эти вопросы, — признавался Хрущёв, — очень волнуют широкие массы трудящихся, они ждут их разрешения. Когда приходится бывать на предприятиях и в учреждениях, то везде

рабочие и служащие задают вопросы – когда же будут увеличены пенсии, когда будет упорядочена оплата труда. Партийные работники сообщают, что не проходит почти ни одной беседы, где бы не задавали этих вопросов. В Центральный Комитет партии идет огромный поток писем по этому поводу»⁸⁹.

Не остался без внимания и вопрос о домах для престарелых и инвалидов. «Назрела также необходимость, – отмечал в записке Н.С.Хрущёв, – улучшить дело обеспечения престарелых, которые не могут уже работать, а являются одинокими или по каким-либо причинам не могут жить в семье. Надо признать, что такие люди живут в очень плохих условиях. Нужно уделить им больше внимания и заботы, строить дома для престарелых, выделив для этого хорошие участки, например, в совхозах или в дачных местностях. У нас есть такие дома, но их крайне недостаточно, и они плохо работают»⁹⁰. Это была не просто критика, это был *новый взгляд* на социальные проблемы советского общества.

Чтобы повысить материальное благосостояние населения, Хрущёв предлагал резко расширить сеть общественного питания, увеличить количество детских дошкольных учреждений, которых «еще далеко недостаточно», восстановить довоенную практику выдачи школьникам бесплатных завтраков, а также провести ряд других социальных мероприятий, «затрагивающих десятки миллионов людей». У Хрущёва не было сомнений в том, что «положительное решение этих вопросов будет иметь огромное значение, как внутреннее, так и международное». При этом он отчетливо осознавал, что для решения намеченных задач потребуются огромные денежные средства. Хрущёв рекомендовал высшему партийному руководству ускорить подготовку и решение поставленных вопросов, изучить, какие нужны средства для этих целей, и из каких источников их получить.

Не считая возможным ущемлять интересы «основных отраслей хозяйства» даже ради решения неотложных социальных задач, Хрущёв высказывался, в частности, за то, чтобы «несколько лет не проводить снижения цен на продовольственные и некоторые промышленные товары, а средства, которые в ре-

зультате этого останутся у государства, направить на повышение зарплаты, пенсий и другие мероприятия»⁹¹. Это было весьма нетрадиционное и довольно смелое предложение, поскольку у советского руководства не могло быть полной уверенности, что население, привыкшее регулярно получать от «отца народов» подарки в виде снижения цен, правильно оценит ситуацию и безропотно откажется от собственных материальных выгод «в пользу бедных».

Соображения, изложенные в записке Хрущёва, были одобрены членами Президиума ЦК КПСС и учтены при составлении отчетного доклада XX съезду партии⁹².

Свое особое внимание к вопросам социальной политики Хрущёв объяснял чрезвычайной актуальностью и остротой этих вопросов, а также назревшей необходимостью их решения. В качестве дополнительного аргумента выдвигался и такой довод: у иностранных делегаций, посещающих СССР, складывается неблагоприятное мнение о советской социальной политике, что наносит ущерб престижу социализма. «Вы также знаете, – обращался к членам Президиума Хрущёв, – что многие иностранные делегации, приезжающие в Советский Союз, обращают пристальное внимание на то, как у нас разрешены вопросы зарплаты, пенсионного обеспечения, и некоторые по возвращении в свои страны выступают в печати с неблагоприятными для нас статьями. На конкретных фактах они доказывают, что в ряде буржуазных государств пенсионное обеспечение поставлено лучше, чем в Советском Союзе»⁹³.

Политика КПСС, направленная на усиление борьбы за идеологическое влияние во всем мире, не могла быть успешной до тех пор, пока в стране отсутствовала эффективная социальная политика. Требовалось доказать всему миру, что только социализм способен обеспечить всеобщее благосостояние. Для каждого ортодоксального коммуниста понятия «социализм» и «подъем благосостояния народа» были неразрывны. Все изучали и помнили слова Ленина о том, что целью общественного производства при социализме является обеспечение «*полного благосостояния и свободного всестороннего развития всех*

членов общества»⁹⁴. И если в реальной жизни наблюдалось совсем иное, то это означало, по мнению коммунистических лидеров, всего лишь то, что где-то было допущено отступление от ленинских норм. Радикальное исправление этих ранее допущенных «отступлений» началось с XX съезда КПСС.

XX съезд партии, проходивший в Москве с 14 по 25 февраля 1956 г., вошел в историю, в первую очередь, благодаря закрытому докладу Хрущёва «О культе личности и его последствиях». Это был главный и решающий шаг, избавлявший общество от постоянного страха, порожденного сталинским террором. Но не менее важную роль сыграл съезд в процессе формирования новой социальной политики. С отчетным докладом Центрального Комитета на съезде выступал Хрущёв. Это был его первый доклад на главном партийном форуме в качестве руководителя партии⁹⁵. В архиве сохранилось несколько проектов и редакций отчетного доклада, которые свидетельствуют о кропотливой работе Хрущёва над текстом доклада. Вот лишь один маленький характерный пример: в первоначальном варианте доклада содержался традиционный раздел «Дальнейший подъем материального благосостояния и культурного уровня советского народа». В окончательной редакции из названия раздела было убрано слово «дальнейший», а сам раздел с 15 страниц увеличился до 23-х⁹⁶. Такие изменения показывали, какое большое значение придавал Хрущёв выработке социальной стратегии и как упорно отстаивал свое первенство в решении вопросов социального развития страны.

Подводя итоги прошедшей пятилетки (1951–1955), Хрущёв отметил, что «советские люди стали лучше питаться и одеваться, полнее удовлетворять свои культурные запросы», и вместе с тем откровенно заявил: «Но мы не имеем права закрывать глаза на то, что у нас еще нет полного достатка предметов потребления, не хватает жилищ, не решены еще многие серьезные вопросы, связанные с повышением материального благосостояния трудящихся»⁹⁷. Проектом шестого пятилетнего плана (1956–1960) предусматривалось повысить в течение пяти лет реальную заработную плату рабочих и служащих на 30%, а денежные и натуральные доходы колхозников на 40% (перво-

начально намечалось на 45%). От имени Центрального Комитета Хрущёв сформулировал основные пункты социальной программы: повысить заработную плату низкооплачиваемым работникам, улучшить пенсионное обеспечение, расширить жилищное строительство, серьезно улучшить дело общественного питания, значительно расширить сеть детских учреждений, сократить продолжительность рабочего дня при сохранении прежнего уровня заработной платы, расширить сеть домов для престарелых и инвалидов, ввести бесплатное и льготное питание для детей менее обеспеченных родителей, улучшить народное здравоохранение и некоторые другие. Перечислив намеченные социальные задачи, Хрущёв вполне реалистично заметил: «Ясно, что осуществление этих задач потребует огромных средств, поэтому сразу их решить невозможно»⁹⁸.

По мнению Хрущёва, для покрытия некоторых социальных расходов надо использовать часть средств, накапливаемых в народном хозяйстве в результате роста производительности труда и снижения издержек производства, а также путем более строгого проведения режима экономии, ликвидации различных излишеств, дальнейшего сокращения административно-управленческого аппарата и т.д. Осторожно, хотя и вполне однозначно высказал свое мнение по вопросам ценовой политики: «Возможно, придется использовать и часть тех средств, которые ранее предназначались на снижение розничных цен. В последние годы немалые суммы денежных накоплений, которые создавались благодаря снижению себестоимости и росту объема производства, шли на покрытие потерь государственного бюджета от снижения розничных цен. С конца 1947 г. по 1955 г. эти цены снизились в 2,3 раза. План снижения розничных цен в последней пятилетке перевыполнен»⁹⁹. Тем самым делегатам съезда, а вместе с ними и всем гражданам ясно давалось понять, что ждать очередного весеннего снижения цен не стоит.

Комментируя программу жилищного строительства, Хрущёв подчеркнул: «Мы не можем позволить, чтобы миллионы рублей тратились в угоду дурному вкусу некоторых архитекторов. Ведь на те деньги, которые шли на сооружение различных высоченных башен и шпилей, которые не дают населению

никаких благ, можно было построить немало добротных домов»¹⁰⁰. Призыв Хрущёва «строить дешево, удобно и красиво» отвечал потребностям основной массы населения. Хрущёв принимал и активно поддерживал лишь то, что, на его взгляд, могло быть полезно народу.

Общественно-политический выбор, сделанный XX съездом КПСС в пользу социальной справедливости и ослабления социального неравенства, предопределил дальнейшие пути развития советской социальной политики. Хрущёву удалось добиться прогресса в искоренении худших сторон сталинизма, повысить социальную активность части населения, стимулировать трудовую активность, освободить социальные связи от дискриминирующих ограничений. Но все эти процессы имели, с его точки зрения, должный положительный эффект лишь в том случае, если они инициировались, направлялись и поддерживались партией, поскольку только партия способна в полной мере понять и удовлетворить потребности народа. Лейтмотивом хрущёвской социальной политики стала мысль о том, что государство и партия обязаны заботиться не только об укреплении оборонной мощи страны, о развитии тяжелой промышленности, о производстве средств производства, но и о человеке, который «отдает государству немало лет тяжелого и упорного труда и создает немало ценностей для общества»¹⁰¹.

Публичное признание социальной защиты населения одним из приоритетных направлений внутренней политики потребовало выработки механизмов социальной политики, то есть формирования законодательной и финансовой базы, разработки соответствующих административных решений.

5. Правовое и финансовое оформление патерналистской модели социальной политики

Формирование социальной политики зависит от множества обстоятельств, важнейшими из которых являются общественно-политические и экономические факторы. В частности, вы-

бор модели социальной политики напрямую определяется общественно-политическими причинами, а возможность реализации выбранной модели зависит от экономических условий. В СССР политическая ответственность за развитие социальной сферы традиционно возлагалась обществом на высшее партийное руководство, однако, фактическими проводниками партийных решений были органы законодательной и исполнительной власти.

Принятая на XX съезде партии социальная программа нуждалась в надежном правовом обеспечении. По существовавшей политической традиции, все важнейшие вопросы государственной политики могли получить законодательное оформление только после предварительного рассмотрения и одобрения в высших партийных инстанциях. 1 марта 1956 г. на заседании Президиума ЦК КПСС были сформированы комиссии, которым поручалось подготовить конкретные предложения по реализации отдельных пунктов этой программы¹⁰².

Создание законодательной и нормативной базы новой социальной политики началось с принятия Закона о государственных пенсиях; проект которого был одобрен Президиумом ЦК КПСС 7 мая 1956 г. (соответствующее партийное постановление имело пометку «Строго секретно») и опубликован 9–10 мая как проект Совета Министров СССР. Принятию этого законодательного акта придавалось такое большое политическое значение, что было решено не только представить его на всенародное обсуждение, но и передать на предварительное рассмотрение Комиссий законодательных предположений Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР¹⁰³. 5–6 июня Президиум ЦК принял постановление «О поправках к проекту закона о государственных пенсиях в связи с предложениями трудящихся». 14 июля 1956 г. пятая сессия Верховного Совета СССР 4-го созыва после заслушивания и обсуждения соответствующих докладов председателя Совета Министров Н.А.Булганина и председателей Комиссий законодательных предположений приняла Закон о государственных пенсиях, который вступил в силу с 1 октября 1956 г.¹⁰⁴

Для правящего режима этот закон, охарактеризованный в прессе как «документ огромного политического значения», стал основой того неписаного «общественного договора», на базе которого верховная власть строила свои взаимоотношения с населением в течение всех последующих лет. Суть этого «социального соглашения» была откровенно и четко изложена в редакционной статье газеты «Труд», опубликовавшей законопроект о пенсиях.

«С чувством огромного удовлетворения встретят советские люди публикуемый сегодня в печати проект Закона о государственных пенсиях, – говорилось в статье “Великая забота о благе народа”. – Они увидят в нем новое яркое проявление великой заботы Коммунистической партии и правительства о нуждах народа, о его благоденствии. <...> Великая забота нашей партии и правительства о советских тружениках, так ярко выраженная в проекте Закона о государственных пенсиях, воодушевит трудящихся на самоотверженную борьбу за новые победы коммунистического строительства. В ответ на эту заботу, советские люди с новой силой развернут социалистическое соревнование, добьются новых успехов во славу нашей Родины»¹⁰⁵.

Было бы неверно утверждать, что инициатива заключения неписаного «общественного договора», суть которого сводилась к тому, что партия заботится о благе народа, а народ отвечает на заботу партии ударным трудом, исходила исключительно от верховной власти. В своих обращениях в Центральный Комитет граждане неоднократно высказывали мысль:

«Мы работаем, не покладая рук, все наши предприятия, в которых мы работаем, систематически выполняют государственные планы, поэтому мы вправе требовать, чтобы в ответ на наш труд о нас заботились и думали»¹⁰⁶.

Подборка материалов, опубликованных в «Труде» по поводу принятия нового пенсионного законодательства, свидетельствовала о полной лояльности и патерналистских настроениях населения. С большим воодушевлением восприняли «общественный договор» хлеборобы Алтая:

«Партия и правительство делают все для того, чтобы советским людям жилось все лучше и лучше. Новый порядок назначения и выплаты пенсий – яркий пример заботы государства о народе. Ответим на эту заботу повышением производительности труда, дадим стране как можно больше хлеба с целины».

Сборщица ленинградского механического завода Игнатьева высказалась от имени всех «простых тружеников»:

«Сейчас у нас в Ленинграде говорят о проекте нового Закона всюду: на заводах, в трамваях, дома. И все сходится на одном: проект справедливый. В нем все учтено по совести: как ты работал, так и будешь обеспечен в старости. Мы, советские люди, знаем: наше государство делает все для того, чтобы нам жилось год от года лучше, обеспеченнее. Проект Закона о пенсиях – еще одно проявление отеческой заботы о нас, простых тружениках»¹⁰⁷.

Нового закона о пенсиях ждала вся страна. До 1956 г. пенсионное обеспечение регулировалось более чем 960 законодательными актами¹⁰⁸, разобраться в которых трудящимся массам было не под силу. Закон устанавливал единый порядок государственного пенсионного обеспечения рабочих и служащих, военнослужащих рядового, сержантского и старшинского состава, а также членов их семей. Общая численность пенсионеров, на которых распространялось действие нового закона, составляла на начало 1956 г. 13,4 миллиона человек, из них 6,2 миллиона человек являлись пенсионерами труда и 6,94 миллиона человек – пенсионерами-военнослужащими и членами их семей¹⁰⁹. Действие закона не распространялось на генералов, адмиралов и офицеров, а также работников науки.

Этот нормативный акт не только значительно упростил пенсионное законодательство, но и заметно повысил уровень пенсионного обеспечения. Нормы пенсий по старости были установлены в размере от 50% до 100% заработка, но не ниже 30 руб. и не выше 120 руб. Значительно повысились пенсии по инвалидности и по случаю потери кормильца. Средний размер пенсии в 1957 г. в процентах к 1955 г. составил: по старости –

210%, по инвалидности от трудового увечья или профессионального заболевания – 145%, по инвалидности от общего заболевания – 156%, по случаю потери кормильца – 163%¹¹⁰. Достижению относительно высокого уровня пенсионного обеспечения способствовало установление различных надбавок к основным размерам пенсий. Если, например, пенсионер имел одновременно право на надбавку за длительный или непрерывный стаж работы и право на так называемую семейную надбавку, то размер его пенсии в общей сложности повышался на 25%. Кроме того, закону была придана обратная сила: новые, более высокие нормы пенсий были распространены и на ранее назначенные пенсии¹¹¹.

За год действия закона (к 1 октября 1957 г.) численность пенсионеров возросла до 15,12 миллионов человек, что объяснялось, в первую очередь, расширением круга лиц, имеющих право на государственную пенсию. В связи со значительным ростом числа пенсионеров и повышением средних размеров пенсий расходы на выплату пенсий увеличились более чем в 2,1 раза – с 2,3 миллиардов рублей в 1955 г. до 4,9 миллиардов в 1957 г. Доля расходов на выплату пенсий в общей сумме расходов государственного бюджета увеличилась с 4,3% в 1955 г. до 8,1% в 1957 г.¹¹² На 1 января 1959 г. пенсии выплачивались уже 18,2 миллионам пенсионеров, средний размер назначенной государственной пенсии составлял 30,3 руб.¹¹³

В преамбуле Закона о государственных пенсиях особо оговаривалось: «Пенсионное обеспечение в Советском государстве осуществляется полностью за счет государственных и общественных средств». Такой подход к решению задач пенсионного обеспечения всецело соответствовал патерналистской модели социальной политики.

Во второй половине 1950-х годов законодательная база социальной политики пополнилась несколькими нормативными актами, улучшавшими условия и оплату труда рабочих и служащих. Так, 8 марта 1956 г. Президиум Верховного Совета СССР принял Указ «О сокращении продолжительности рабочего дня для рабочих и служащих в предвыходные и предпраздничные дни», вступивший в силу с 10 марта 1956 г.¹¹⁴

Тем самым отменялся один из пунктов постановления СНК СССР от 27 июня 1940 г., который предписывал производить работу накануне воскресных и нерабочих дней без сокращения рабочего дня. Далеко не везде и не сразу новый указ стал воплощаться в жизнь. Если в учреждениях и организациях исполнение этого указа не вызывало особых проблем, то в промышленном производстве сократить рабочий день при необходимости выполнения плановых заданий было значительно сложнее. По этой причине администрация нередко шла на прямое нарушение закона, вызывая тем самым недовольство и жалобы рабочих.

Вот лишь несколько выдержек из писем, поступивших в ЦК КПСС в апреле–мае 1956 г. На Харьковском заводе имени Ленина, писали рабочие, «укоренилась штурмовщина. Как правило, первые дни месяца рабочие работают более-менее спокойно, зато во второй половине месяца объявляется штурм, отменяются выходные дни, увеличивается рабочий день». «На наших шахтах много крупных недостатков. Рабочим приходится работать по 12–16 часов, несмотря на то, что Партия и Правительство заботятся о сокращении рабочего дня до 6–7 часов. Переработка рабочих часов происходит потому, что здесь работают по-первобытному», – так выражали свое недовольство проходчики Ставропольского угольного треста. На Московском автозаводе, сообщалось в письме трудящихся, «многие рабочие работают по 10–12 часов, особенно во второй половине месяца, а некоторые цехи работают и в выходные дни. Больше того, директор грубо нарушает указ правительства о работе в предвыходные дни: так, 5 апреля 1956 г. был вывешен приказ директора завода, публикуемый якобы по просьбе рабочих. Этот приказ отменяет 6-часовой график работы и вводит 8-часовой рабочий день на 7, 14 и 21 апреля. Этот приказ директора вызвал большое возмущение»¹¹⁵. По этим и другим аналогичным жалобам проводились специальные проверки, виновных наказывали, но полностью искоренить нарушения было весьма сложно из-за специфики организации труда на советских предприятиях.

26 мая 1956 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об установлении шестичасового рабочего дня для подростков от 16 до 18 лет», вступивший в силу 1 июля 1956 г.¹¹⁶ Этот законодательный акт восстанавливал прежнюю продолжительность рабочего дня подростков, которая была отменена «драконовским» указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1940 г.

Вопросы организации труда и режима рабочего времени неоднократно обсуждались на заседаниях Президиума ЦК КПСС¹¹⁷. Планировалось до конца 1960 г. постепенно перевести рабочих и служащих на 7-часовой рабочий день, а рабочих, занятых на подземных работах, – на 6-часовой рабочий день. В период с 1957 по 1960 г. был принят ряд совместных постановлений ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС о переводе рабочих и служащих различных отраслей народного хозяйства, а также министерств и ведомств на 7-часовой рабочий день, при этом руководителям совнархозов и отраслевых министерств разрешалось по согласованию с соответствующими профсоюзами устанавливать на предприятиях пятидневную рабочую неделю с двумя выходными днями при 8-часовом рабочем дне¹¹⁸.

Сложнее обстояло дело с повышением заработной платы низкооплачиваемым группам рабочих и служащих, поскольку этот вопрос приходилось решать «в пределах возможностей». Разработкой мероприятий по повышению минимальной заработной платы занимался Госплан. При обсуждении данного вопроса на заседании Президиума ЦК были высказаны разные мнения о том, каким должен быть минимальный размер заработной платы. Каганович предлагал 35–40 рублей, Микоян – 30, Шверник считал, что все расчеты должны вестись в пределах фондов зарплаты при исходном минимуме в 33 рубля, предложил в деревне минимальную зарплату установить ниже, чем в городе¹¹⁹.

Совместное постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС «О повышении заработной платы низкооплачиваемым рабочим и служащим» было принято 8 сентября 1956 г. Согласно этому нормативному акту, с 1 января 1957 г. устанавливалась минимальная заработная плата в следующих размерах:

а) рабочим и служащим, занятым непосредственно на промышленных предприятиях, стройках, предприятиях транспорта и связи, не менее 30–35 рублей в месяц;

б) остальным рабочим и служащим, а также младшему обслуживающему персоналу и работникам охраны промышленных предприятий, строек и предприятий транспорта и связи в городах и рабочих поселках не менее 30 рублей и в сельской местности не менее 27 рублей в месяц¹²⁰.

Названный нормативный акт, безусловно, способствовал повышению уровня жизни наиболее бедных слоев населения. Однако, несмотря на принятые меры, доля рабочих и служащих с низким уровнем заработной платы оставалась весьма значительной. В марте 1958 г. в Советском Союзе зарплату в размере:

до 40 рублей в месяц получали 22% рабочих и служащих;
от 40,1 до 50 рублей – 13%;
от 50,1 до 60 рублей – около 12%;
от 60,1 до 70 рублей – 10,8%;
от 70,1 до 80 рублей – 9,1%¹²¹.

Как видим, доля рабочих и служащих, получавших в марте 1958 г. заработную плату до 50 рублей в месяц (35%), сократилась в течение пяти лет на 7,6% (в июне 1953 г. такую зарплату получали 42,6% рабочих и служащих)¹²². В последующие годы размер минимальной заработной платы постепенно повышался на основе аналогичных законодательных актов.

Предметом нормативно-правового регулирования во второй половине 1950-х – начале 1960-х годов стали также вопросы охраны материнства и детства, здравоохранения, санаторного обслуживания трудящихся и др. 20 марта 1956 г. Совет Министров СССР принял постановление «Об улучшении работы санаториев и домов отдыха», согласно которому все санатории и дома отдыха, находившиеся ранее в ведении различных министерств, ведомств и организаций, передавались в ведение министерств здравоохранения союзных республик. Проведенная на основе данного постановления реорганизация спо-

собствовала улучшению работы санаторно-курортных организаций, а также сокращению и удешевлению их управленческого аппарата¹²³.

В соответствии с директивами XX съезда партии Президиум Верховного Совета СССР принял 26 марта 1956 г. указ об увеличении отпуска по беременности и родам с 77 до 112 дней (56 дней до родов и 56 после родов). Советское законодательство охраняло материнство и детство, но администрация отдельных предприятий и учреждений нередко нарушала это законодательство, увольняя беременных женщин под предлогом сокращения штатов или понижая их в должности под видом перевода на более легкую работу¹²⁴. Подобные случаи не носили массового характера, и, как правило, после жалобы работницы в высшие партийные инстанции справедливость восстанавливалась. Гораздо сильнее советская женщина страдала от того, что из-за острой семейной нужды и низкой материальной обеспеченности она была вынуждена работать, но при этом не имела возможности поместить своих детей в детские ясли или детский сад. Это была серьезная социальная проблема, о чем свидетельствовали массовые жалобы населения.

Обращаясь в ЦК КПСС, жительница Ленинграда писала:

«Может быть, для Вас вопрос очень мелкий, но для меня он главный в моей жизни. Я имею ребенка в возрасте 1 год 3 месяца. Муж мой инвалид Отечественной войны, без ноги, не может содержать на иждивении всю семью, нам отказывают в устройстве ребенка в детские ясли. Мы стоим на очереди уже год, наша очередь 1 160. Я вынуждена пойти работать только в ночную смену, но это очень тяжело. Прошу помощи».

В безвыходном положении оказывались матери-одиночки. Вот типичная ситуация, которую описывали многие женщины:

«Я, мать-одиночка, имею сына трехлетнего возраста. Работаю на стройке и беру каждый день своего малыша с собой, подвергая его жизнь опасности. Раньше оставляла его одного дома, но он порезал ножку. Обращалась я с просьбами к местным властям, но ответ последовал один – нет мест в детских садах»¹²⁵.

Учитывая, что в конце 1950-х годов женщины составляли 46% от общей численности рабочих и служащих, занятых в народном хозяйстве, можно понять, с какой надеждой было встречено постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 21 мая 1959 г. «О мерах по дальнейшему развитию детских дошкольных учреждений, улучшению воспитания и медицинского обслуживания детей дошкольного возраста»¹²⁶. Однако только законодательными мерами решить данную проблему было невозможно, требовались значительные материальные и денежные средства, которыми государство в тот период не располагало.

Более динамичному развитию системы здравоохранения способствовало издание постановления Бюро ЦК КПСС по РСФСР и Совета Министров РСФСР от 26 марта 1960 г. «О мерах по дальнейшему улучшению медицинского обслуживания и охраны здоровья населения»¹²⁷. Во всех республиках СССР государственное здравоохранение было бесплатным. Медицинское обслуживание было гарантированным и доступным для каждого человека, что укрепляло в гражданах чувство экономической безопасности. Но у советского здравоохранения было чрезвычайно много проблем, которые являлись прямым следствием отсутствия достаточного внимания со стороны государства к этой сфере. Крайне слабая материально-техническая база здравоохранения нуждалась в неотложных мерах по ее укреплению, расширению и совершенствованию.

В особенно тяжелом положении находились северные и восточные районы страны, где остро ощущался недостаток врачебных кадров, не хватало медикаментов, отсутствовали в достаточном количестве лечебно-профилактические учреждения, особенно мало было инфекционных, детских и других больниц. По этому поводу между центральными и местными органами власти велась длительная напряженная переписка. Вот лишь один пример таких «контактов». Исполком Томского областного Совета писал в Бюро ЦК КПСС по РСФСР и в Совет Министров РСФСР: «В городе Томске за последние 40 лет не было построено ни одного здания для лечебных учрежде-

ний. Многие имеющиеся в городе лечебные учреждения размещены в жилых и других малоприспособленных зданиях (например, родильный дом № 1 был размещен в бывшей тюрьме. – Г.И.). В настоящее время на 1 000 жителей города приходится 4,5 больничных койки, вместо 10–11 по норме». Из-за отсутствия больничных мест тысячам пациентов, в том числе и инфекционным больным, отказывали в госпитализации. Местное руководство просило включить в план строительства на ближайшие годы областную больницу на 400 коек, так как в городе вообще не было больницы для жителей области. Ответ из Министерства здравоохранения РСФСР гласил: «...в связи с ограниченностью общих капиталовложений и недостаточной мощностью подрядных строительных организаций строительство в Томске не включено в проект плана 6-ой пятилетки»¹²⁸.

При таком положении дел не было ничего удивительного в том, что в условиях десталинизации, когда закрывались лагеря и тюрьмы, а репрессивные органы лишались своих привилегий, во многих районах страны начались настоящие «битвы» за право занятия освободившихся помещений. Благодаря настойчивости и умелой аргументации, партийному и советскому руководству города Молотов (так с 1940 по 1957 г. назывался г. Пермь) удалось получить в распоряжение областного отдела здравоохранения новое, прекрасно оборудованное здание поликлиники при областном управлении КГБ. По сравнению с городскими лечебными учреждениями это был настоящий «дворец», в котором работающие врачи были загружены на 25–50% от установленной нормы, поскольку к поликлинике были «прикреплены» всего лишь 1410 человек. Несмотря на упорное сопротивление центрального и местного руководства КГБ, победила городская администрация – в здании бывшей поликлиники при областном управлении КГБ была открыта детская областная больница, о строительстве которой на протяжении ряда лет просило местное руководство¹²⁹.

Расходы на здравоохранение росли медленно, за 10 лет – с 1953 по 1963 г. – доля затрат на здравоохранение увеличилась в государственном бюджете на 1,4%, в 1963 г. эти расходы со-

ставляли менее 6% от всех расходов государственного бюджета¹³⁰, что никак не соответствовало ни потребностям развития отрасли, ни задачам социальной политики.

В 1957 г. правовое обеспечение получила социальная политика в области жилищного строительства. 31 июля «Правда» опубликовала постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О развитии жилищного строительства в СССР», в котором партия и правительство заявили о намерении «в ближайшие 10–12 лет покончить в стране с недостатком в жилищах». В постановлении подробно перечислялись успехи, уже достигнутые в области жилищного строительства, но вместе с тем отмечалось, что «быстрый рост населения и опережающее развитие промышленности, несмотря на непрерывно возрастающий объем жилищного строительства, привели к тому, что проблема жилья все еще продолжает оставаться одной из самых острых. Население многих городов, рабочих поселков и сел испытывает нужду в благоустроенных жилищах. Значительное количество семейств еще проживает в ветхих домах». В качестве одной из причин низких темпов жилищного строительства как в городе, так и в сельской местности называлась острая нехватка строительных материалов. Постановление несколько приукрашивало положение дел с обеспеченностью населения жильем, но в данном случае это было неважно. Главное – была предложена экономичная, реальная, соответствующая текущим экономическим возможностям государства программа развития жилищного строительства, нацеленная на значительный прирост жилищного фонда в кратчайшие сроки. Жилищный проект получил приоритетное финансирование.

Реализация этой обширной программы позволила миллионам советских людей справиться новоселье в новых квартирах, оборудованных водопроводом, канализацией, ванной. Всего в СССР с 1958 по 1963 г. в домах, построенных государством по новым экономичным типовым проектам, жилую площадь получили 33,5 миллиона человек¹³¹. Жилая площадь предоставлялась нуждавшимся гражданам в порядке очереди предприятиями или исполкомами местных Советов в соответствии с минимальными санитарными нормами, как правило, из расчета

одна квартира на одну семью, с весьма ограниченным правом выбора района проживания, этажности или планировки квартиры. Государственная жилая площадь предоставлялась в пользование бесплатно на неограниченный срок. За этот же период 25,3 миллиона человек переехали в новые дома, построенные за свой счет и с помощью государственного кредита¹³². До окончательного решения жилищной проблемы было еще очень далеко, но сомневаться в реальных успехах государства в этой сфере не приходится.

Социальное законодательство второй половины 1950-х — начала 1960-х годов практически не распространялось на колхозное крестьянство. Члены колхозов не подлежали государственному социальному страхованию, на них не распространялось действие Закона о государственных пенсиях. Вопрос о социальном обеспечении членов колхозов длительное время оставался как бы за рамками государственной социальной политики. Однако это не означало, что руководство страны не обращало внимания на данную проблему. В секретной записке Государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы от 27 июня 1961 г., адресованной в ЦК КПСС, в частности, сообщалось: «Вопрос о государственном пенсионном обеспечении членов колхозов рассматривался, однако не получил положительного разрешения, в связи с тем, что это связано с большими дополнительными расходами»¹³³.

С середины 1960-х годов, благодаря принятому 15 июля 1964 г. Закону о пенсиях и пособиях членам колхозов (вступил в действие с 1 января 1965 г.), началось постепенное улучшение материального положения нетрудоспособных колхозников и колхозниц. До принятия этого Закона пенсиями обеспечивались за счет средств колхозов 2,6 миллиона человек при среднем размере пенсии 6,4 руб. в месяц. К 1 июля 1965 г., то есть всего за полгода действия Закона, численность колхозников, получавших пенсию по новому законодательству, достигла 5,7 миллиона человек, а средний размер пенсии составил 12,75 руб. (против 15,36 руб. принятых в расчетах к закону). Более 90% всех пенсионеров-колхозников получали пенсии в

минимальном размере¹³⁴. Это объяснялось двумя обстоятельствами: во-первых, низким уровнем заработка в годы, предшествовавшие назначению пенсии, во-вторых, отсутствием документов о заработке. Выяснилось, что в колхозах было крайне плохо поставлено хранение архивных документов о трудовом стаже и заработке колхозников. Большинству членов колхозов приходилось устанавливать стаж по свидетельским показаниям, что требовало массового опроса свидетелей и, естественно, задерживало назначение пенсий.

В соответствии с новым Законом, члены колхозов получили право на пенсии по старости и инвалидности, а нетрудоспособные члены семей умерших колхозников, если они находились у них на иждивении, имели право на пенсию по случаю потери кормильца. Колхозницам стало назначаться пособие по беременности и родам. Выплата пенсий и пособий осуществлялась за счет средств колхозов и государства без каких-либо вычетов из доходов колхозников. Пенсии не подлежали налогообложению. Мужчины начинали получать пенсию в 65, женщины в 60 лет. Это дискриминирующее (по сравнению с рабочими и служащими) положение Закона стало объектом острой критики и массового недовольства со стороны колхозного крестьянства. Дело в том, что по законодательству, действовавшему до принятия Закона о пенсиях и пособиях членам колхозов, мужчины и женщины, члены колхозов, признавались нетрудоспособными, освобождались от обязанности выработать минимум трудовой и имели льготы по сельскохозяйственному налогу в возрасте с 60 и 55 лет соответственно.

Таким образом, за рамками действия Закона остались примерно 2,1 миллиона колхозных стариков, которые к 1965 г. уже прекратили работу в колхозах вследствие старости. По этой причине многие ветераны колхозного движения оказались без материального обеспечения. Устанавливая для колхозников повышенный возраст выхода на пенсию, государство сэкономило в год 350 миллионов рублей, при этом общая сумма расходов на пенсии и пособия колхозникам составляла в 1966 г. один миллиард рублей¹³⁵.

Для выплаты пенсий и пособий, предусмотренных данным Законом, был образован централизованный союзный фонд социального обеспечения колхозников, который формировался за счет отчислений от доходов колхозов и ежегодных ассигнований (дотаций) из государственного бюджета СССР. Начиная с 1964 г. все колхозы производили денежные отчисления в размерах, установленных Советом Министров СССР. В 1964 г. было отчислено 2,5% от суммы валового дохода колхозов, в 1965-м и последующих годах – 4%. В 1965 г. в общем объеме финансовых ресурсов централизованного фонда социального обеспечения колхозников поступления от доходов колхозов составляли около 60%, а средства, полученные из государственного бюджета, – примерно 40%, в последующие годы удельный вес дотаций постепенно повышался и к началу 1970-х годов превысил 60%. Общий объем финансовых ресурсов централизованного фонда социального обеспечения колхозников увеличился за 10 лет (с 1965 по 1975 г.) в 2,9 раза, в том числе отчисления колхозов возросли в 2,2 раза, а дотации государственного бюджета – в 5,4 раза¹³⁶.

Как бы предвидя недовольство отдельных категорий колхозников некоторыми положениями Закона о пенсиях и пособиях членам колхозов, законодатель указал в преамбуле, что размеры пенсий, предусмотренные настоящим Законом, в дальнейшем, по мере роста национального дохода, и, в частности, роста доходов колхозов, будут постепенно повышаться до уровня государственных пенсий, назначаемых рабочим и служащим¹³⁷. В определенной мере эти обещания были выполнены в ходе реализации постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 26 сентября 1967 г. «О мерах по дальнейшему повышению благосостояния советского народа». Специальный указ Президиума Верховного Совета СССР от того же числа вносил в Закон важные изменения: с 1 января 1968 г. снижался пенсионный возраст для колхозников (до 55 лет для женщин и до 60 лет для мужчин), многодетные матери получили право выхода на пенсию по старости с 50 лет, повышался минимальный размер пенсии по инвалидности, впервые устанавливалось пенсионное обеспечение инвалидам III группы,

частично утратившим трудоспособность вследствие трудового увечья или профессионального заболевания¹³⁸. Изменения и дополнения вносились в этот закон и в последующие годы. Численность лиц, которым были назначены пенсии по Закону о пенсиях и пособиях членам колхозов, увеличилась с 7,9 миллионов человек в 1965 г. до 12,2 миллионов человек в 1971 г.¹³⁹

В последующие годы изменения в пенсионном законодательстве и повышение зарплаток трудящихся привели к заметному улучшению материального положения пенсионеров как в государственном секторе, так и в колхозах. В 1971 г. на выплату пенсий и пособий за счет государственного бюджета и других источников финансирования направлялось 17,5 миллиардов рублей, общее количество пенсионеров в стране составляло 42,4 миллиона человек¹⁴⁰. Поскольку все права граждан на получение тех или иных видов пенсий, пособий и других социальных выплат были закреплены юридически, они реализовывались автоматически. Социальное законодательство определяло объем ресурсов, направляемых на финансирование соответствующих социальных расходов, поэтому говорить об «остаточном принципе» финансирования в данном случае не имеет смысла.

Новая социальная политика являлась политикой государственного патернализма. Советское государство выступало гарантом социальной защиты населения, финансировало основную часть расходов в социальной сфере, но при этом оставляло за собой право решать все вопросы социального развития, исходя из собственных экономических, идеологических и политических приоритетов. Формированию патерналистской модели социальной политики в значительной мере способствовал отказ высшего руководства страны от политики массовых репрессий. Обретя, наконец, хотя бы относительное чувство личной безопасности, население не стремилось избавиться от патерналистской опеки государства. Ограничение индивидуальной свободы выбора в условиях экономической несвободы не воспринималось населением как нечто противоестественное, скорее, наоборот, рассматривалось как неотъемлемое право государства, несущего на себе бремя забот о советском человеке.

Анализируя формы патерналистской опеки в классической социалистической системе, Янош Корнаи писал: «Значительная часть функций, связанных с патерналистской опекой населения, осуществляется предприятиями и учреждениями, что делает зависимость работников от их нанимателей еще более сильной. Бесплатное образование и медицинское обслуживание сопровождается принудительным прикреплением к определенной школе, поликлинике или больнице. И если государство обеспечивает всех жильем, то оно и монополизирует право решать, где и в каких условиях жить. Государство заботится о нетрудоспособных, но все – и работающие, и нетрудоспособные – постоянно находятся в поле его зрения, под бдительным присмотром. Этот присмотр не оставляет человека с момента его появления на свет в государственном родильном доме, с государственного детского сада до государственного дома престарелых, а при необходимости и до государственного похоронного бюро»¹⁴¹.

На наш взгляд, основная масса населения не только не тяготилась такой опекой, но даже гордилась ею. Об этом свидетельствовали данные социологического опроса, проведенного в августе–сентябре 1960 г. Институтом общественного мнения «Комсомольской правды» (ИОМ «КП») – одной из первых социологических служб, появившихся в СССР на рубеже 1950–1960-х годов.

Опрос, в котором приняли участие 1 399 человек, был организован с целью выявить отношение населения к социальной политике, проводимой правительством. Исследовались динамика и проблемы уровня жизни населения, при этом речь шла не о прямом фотографировании реального положения вещей, а об измерении субъективных ощущений людей, их самочувствия и настроения по поводу этого положения.

Ответы на вопрос: «Как изменился уровень вашей жизни за последние годы?» распределились следующим образом: «повысился» – 72,2% к общему числу опрошенных, «остался без изменений» – 19,8%, «понижился» – 7%. Из числа опрошенных, отметивших повышение своего жизненного уровня (1 024 че-

ловека), 30,6% связали это повышение с ростом заработной платы; 21,9% – с улучшением снабжения товарами широкого потребления; 19,9% – с улучшением снабжения продуктами питания; 17,5% – с сокращением рабочего дня; 11,2% – с улучшением жилищных условий, назывались также и некоторые другие причины. Те опрошенные, которые заявили о понижении своего жизненного уровня (98 человек), связывали этот факт с потерей разного рода льгот, надбавок к зарплате (26,5%), со снижением зарплаты (24,5%), с уменьшением заработной платы в связи с перемещением по должности или поступлением на учебу (16,3%), с рождением детей (14,3%), с выходом на пенсию (7,1%) и рядом других причин.

Отвечая на вопрос: «Какую проблему вы считаете первоочередной?», 52,8% из общего числа опрошенных назвали жилищное строительство; 27,4% – рост заработной платы; 19,3% – расширение сети дошкольных учреждений. Другие опрошенные посчитали первоочередными проблемами увеличение производства продуктов питания и товаров широкого потребления, сокращение рабочего дня, улучшение бытового обслуживания¹⁴².

Анализируя и комментируя результаты исследования, профессор Б.А.Грушин, основатель и первый руководитель ИОМ «КП», отмечал, что проведенные измерения показали: подавляющее большинство людей довольны своей жизнью и находятся в прекрасном настроении, «зафиксированный в исследовании общий психологический тонус населения страны был, вне всякого сомнения, положительным и весьма высоким». Более того, высокий психологический тонус, связанный с удовлетворенностью людей своим настоящим положением, сопровождался весьма высоким оптимизмом в отношении их ближайшего будущего.

Главными из полученных результатов были, по мнению Грушина, два:

- 1) народ полностью лоялен по отношению к существующему в стране строю, целиком одобряет общую линию КПСС и социалистического государства;

2) активной поддержкой со стороны народа пользуется не только общий политический курс власти, но и большинство конкретных шагов, связанных с реализацией этого курса¹⁴³.

Эти выводы можно наглядно проиллюстрировать ответами на вопрос: «Что бы вы могли предложить для быстреего решения выдвинутой вами проблемы?». Жительница Ленинграда ответила так: «Больше того, что делается со стороны государства, предложить что-либо очень трудно». Это мнение полностью разделяет пенсионер из Архангельска: «Все предложения и проблемы охвачены в постановлениях КПСС, выполнение их даст все необходимое для народа». Механик из Запорожья ответил еще определеннее: «Необходимо выполнять решения партии и правительства – и все!»¹⁴⁴.

Анализ ответов опрошенных граждан выявил еще одно важное свойство массового сознания – ярко выраженный патернализм. В сотнях анкет присутствовали высказывания такого рода:

«Благодаря заботе нашей родной Коммунистической партии труженики села стали жить лучше» (председатель колхоза из Мордовии).

«Вот и моя семья получила хорошую квартиру, сократился рабочий день, повысилась моя заработная плата... За все это я очень благодарна нашему правительству» (жительница города Гусь-Хрустальный).

«Лично у меня оклад повысился с 1 000 рублей до 1 200, а у жены – с 900 до 1 000. Объясняю это только последовательной и мудрой политикой партии, выполняющей заветы В.И.Ленина по улучшению благосостояния трудящихся» (мастер из Таганрога; денежные показатели даны в масштабе текущих цен).

«Повысилась заработная плата, в магазинах в постоянном наличии продукты и товары... Кроме того, закончила высшее учебное заведение. Связываю все это с мудрым руководством КПСС и нашего правительства» (жительница Минска, детский врач).

«Повышение моего жизненного уровня я связываю, прежде всего, с заботой КПСС о трудящихся массах» (мастер из Кишинева)¹⁴⁵.

Из 1 399 участников опроса лишь единицы осознавали себя в качестве активных, самостоятельных субъектов социального действия. Их позиция отражена в высказывании мастера из

Вильнюса: «Мы не должны говорить только “дай”, а должны своим трудом, знаниями, рациональным использованием средств строить для себя прекрасное завтра»¹⁴⁶.

Мы можем вполне согласиться с мнением Б.А.Грушина, посвятившего всю свою научную жизнь теоретическому и эмпирическому изучению массового сознания, что патернализм советских людей «следует оценивать в качестве продукта не только тогдашней, в самом деле всемогущей, практики партийно-государственного управления, но и более фундаментальной, архаической, традиционной для дореволюционной России системы отношений между “мужиком и баринном”, “рабочим и хозяином”, наконец, “народом и царем-батюшкой»¹⁴⁷.

Примечания

- ¹ Фицпатрик Ш. Повседневный сталинизм. Социальная история Советской России в 30-е годы: город. М., 2001. С. 272; Зубкова Е.Ю. Послевоенное советское общество: политика и повседневность, 1945–1953. М., 1999. С. 55–101.
- ² Народное хозяйство СССР в 1959 году: стат. ежегодник. М., 1960. С. 801, 804.
- ³ Народное хозяйство СССР в 1970 г.: стат. ежегодник. М., 1971. С. 133.
- ⁴ Под социальной стратегией мы понимаем совокупность долгосрочных и среднесрочных целей развития общества в области уровня и качества жизни населения.
- ⁵ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 106. Л. 136, 137.
- ⁶ Там же. Л. 137.
- ⁷ О культе личности и его последствиях: доклад первого секретаря ЦК КПСС тов. Хрущёва Н.С. XX съезду КПСС // Известия ЦК КПСС. 1989. № 3. С. 161.
- ⁸ Лаврентий Берия. 1953: стенограмма июльского пленума ЦК КПСС и другие документы / под ред. А.Н.Яковлева. М., 1999. С. 171, 172.
- ⁹ ГАРФ. Ф. Р-7523. Оп. 85. Д. 2826. Л. 3.
- ¹⁰ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 78. Л. 41.
- ¹¹ Там же.
- ¹² Там же. Л. 42.
- ¹³ Там же. Л. 45.

- ¹⁴ Корнаи Я. Социалистическая система: политическая экономия коммунизма: пер. с англ. М., 2000. С. 340.
- ¹⁵ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 128. Л. 105–116.
- ¹⁶ Там же. Оп. 20. Д. 182. Л. 98.
- ¹⁷ Там же. Оп. 30. Д. 135. Л. 93.
- ¹⁸ Там же. Л. 7.
- ¹⁹ Там же. Л. 10.
- ²⁰ Там же. Л. 11.
- ²¹ Там же. Д. 128. Л. 108–111.
- ²² Шестаков В.А. Социально-экономическая политика советского государства в 50-е – середине 60-х годов. М., 2006. С. 174.
- ²³ В литературе высказывается точка зрения, что «критическая атака» на министерства и ведомства имела политическую подоплеку. Это был один из способов дискредитации Маленкова с целью его последующего устранения с поста председателя Совета Министров СССР. (См.: Шестаков В.А. Социально-экономическая политика советского государства в 50-е – середине 60-х годов. С. 167).
- ²⁴ Зверев А.Г. Записки министра. М., 1973. С. 241.
- ²⁵ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 185. Л. 36.
- ²⁶ ГАРФ. Ф. Р-7523. Оп. 75. Д. 1569. Л. 117.
- ²⁷ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 185. Л. 29.
- ²⁸ Там же. Л. 30.
- ²⁹ Там же. Л. 31.
- ³⁰ Там же. Л. 30.
- ³¹ Там же. Д. 106. Л. 144.
- ³² Там же. Д. 128. Л. 108, 117.
- ³³ Там же. Д. 186. Л. 166.
- ³⁴ Там же. Л. 166–168.
- ³⁵ Чуев Ф. Сто сорок бесед с Молотовым: из дневника Ф. Чуева. М., 1991. С. 264.
- ³⁶ Лаврентий Берия. 1953: стенограмма июльского пленума ЦК КПСС и другие документы. С. 171, 172.
- ³⁷ С января 1951 г. по апрель 1953 г. из ГДР в Западную Германию бежало 447 тысяч человек.
- ³⁸ Лаврентий Берия. 1953: стенограмма июльского пленума ЦК КПСС и другие документы. С. 95.
- ³⁹ Там же. С. 353.
- ⁴⁰ Там же. С. 345.
- ⁴¹ Верт Н. История советского государства, 1900–1991. М., 1992. С. 337.
- ⁴² Чуев Ф. Сто сорок бесед с Молотовым ... С. 369.
- ⁴³ XI съезд профессиональных союзов СССР. Стенографический отчет. М., 1954.
- ⁴⁴ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 59. Л. 111–112.

- 45 Там же. Л. 113, 114.
- 46 Там же. Л. 118.
- 47 *Зезина М.Р.* Режим привилегий для научной и художественной интеллигенции // Режимные люди в СССР / отв. ред. Т.С.Кондратьева, А.К.Соколов. М., 2009. С. 336.
- 48 РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 135. Л. 93.
- 49 *Маленков Г.М.* Речь на пятой сессии Верховного Совета СССР, 8 августа 1953 г. М., 1953. С. 8, 9.
- 50 Там же. С. 4. На 1953 г. расходы на оборону были утверждены в размере 11,02 млрд руб., фактически израсходовано 10,78 млрд руб. В последующие годы, вплоть до 1961 г., доля расходов на оборону в государственном бюджете ежегодно снижалась в среднем на 1,2%.
- 51 *Косыгин А.Н.* Программа крутого подъема производства промышленных товаров широкого потребления // *Косыгин А.Н.* К великой цели: избр. речи и статьи. М., 1979. Т. 1. С. 52–66.
- 52 Президиум ЦК КПСС, 1954–1964. М., 2006. Т. 2: Постановления, 1954–1958 / гл. ред. А.А.Фурсенко. С. 40–43.
- 53 *Микоян А.И.* Так было: размышления о минувшем. М., 1999. С. 599, 600.
- 54 *Жуков Ю.Н.* Тайны Кремля: Сталин, Молотов, Берия, Маленков. М., 2000. С. 645.
- 55 Там же. С. 651.
- 56 Рисуя картину полного развала сельского хозяйства, Хрущёв на первых порах воздерживался от упреков в адрес Маленкова, который с 1947 г. возглавлял Бюро по сельскому хозяйству при Совете Министров СССР и соответственно нес политическую ответственность за состояние этой отрасли народного хозяйства.
- 57 Лаврентий Берия. 1953: стенограмма июльского пленума ЦК КПСС и другие документы. С. 173.
- 58 РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 149. Л. 36.
- 59 *Жуков Ю.Н.* Тайны Кремля: Сталин, Молотов, Берия, Маленков. С. 625, со ссылкой на: РГАНИ. Ф. 5. Оп. 26. Д. 46. Л. 53–56.
- 60 Неработающие пенсионеры получали денежные надбавки (так называемые «хлебные надбавки») в размере 6 рублей, которые были установлены в сентябре 1946 г. в связи с повышением в 2–3 раза цен на продовольствие, распределявшееся по карточкам.
- 61 РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 128. Л. 2, 3.
- 62 *Дегтярев Г.П.* Пенсионные реформы в России. М., 2003. С. 166.
- 63 ГАРФ. Ф. А-413. Оп. 1. Д. 3032. Л. 25, 42.
- 64 РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 57. Л. 78–83.
- 65 Там же. Д. 128. Л. 75.
- 66 Там же. Л. 2–13.

- 67 Там же. Л. 75.
- 68 Там же. Л. 13.
- 69 ГАРФ. Ф. Р-9553. Оп. 1. Д. 91. Л. 94–101.
- 70 Там же. Л. 105.
- 71 РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 185. Л. 87.
- 72 Там же. Д. 135. Л. 1.
- 73 Там же. Л. 2.
- 74 Там же. Л. 3.
- 75 Там же. Л. 4.
- 76 Там же. Д. 106. Л. 137.
- 77 Там же. Д. 185. Л. 87–88.
- 78 Там же. Д. 267. Л. 18–20.
- 79 Там же. Ф. 2. Оп. 3. Д. 79. Л. 11.
- 80 Президиум ЦК КПСС, 1954–1964. М., 2003. Т. 1: Черновые протокольные записи заседаний. Стенограммы / гл. ред. А.А.Фурсенко. С. 129–131.
- 81 Совет Народных Комиссаров СССР. Совет Министров СССР. Кабинет Министров СССР, 1923–1991: энциклопедический справочник / авт.-сост. С.Д.Гарнюк. М., 1999. С. 120, 214.
- 82 ГАРФ. Ф. А-413. Оп. 1. Д. 2799. Л. 4.
- 83 Там же. Д. 3030. Л. 166.
- 84 Собрание постановлений Правительства СССР. 1940. № 27. Ст. 637.
- 85 Президиум ЦК КПСС, 1954–1964. Т. 1. С. 65, 904.
- 86 Правда. 1956. 10 июня.
- 87 РГАНИ. Ф. 1. Оп. 2. Д. 3. Л. 3, 4.
- 88 Там же. Л. 4.
- 89 Там же. Л. 5.
- 90 Там же. Л. 8, 9.
- 91 Там же. Л. 10.
- 92 Там же. Л. 1.
- 93 Там же. Л. 5.
- 94 Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 6. С. 232.
- 95 На предыдущем, XIX съезде партии (1952) с отчетным докладом выступал Г.М.Маленков.
- 96 РГАНИ. Ф. 1. Оп. 2. Д. 3. Л. 15, 124–139; Д. 4. Л. 104–127.
- 97 Там же. Д. 3. Л. 125; Д. 4. Л. 111.
- 98 Там же. Д. 3. Л. 128, 133.
- 99 Там же. Л. 131.
- 100 Там же. Д. 4. Л. 119–120.
- 101 Там же. Ф. 5. Оп. 30. Д. 267. Л. 207.
- 102 Там же. Ф. 1. Оп. 2. Д. 1. Л. 71, 72.
- 103 Там же. Ф. 5. Оп. 30. Д. 147. Л. 52.

- ¹⁰⁴ Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва. Пятая сессия 11–16 июля 1956 г. Стенографический отчет. М., 1956.
- ¹⁰⁵ Труд. 1956. 9 мая.
- ¹⁰⁶ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 135. Л. 86.
- ¹⁰⁷ Труд. 1956. 10 мая.
- ¹⁰⁸ Ланцев М.С. Социальное обеспечение в СССР (экономический аспект). М., 1976. С. 48.
- ¹⁰⁹ Президиум ЦК КПСС, 1954–1964. Т. 2. С. 274–279.
- ¹¹⁰ Дегтярев Г.П. Пенсионные реформы в России. С. 179.
- ¹¹¹ Муравьева Н.А. Социальное обеспечение в СССР: доклад Муравьевой Н.А., министра социального обеспечения РСФСР, [Москва, сент. 1956 г.]. М., [1956]. С. 6.
- ¹¹² Ланцев М.С. Социальное обеспечение в СССР (экономический аспект). С. 52.
- ¹¹³ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 20. Д. 229. Л. 8.
- ¹¹⁴ Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. № 5. Ст. 139.
- ¹¹⁵ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 186. Л. 4–6.
- ¹¹⁶ Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. № 12. Ст. 291.
- ¹¹⁷ Президиум ЦК КПСС, 1954–1964. Т. 2. С. 173.
- ¹¹⁸ Там же. Т. 1. С. 914.
- ¹¹⁹ Там же. С. 84.
- ¹²⁰ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1968. Т. 4: 1953–1961 годы. С. 321–323.
- ¹²¹ РГАНИ. Ф. 2. Оп. 1. Д. 334. Л. 180.
- ¹²² Там же. Ф. 5. Оп. 30. Д. 106. Л. 137
- ¹²³ Там же. Д. 179. Л. 26.
- ¹²⁴ Там же. Д. 186. Л. 155–156.
- ¹²⁵ РГАСПИ. Ф. 556. Оп. 16. Д. 79. Л. 217, 218.
- ¹²⁶ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 58. Д. 41. Л. 38.
- ¹²⁷ РГАСПИ. Ф. 556. Оп. 23. Д. 125. Л. 160–161.
- ¹²⁸ Там же. Д. 11. Л. 52, 53, 120–125.
- ¹²⁹ Там же. Д. 12. Л. 45, 69–71.
- ¹³⁰ Народное хозяйство СССР в 1963 году: стат. ежегодник. М., 1965. С. 654, 657.
- ¹³¹ Там же. С. 514, 515. Подсчет наш.
- ¹³² Там же. Подсчет наш.
- ¹³³ РГАСПИ. Ф. 556. Оп. 23. Д. 125. Л. 66–67.
- ¹³⁴ ГАРФ. Ф. Р-9553. Оп. 1. Д. 1667. Л. 155, 156.
- ¹³⁵ Там же. Л. 156, 158, 161, 166.
- ¹³⁶ Развитие и финансирование общественных фондов потребления. М., 1978. С. 205, 206.
- ¹³⁷ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1968. Т. 5: 1962–1965 годы. С. 472–478.

- ¹³⁸ Ведомости Верховного Совета СССР. 1967. № 39. Ст. 520.
- ¹³⁹ РГАНИ. Ф. 2. Оп. 3. Д. 217. Л. 51.
- ¹⁴⁰ Там же. Л. 50, 51.
- ¹⁴¹ *Корнаи Я.* Социалистическая система: политическая экономия коммунизма. С. 342.
- ¹⁴² *Грушин Б.А.* Четыре жизни России в зеркале опросов общественного мнения: очерки массового сознания россиян времен Хрущёва, Брежнева, Горбачёва и Ельцина: в 4 кн. М., 2001. Жизнь 1-я: Эпоха Хрущёва. С. 112–131.
- ¹⁴³ Там же. С. 138, 140, 154.
- ¹⁴⁴ Там же. С. 155.
- ¹⁴⁵ Там же. С. 155, 156.
- ¹⁴⁶ Там же.
- ¹⁴⁷ Там же. С. 157.

Глава вторая
**«СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЕ ГОСУДАРСТВО
БЛАГОСОСТОЯНИЯ» В КОНТЕКСТЕ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СССР**

**1. Механизм социалистического
хозяйствования**

В директивно-плановой экономике Советского Союза в 1950–1970-е годы определяющее значение имели административные решения высших органов партийно-государственного управления. Как правило, все административные решения в области социальной политики оформлялись в виде директивных указаний с ярко выраженной политической окраской. Они определяли цели и направления социального развития и в дальнейшем обеспечивались финансовыми ресурсами, но при этом далеко не всегда увязывались с реальной ситуацией в экономике. Важнейшие административные решения в области социально-экономического развития СССР принимались на партийных съездах и пленумах. Так, например, XX съезд КПСС утвердил «Директивы по шестому пятилетнему плану развития народного хозяйства на 1956–1960 гг.»; внеочередной XXI съезд партии (1959) обсудил и официально одобрил «Контрольные цифры развития народного хозяйства СССР на 1959–1965 годы», то есть заменил пятилетку семилетним планом. Прошедший весной 1966 г. XXIII съезд КПСС принял «Директивы по пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР на 1966–1970 годы». Аналогичный документ по девятому пятилетнему плану на 1971–1975 гг. принял XXIV съезд партии (1971). Во второй половине 1970-х годов задачи и характер планирования несколько изменились. XXV съезд КПСС (1976) обсудил и утвердил уже не директивы, а «Основные направления развития народного хозяйства СССР на 1976–1980 годы».

Перспективные планы разрабатывались по поручению Президиума (Политбюро) ЦК КПСС и Совета Министров СССР Государственным плановым комитетом Совета Министров СССР (Госпланом СССР) при непосредственном участии советов министров союзных республик, министерств и ведомств, Академии наук СССР и т.д. Проекты пятилетних планов публиковались в печати и широко обсуждались общественностью. В высшие партийные и государственные органы, в редакции газет поступали тысячи предложений трудящихся по проекту очередного пятилетнего плана. Особое значение практика «всенародного» обсуждения предсъездовских документов получила в период десталинизации. Председатель Госплана СССР Н.К.Байбаков вспоминал об этом периоде: «Разрабатывая план шестой пятилетки, Госплан СССР стремился привлечь к этой работе как можно более широкие круги общественности. Уже на первой стадии работы над планом, то есть при подготовке проекта директив шестой пятилетки, Госплан приобщал к ней местные органы, направив на места около ста ведущих специалистов для оказания помощи по составлению планов и уточнению расчетов.

В феврале 1956 года Госплан подготовил первый доклад об итогах рассмотрения предложений трудящихся <...>. Наиболее ценные предложения Госплан счел нужным учесть. Это касалось, например, предложений о сокращении рабочего дня, повышении заработной платы низкооплачиваемым категориям рабочих и служащих, упорядочении оплаты труда, повышении пенсий и ряда других. В этом была одна из отличительных особенностей разработки шестого пятилетнего плана: впервые детально были рассмотрены предложения трудящихся»¹.

Обсудив и утвердив директивы (контрольные цифры, основные направления) развития народного хозяйства, съезд КПСС особым постановлением поручал Совету Министров СССР обеспечить разработку очередного Государственного пятилетнего плана с разбивкой по годам пятилетки и по министерствам, ведомствам и союзным республикам. Далее Совет Министров вносил проект Государственного пятилетнего плана развития народного хозяйства СССР, предварительно рас-

смотренный и одобренный сначала Президиумом (Политбюро), а затем и пленумом ЦК КПСС, на рассмотрение и утверждение Верховного Совета СССР, после чего Государственный план становился законом.

Советские руководители, и в частности Хрущёв, неоднократно заявляли в своих официальных выступлениях: «В нашей системе организованного социалистического государства все предусматривается планом. Планы, которые предварительно тщательно рассматриваются, а затем утверждаются, являются у нас неизблемыми»². На практике же в утвержденные планы часто вносились коррективы. Так, первый секретарь Горьковского обкома партии М.Т.Ефремов с возмущением докладывал на одном из пленумов ЦК КПСС: «В течение планового периода идут бесконечные изменения плана. В 1964 г. по нашему совнархозу план изменяли 488 раз, в том числе 44 раза по объему производства, 55 раз – по труду и зарплате, 84 раза – по себестоимости, 75 раз по номенклатуре и 20 раз по товарам культбыта (товары культурно-бытового назначения. – Г.И.). Финансовый план в течение года изменялся 218 раз. Каждое изменение, как цепная реакция, влечет изменение планов десятков и сотен предприятий»³. Тем не менее, директивное централизованное планирование было стержнем советской экономики.

Планы определяли развитие всего народного хозяйства, в том числе и социальной сферы. Руководители всех рангов несли персональную ответственность за выполнение плановых заданий. Мера ответственности зависела от многих факторов, в том числе и от политического климата в стране. Если в период Сталина за невыполнение планов можно было поплатиться жизнью, то в эпоху Брежнева, как правило, имелось достаточно возможностей уйти от ответственности с помощью приписок, взяток, дружеских связей и т.д. Десталинизация заметно ослабила государственную дисциплину в вопросах выполнения народнохозяйственных планов и обязательств.

Хрущёв, ратовавший за восстановление «социалистической законности», попытался решить эту социально-экономическую проблему путем усиления уголовно-правового принуждения. В

апреле 1958 г. Президиум Верховного Совета СССР принял Указ «Об ответственности за невыполнение планов и заданий по поставкам продукции»⁴. Невыполнение планов объявлялось «грубым нарушением государственной дисциплины», которое влекло за собой дисциплинарную, материальную или уголовную ответственность. Совместное постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 мая 1961 г. «О мерах по предотвращению фактов обмана государства и по усилению контроля за достоверностью отчетов о выполнении планов и обязательств»⁵ призывало все партийные и советские органы «принять необходимые меры к искоренению фактов приписок и других искажений в отчетности, рассматривая эти действия как преступления перед партией и народом». Лиц, виновных в совершении указанных преступлений, следовало снимать с занимаемых постов, привлекать к строгой партийной и государственной ответственности, вплоть до исключения из партии и предания суду.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1961 г. «Об ответственности за приписки и другие искажения отчетности о выполнении планов»⁶ вводилась уголовная ответственность (до трех лет лишения свободы) за приписки в государственной отчетности и предоставление других умышленно искаженных данных о выполнении планов. Названные законодательные акты, а также некоторые другие аналогичного характера имели кратковременный эффект и мало способствовали решению актуальных социально-экономических проблем.

Страх перед наказанием редко удерживал слишком ретивых, недобросовестных или некомпетентных руководителей от должностных преступлений и служебных злоупотреблений. В докладе Хрущёва на декабрьском пленуме ЦК КПСС (1962) приводились такие факты: органы партийно-государственного контроля только в первом квартале 1962 г. выявили в колхозах и совхозах Калининской области 140 фактов приписок и искажений государственной отчетности, в Запорожской области за шесть месяцев того же года раскрыто 116 подобных случаев. Большой ущерб советской экономике наносили хищения и растраты государственных средств и материальных ценностей. Только по делам, переданным

в суды за первую половину 1962 г., ущерб, причиненный хищениями, составил свыше 56 миллионов рублей⁷.

Острый недостаток товаров народного потребления служил благодатной почвой для расцвета так называемой «теневого экономики». «Жулики и проходимцы», как их называл Хрущёв, развивали на государственных предприятиях легкой и пищевой промышленности бурную частнопредпринимательскую деятельность, выпускали в большом количестве дефицитную продукцию и сбывали ее с помощью работников государственной торговли. Дельцы теневого экономики работали под вывеской государственных предприятий, за взятки получали дефицитное сырье, использовали в корыстных целях государственное оборудование, обогащаясь тем самым на миллионы рублей. Такие, по словам Хрущёва, «воровские конторы» были организованы в Киргизии, Узбекистане, Литве и в некоторых других союзных республиках. В 1962 г. в Узбекистане за нелегальную предпринимательскую деятельность, организованную на средства государства, было привлечено к судебной ответственности более 150 человек⁸. Особенно тревожил Хрущёва тот факт, что к уголовной ответственности пришлось привлечь коммунистов и сотрудников правоохранительных органов. Проект доклада Хрущёва на декабрьском пленуме 1962 г. содержал множество пометок «Не для печати». В одном из таких отмеченных мест, не вошедших в опубликованный стенографический отчет пленума, сообщалось: «Только в первом полугодии 1962 г. за совершение различных преступлений осуждено 12 700 бывших членов партии, в том числе 4 400 за хищения и взяточничество. Еще более позорными являются факты, когда в составе преступных групп дельцов, расхитителей и взяточников, разоблаченных за последнее время в ряде республик, оказались сотрудники прокуратуры, суда, милиции, то есть органов, призванных вести борьбу с преступностью, а в отдельных случаях даже партийные работники»⁹.

Репрессии могли замедлить, но не остановить рост теневого экономики, которую в СССР порождали тотальный дефицит предметов потребления и отсутствие легальных возможностей для частной предпринимательской деятельности. В брежневский период теневой сектор советской экономики неуклонно

расширялся, о чем свидетельствовали результаты ревизий и проверок, проводимых Министерством финансов СССР¹⁰.

Важную роль в механизме социалистического хозяйствования играли пленумы ЦК КПСС, на которых, кроме партийных, политических и идеологических вопросов, решались также такие первостепенные задачи социального и экономического развития страны, как реформы управления промышленностью и строительством, реорганизация и подъем сельскохозяйственного производства, совершенствование планирования и экономического стимулирования, повышение уровня жизни и благосостояния народа и многие другие.

На декабрьском пленуме ЦК КПСС 1965 г. впервые были рассмотрены проекты Государственного плана развития народного хозяйства СССР и Государственного бюджета СССР на будущий год. С этого времени вопросы текущего планирования, определения объемов производства и распределения национального дохода стали ежегодно обсуждаться на пленумах ЦК КПСС. В большинстве случаев рассмотрение этих вопросов носило формальный характер, участники пленумов были единодушны и принимали решения единогласно, поскольку все проекты предварительно обсуждались и утверждались на заседаниях Политбюро ЦК КПСС.

Пленумы ЦК КПСС, так же как и партийные съезды, трудно назвать ареной дискуссий по вопросам экономической или социальной политики. Особенно это замечание относится к брежневскому периоду. Иное дело – заседания Президиума (с 1966 г. Политбюро) ЦК КПСС, на которых обнаруживались серьезные разногласия и вспыхивали острые споры. К сожалению, у исследователей очень мало возможностей анализировать эти разногласия, поскольку партийное руководство не любило «выносить сор из избы». Главный редактор издания «Президиум ЦК КПСС, 1954–1964» А.А.Фурсенко писал в этой связи: «Деятельность Политбюро (Президиума) ЦК КПСС известна, главным образом, по официальным публикациям. Подлинные документы, возникшие в процессе этой деятельности, были одним из главных секретов КПСС»¹¹. Исследователям доступны лишь отдельные стенографические записи выступлений Хрущёва и некоторых

дискуссий. Они немногочисленны, так как стенографистки допускались на заседания Президиума в редких случаях.

Сам факт наличия споров и разногласий не скрывался, неизвестной оставалась закулисная сторона дискуссий. Характерное признание содержалось в выступлении Брежнева на декабрьском пленуме ЦК КПСС (1966). Высказывая свое мнение по вопросам текущего планирования, он заявил: «Если говорить откровенно, процесс споров кончился. Сейчас наступил момент, когда каждый министр должен работать и держать руки по швам, раз сказала партия. Я не буду делать никаких намеков, о чем и с кем мы спорили. Мы не осуждаем это. Спор – естественный процесс»¹².

По воспоминаниям Н.К.Байбакова, «на заседаниях Политбюро нередко возникали споры, которые перерастали в конфликтные ситуации, требующие выдержки и настойчивости в защите собственной позиции, выраженной в том или ином предложении Госплана СССР». Однако с годами, когда Брежнев был уже серьезно болен, ситуация изменилась: «Едва Генсек с трудом дочитывал текст своего выступления, который подготовил ему аппарат, следовал вопрос: “Товарищи, какие будут замечания? Предложения?” Со всех сторон слышались голоса: “Нет замечаний, Леонид Ильич, давайте принимать, согласны с этим...” Так нередко обсуждались и принимались крупномасштабные решения – без глубокого анализа и взвешенного подхода»¹³.

Конституция СССР 1936 г. называла четыре группы интересов, определявших цели хозяйственного развития СССР, с учетом которых осуществлялось государственное экономическое планирование. Это, во-первых, увеличение общественного богатства, во-вторых, неуклонный подъем материального и культурного уровня трудящихся, в-третьих, укрепление независимости СССР и, в-четвертых, усиление обороноспособности государства¹⁴. С теоретической точки зрения, названные приоритеты были одинаково важны для развития советской экономики, однако на практике до середины 1950-х годов задача подъема материального уровня трудящихся не оказывала заметного влияния на хозяйственную жизнь страны, хотя фор-

мально всегда присутствовала в перечне «очередных задач» Коммунистической партии.

На протяжении десятилетий советская экономика развивалась исключительно в интересах укрепления независимости СССР и усиления его обороноспособности, материальные потребности населения удовлетворялись в минимальном размере. Советская концепция развития социалистического народного хозяйства строилась на признании объективной необходимости опережающего развития производства средств производства по сравнению с производством предметов потребления. Успех советской экономики измерялся, прежде всего, достижениями тяжелой промышленности, на финансирование которой направлялась основная доля бюджетных ресурсов. Помимо бюджетных ассигнований, на развитие народного хозяйства направлялись собственные ресурсы предприятий, колхозов, министерств, ведомств и другие средства. Бюджетные ассигнования составляли примерно две трети всех средств, направляемых на развитие экономики. Наглядное представление о распределении капитальных вложений в народное хозяйство по отраслям экономики дает таблица 3.

Таблица 3

**Капитальные вложения по отраслям народного хозяйства
(в процентах)**

Капитальные вложения в народное хозяйство	Пятилетки				
	Пятая (1951–1955)	Шестая (1956–1960)	Седьмая (1961–1965)	Восьмая (1966–1970)	Девятая (1971–1975)
ВСЕГО	100	100	100	100	100
В том числе по отраслям:					
Промышленность – всего	41,4	36,2	36,9	35,6	35,3
группа «А»	36,9	30,9	32,0	30,2	30,4
группа «Б»	4,5	5,3	4,9	5,4	4,9
Сельское хозяйство (включая лесное хозяйство, заготовки и колхозы)	14,1	14,2	15,4	17,0	19,9

Капитальные вложения в народное хозяйство	Пятилетки				
	Пятая (1951-1955)	Шестая (1956-1960)	Седьмая (1961-1965)	Восьмая (1966-1970)	Девятая (1971-1975)
Транспорт и связь	9,1	8,6	9,7	9,2	10,4
Строительная индустрия	2,9	3,0	2,7	3,4	3,8
Жилищное строитель- ство (включая индивиду- альное)	19,6	23,2	18,3	17,0	15,1
Строительство торговых и коммунальных пред- приятий, учреждений на- уки, культуры, искусс- ва, просвещения, здраво- охранения	12,9	14,8	17,0	17,8	15,5
В том числе строитель- ство учреждений нау- ки, культуры, искусс- ва, просвещения.	3,8	4,9	6,2	6,0	5,2

Источник: Народное хозяйство СССР в 1975 г.: стат. ежегодник. М., 1976. С. 506, 507.

Анализ инвестиционной политики показывает, что основная доля государственных ресурсов направлялась, прежде всего, на развитие тяжелой индустрии. Структура капитальных вложений определялась не рыночными механизмами спроса и предложения, а обуславливалась централизованными плановыми заданиями, которые, в свою очередь, во многом зависели от политической конъюнктуры и зачастую отражали не столько объективные социально-экономические потребности страны, сколько интересы правящей партийно-хозяйственной элиты.

По свидетельствам современников, особый нажим на советское руководство, в частности на Брежнева, оказывали министерства и ведомства оборонной промышленности. Сознывая риски конфликта с руководством вооруженных сил и военно-промышленного комплекса, Брежнев часто повторял: «Надо крепить оборону». Но одновременно, по словам Байбакова, «требовал, чтобы и деревне выделялись средства, и темпы развития экономики были достаточно высокими», он не увязывал потребности с государственными возможностями и допускал

ошибки, которые приводили к нарушению соотношений между отраслями, к несбалансированности плана. «Ведь, выполняя подобные указания, – писал Байбаков, – приходилось отвлекать средства, предназначенные для развития отраслей группы “Б” или для финансирования социальных программ»¹⁵.

В феврале 1959 г. XXI съезд КПСС утвердил семилетний план развития народного хозяйства, успешное выполнение которого, по мнению Хрущёва, должно было обеспечить «резкий подъем жизненного уровня народа»¹⁶. Контрольные цифры семилетки (1959–1965) завораживали, потрясали своей грандиозностью. Еще до официального опубликования этих цифр в печати, Хрущёв, будучи на отдыхе в Крыму, обсуждал их с отдыхающими вместе с ним лидерами советского блока Я.Кадаром, В.Гомулкой, В.Ульбрихтом и Г.Георгиу-Дежем. Во время беседы Ульбрихт, по словам Хрущёва, сказал: «Когда будут объявлены эти цифры, то они общественность Запада потрясут больше, чем сообщение о запуске первого искусственного спутника Земли»¹⁷. Для Хрущёва, который постоянно подчеркивал грандиозность «контрольных цифр» и их большое политическое значение, такое выражение одобрения из уст политического лидера ГДР было особенно важно, учитывая маниакальное стремление советского руководителя к соревнованию с Западом.

Контрольные цифры семилетнего плана необычайно активно освещались и комментировались в средствах массовой пропаганды. СССР на глазах превращался в «страну будущего времени». В газетах, на радио, в публицистике, в выступлениях советских и партийных руководителей чрезвычайно широкое распространение получили глагольные формы будущего времени. Любой информационный материал сопровождался комментариями в будущем времени: будет построено, будет добыто, будут получать, будут учиться, будут повышены, будут улучшены и т.д. Даже в *отчетных* докладах руководителей всех уровней говорилось преимущественно не о том, что уже сделано, а о том, что *будет сделано*. Создавалась массовая иллюзия, что «будущее» – это уже и есть «настоящее».

Однако у многих граждан было иное мнение на этот счет. «Радио кричит каждый день о роскоши народа, и это все слушают и удивляются, для чего такой обман? – писали в январе

1961 г. Хрущёву комсомолки из Киевской области. – Ужасное недовольство среди народа, в газетах пишут и по радио говорят одно, а в действительности – другое. Дорогой наш отец, не думайте, что мы не любим Советской власти, что мы отсталые, не понимаем положения, что для государства нужна торговля, нужны средства, но нельзя же так безжалостно смеяться, что все население живет в достатке, с каждым годом лучше, когда оно совсем наоборот»¹⁸.

«Голос народа» полностью подтверждался статистическими данными. В докладе на ноябрьском Пленуме ЦК КПСС 1962 г. Хрущёв был вынужден признать: «Производство основных сельскохозяйственных продуктов еще не удовлетворяет возросшие потребности населения и отстает от заданий семилетнего плана. За 4 года объем валовой продукции сельского хозяйства намечалось увеличить на 36%. Фактически с учетом ожидаемого выполнения плана 1962 г. рост составит 6%»¹⁹. В целом по контрольным цифрам семилетнего плана объем сельскохозяйственной продукции должен был возрасти на 70%, фактически прирост составил лишь 10%. Если за период с 1955 по 1959 г. валовая продукция сельского хозяйства возрастала в среднем на 7,6% в год, то за последующие пять лет – только на 1,9%²⁰. Закупочные цены, установленные еще сентябрьским пленумом 1953 г. на ряд продуктов сельского хозяйства, перестали покрывать затраты на их производство. В результате этого производственная деятельность колхозов и совхозов становилась все более убыточной.

От заданий семилетнего плана отставало также производство товаров народного потребления. Это заставило Хрущёва, неустанно повторявшего клятву верности «ленинскому курсу на преимущественное развитие средств производства», поставить на пленуме вопрос «о правильном соотношении в развитии промышленности средств производства и средств потребления»²¹. Однако в последующие два года темпы прироста продукции группы «А» по-прежнему значительно превышали темпы прироста группы «Б». В 1963 г. производство средств производства возросло на 9,4%, а производство предметов потребления на 5,1%; в 1964 г. прирост составил соответственно 8,8% и 3,9%²².

В годы семилетки темпы роста капиталовложений в народное хозяйство превысили темпы роста национального дохода, что привело к сокращению удельного веса фонда потребления и росту фонда накопления. Национальный доход, используемый на потребление и накопление, увеличился за 1959–1965 гг. на 55% вместо 62–65% по плану и составил, по сведениям председателя Госплана СССР Байбакова, 189,6 миллиарда рублей²³. При этом удельный вес фонда потребления в общем объеме национального дохода составлял, по данным ЦСУ, в 1958 г. – 75,2%, 1961 г. – 71,6%, 1965 г. – 72,6%²⁴. Следовательно, на накопление использовалось свыше 25% национального дохода. Однако если учесть, что цены на средства производства в СССР были относительно ниже, чем на предметы потребления, то фактически доля национального дохода, используемая на накопление, была значительно выше. По ориентировочным расчетам ЦСУ, приведенным в докладе А.Н.Косыгина на сентябрьском пленуме ЦК КПСС в 1965 г., эта доля составляла примерно 40%²⁵. Для сравнения можно заметить, что в США на накопление направлялось 21–22% общего объема национального дохода.

Увеличение удельного веса фонда накопления было обусловлено в значительной мере ростом государственных централизованных капиталовложений, которые за 1959–1965 гг. составили 212,3 миллиарда рублей вместо 164 миллиардов рублей, намечавшихся семилетним планом²⁶. Рост капиталовложений не сопровождался соответствующим увеличением производства продукции из-за распыления средств по множеству объектов и роста в связи с этим остатков незавершенного строительства, а также из-за длительных сроков строительства и освоения вновь вводимых производственных мощностей. В докладе Брежнева на декабрьском пленуме ЦК КПСС в 1965 г. приводились такие цифры: в 1965 г. должны были ввести в действие 4 262 новых важнейших производственных объекта, но к 1 ноября этого года было введено в эксплуатацию только 999 объектов²⁷. Возможно, некоторые из этих недостроенных фабрик, цехов, комбинатов, заводов имел в виду Генеральный секретарь, когда выступал в 1971 г. на ноябрьском пленуме ЦК

КПСС: «Плановые сроки строительства не соблюдаются, строительство некоторых объектов ведется недопустимо медленно, по 10 и даже больше лет. Так, например, в Чите с 1961 г. строится камвольно-суконный комбинат, это строительство обещают завершить в 1972 г., хотя максимальный срок строительства по весьма либеральным нормам – 5 лет. С 1955 г. в Кирове осуществляется строительство кожевенно-обувного комбината. Окончание его затягивается до 1972 г., то есть строительство идет ни мало ни много 18 лет. Таких примеров, к сожалению, много»²⁸.

Высокий рост капитальных вложений в народное хозяйство потребовал увеличения темпов роста производства средств производства. За годы семилетки производство средств производства выросло на 98% вместо 88% по контрольным цифрам, а производство предметов потребления – на 61% вместо 65% по плану. Валовая продукция сельского хозяйства увеличилась на 10%, а валовая продукция промышленности на 84%²⁹.

«Диспропорции в развитии народного хозяйства и снижение экономической эффективности производства привели к серьезным трудностям в сбалансировании денежных доходов и расходов населения, – докладывал 22 декабря 1965 г. заведующему Отделом плановых и финансовых органов ЦК КПСС председатель правления Госбанка СССР А.А.Посконов. – В этих условиях устойчивость денежного обращения была сохранена лишь в результате отсрочки проведения ряда мероприятий по повышению уровня жизни народа и частичного использования валютных резервов страны»³⁰.

Во второй половине 1960-х годов трудности в реализации патерналистской модели социальной политики, при которой государство, стремившееся всем управлять, было вынуждено за все отвечать, поставили советское руководство перед необходимостью пересмотреть свое отношение к концепции опережающего роста производства средств производства. «Не нужно доказывать, какое большое значение имеют для развития всей экономики легкая и пищевая отрасли промышленности, – заявил в 1967 г. на сентябрьском пленуме ЦК КПСС заместитель председателя Совета Министров СССР Н.К.Байбаков. –

Достаточно сказать, что при доле капиталовложений в эти отрасли всего 4% они дают 36% всей валовой продукции промышленности и 30% всех доходов бюджета»³¹. В государственных планах развития народного хозяйства на 1968–1970 гг. предусматривались опережающие темпы роста производства предметов потребления по сравнению с остальными отраслями. Столь серьезное отступление от «ленинского курса» высшее партийное руководство мотивировало необходимостью «обеспечения ускоренного роста жизненного уровня народа и финансовых ресурсов государства»³².

Благодаря хозяйственной реформе 1965 г. советской промышленности удалось справиться с запланированными темпами роста, хотя и не в полном объеме. В 1970 г. прирост продукции группы «А» составил 8%, а группы «Б» – 9%, товары народного потребления обеспечили примерно 40% всех доходов бюджета³³. Докладывая о проекте государственного плана развития народного хозяйства на 1971 г., который также предусматривал опережающий рост производства предметов потребления, Байбаков счел нужным напомнить партийно-хозяйственной элите о том, что «успешное развитие отраслей группы “Б” обеспечивает, как ни одна другая отрасль производства, высокие темпы роста национального дохода и подъем жизненного уровня населения»³⁴.

Такая позиция с трудом могла найти сторонников в среде руководителей военно-промышленного комплекса, которые залог своего успеха, а возможно и смысл жизни, видели в непрерывном наращивании объемов производства вооружений. «Зачем надо производить столько вооружений?» – такой вопрос задал в годы перестройки помощник Генерального секретаря ЦК КПСС М.С.Горбачёва Г.Х.Шахназаров начальнику Генерального штаба Вооруженных сил СССР С.Ф.Ахромееву. Маршал Советского Союза ответил: «Потому что ценой огромных жертв мы создали первоклассные заводы, не хуже, чем у американцев. Вы что, прикажете им прекратить работу и производить кастрюли? Нет, это утопия»³⁵. Главным аргументом против сокращения военно-промышленного производства служил вполне «социальный» довод: заводы построены, на них

работают люди, их нельзя выкинуть на улицу. Закрытие заводов, которые всегда были гордостью советской экономики, могло привести к серьезным социально-политическим последствиям. Имперские амбиции и ведомственные интересы хозяйственно-политической элиты оставались до конца существования СССР важнейшим фактором развития советской экономики.

Социальная политика не могла коренным образом изменить механизм социалистического хозяйствования, но она вынуждала советских руководителей искать пути его совершенствования. Высокий уровень социальных обязательств государства был одной из причин постепенной смены социально-экономических ориентиров, социальная политика стала рассматриваться в качестве важнейшей предпосылки успешного экономического развития страны.

2. Финансовый фактор социального и экономического развития СССР

Советская финансовая система являлась инструментом активного воздействия и контроля со стороны государства за производством, распределением и использованием национального дохода. В условиях социалистического общества финансы были органически связаны со всей экономикой страны, они обслуживали ее потребности, через них обнаруживались диспропорции в народнохозяйственных планах. Через финансы в денежном выражении определялся объем материальных ресурсов, необходимых для экономического и социального развития страны. Финансовое планирование осуществлялось на основе государственных планов развития народного хозяйства. Основным финансовым планом советского государства был государственный бюджет СССР, который играл ведущую роль в распределении и перераспределении национального дохода.

Одним из важных источников доходов советского бюджета до начала 1958 г. являлись государственные займы, размещаемые по подписке среди населения. Ежегодно свыше 70 мил-

лионов человек участвовали в подписке на займы. При этом почти у 50 миллионов рабочих и служащих ежемесячно удерживалось по подписке на заем в среднем 7–8 процентов их месячной заработной платы³⁶. В советской литературе неизменно подчеркивалось, что граждане СССР «добровольно отдавали свои трудовые сбережения займам государству», считали подписку на заем «своим высоким гражданским долгом и делом чести»³⁷. На самом деле подписка на заем осуществлялась в «добровольно-принудительном» порядке, о чем свидетельствовали многочисленные жалобы трудящихся. Работница Брянского паровозостроительного завода сообщала в ЦК КПСС о грубом нажиме на нее со стороны администрации при подписке на заем 1956 г.:

«На заводе работаю с 1927 г., муж погиб на фронте, сама с двумя детьми скрывалась у партизан. Зарабатываю 495 руб.* в месяц, кроме того, платят за вредность 120 руб. в месяц. Впервые за 25 лет своей работы я получила путевку в санаторий, обратилась к администрации с заявлением о предоставлении мне отпуска. Механик Мамутен отпуск мне не подписал, требуя от меня, чтобы я подписалась на заем на 650 рублей. Я заявила, что могу подписаться на 300–400 рублей. После этого Мамутен бросил мне обратно мое заявление и выгнал меня из кабинета с угрозой, что я буду уволена с работы. Путевка моя пропадает, я заплатила за нее 285 рублей, осталась сама без копейки»³⁸.

Аналогичные письма поступали из всех регионов Советского Союза. Десталинизация придала высказываниям трудящихся особую остроту, вскрыла их весьма негативное отношение к фактам администрирования и нарушения принципа добровольности подписки. «Просим не насиловать и не принуждать нас при подписке на заем», – писал в ЦК КПСС рабочий из города Орехово-Зуево. «До каких пор будут нас принуждать при подписке на заем? До каких пор будет, что рабочий не может распоряжаться своим заработком?» – спрашивали трудящиеся Коломенского завода. Особенно возмущало рабочих то,

* Все денежные показатели в цитате приведены в текущем масштабе цен.

что их насильно заставляли подписываться на суммы, значительно превышавшие их месячные заработки: «Заставляют подписываться на 1 500 рублей*, а когда рабочий хочет подписаться на 1 000 рублей, то ему говорят, что такой нищенской подачи им не надо»³⁹. По Государственному займу развития народного хозяйства СССР выпуска 1956 г. в бюджет страны поступило 3,3 миллиарда рублей, что составило 5,6% от общей суммы доходов государственного бюджета⁴⁰.

По мере развития народного хозяйства и роста доходов бюджета от прибылей предприятий и организаций, а также по мере увеличения выплат населению по выигрышам и погашению облигаций, вышедших в тираж, снижалось значение государственных займов как источника бюджетных ресурсов. К 1 апреля 1957 г. государственный долг по этим займам составлял почти 26 миллиардов рублей, или более 42% общего объема доходов бюджета⁴¹. Выплаты населению по займам росли вместе с ростом государственного долга. В государственном бюджете на 1957 г. выплаты по займам были предусмотрены в размере около 1,6 миллиарда рублей, а доходы государства от займов в сумме 2,7 миллиарда рублей⁴². В этих условиях вполне естественно встал вопрос об отказе от выпуска новых государственных займов.

Последовательным сторонником прекращения выпуска внутренних займов по подписке был министр финансов СССР А.Г.Зверев. Еще при рассмотрении перспективного плана развития народного хозяйства СССР на 1956–1960 гг. он предлагал, «если представится возможным», то к концу пятилетки вообще отказаться от размещения займа по подписке, поскольку финансовый результат от такого займа будет незначительным и составит менее одного процента доходов бюджета. Свое предложение министр финансов аргументировал также и тем, что прекращение выпуска займов «значительно снизит вычеты из заработной платы, повысит реальные доходы населения и усилит роль зарплаты в стимулировании роста производительности труда», и, кроме того, государство всегда будет распола-

* Денежные показатели в цитате даны в текущих ценах.

гать финансовым резервом, который может быть использован в случае необходимости⁴³.

19 марта 1957 г. вопрос о займах рассматривался на заседании Президиума ЦК КПСС. Хрущёв выступил с предложением прекратить выпуск займов и одновременно прекратить выплаты по займам, размещаемым по подписке среди населения: «не выплачивать по облигациям, а пусть они остаются на руках у держателей (как знак их вклада в общее дело строительства социализма)»⁴⁴. В целом, члены Президиума одобрили предложение Хрущёва, сомнения высказал лишь Каганович. Он обратил внимание присутствовавших на тот факт, что займы были *государственными*, то есть гарантированы государством.

Подробную записку по вопросу об отказе от дальнейшего выпуска новых займов по подписке и о прекращении выплат по ранее выпущенным займам представил А.Г.Зверев. Он считал необходимым аннулировать государственный долг населению по всем займам, размещенным по подписке до 1957 г. При этом министр финансов признавал, что «от прекращения выплат по займам и их аннулирования население понесет потери». Однако, по его мнению, «эти потери будут компенсироваться мероприятиями по систематическому повышению материального и культурного уровня жизни населения, осуществляемыми в соответствии с директивами XX съезда КПСС на основе дальнейшего развития экономики страны»⁴⁵. В общую сумму государственного долга входил также долг в размере 940 миллионов рублей, который государство было обязано возратить колхозам, кооперативным и страховым организациям, приобретавшим облигации займов в различные годы. Этот долг также подлежал аннулированию. Все облигации предлагалось считать утратившими силу с 1 апреля 1957 г.

В ходе подготовки конкретных предложений по вопросу об отмене займов возникли реальные опасения, что население может усомниться в надежности государственных гарантий по вкладам в сберегательных кассах. Это была уже не столько политическая проблема, сколько финансовая, чего не учли члены Президиума, принимая решение об аннулировании государственного долга населению. По мнению министра финансов, для

того чтобы «предотвратить возможные сомнения у населения в неприкосновенности их вкладов в сберегательных кассах и способствовать дальнейшему всемерному привлечению растущих сбережений трудящихся во вклады», требовалась широкая разъяснительная работа, направленная на сохранение доверия населения к финансовой политике государства. Понять озабоченность Министерства финансов СССР было нетрудно. К началу 1957 г. общая сумма вкладов населения в сберегательных кассах составляла 6,37 миллиардов рублей. В государственном бюджете на 1957 г. были предусмотрены поступления за счет вкладов населения в сумме 1,1 миллиарда рублей. Эта сумма почти полностью покрывала запланированные на 1957 г. дополнительные расходы бюджета по пенсионному обеспечению в связи с введением нового Закона о государственных пенсиях⁴⁶.

Учитывая возможные финансовые осложнения, высшее руководство страны отказалось от замыслов аннулировать государственный долг. Было решено провести конверсию государственных займов, удлинив сроки погашения облигаций. Аналогичные конверсии уже проводились в 1936 и 1948 годах, но тогда проходил обмен облигаций, теперь их решили не обменивать. 19 апреля 1957 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли совместное постановление «О государственных займах, размещаемых по подписке среди трудящихся Советского Союза», согласно которому с 1958 г. прекращался выпуск масовых государственных займов, а также прекращалось проведение тиражей выигрышей по ранее выпущенным займам. Погашение займов откладывалось на 20 лет, его намечалось производить начиная с 1977 г. в течение 20 лет равными частями ежегодно⁴⁷.

Последний внутренний государственный заем, размещаемый по подписке, был выпущен в 1957 г. Это был самый «легкий» заем за всю 35-летнюю историю займов, его сумма составила 1,2 миллиарда рублей. Подписка на заем проводилась в размере, не превышающем двухнедельного заработка трудящихся, кроме того, от подписки освобождались лица, получавшие менее 50 рублей в месяц⁴⁸.

Для восполнения доходов государственного бюджета Совет Министров СССР разрешил Министерству финансов провести в 1957 г. денежно-вещевую лотерею на сумму 900 миллионов рублей, имея в виду при этом, что 20% этой суммы (180 миллионов рублей) будет выплачено населению в виде денежных и вещевых выигрышей, а остальные 80% поступят в бюджет⁴⁹. Размещение лотерейных билетов осуществлялось в соответствии с установленным планом. Намеченная сумма размещения билетов составляла 18% по отношению к месячному фонду заработной платы рабочих, служащих и военнослужащих, а средняя сумма размещения билетов среди крестьян составляла 7,6 руб. на одно хозяйство. Для сравнения можно заметить, что подписка рабочих, служащих и военнослужащих на заем, выпущенный в 1956 г., составляла 76,6% месячного фонда их заработной платы, а подписка крестьян – 21,4 руб. в среднем на одно хозяйство⁵⁰.

Средства, полученные государством в результате отсрочки платежей по займам, стали одним из существенных источников финансирования программы жилищного строительства на начальном этапе ее реализации.

Проблема финансового обеспечения «социалистического государства благосостояния» была, пожалуй, наиболее сложной задачей для советской экономической системы. Руководство страны было уверено, что успешное выполнение заданий, предусмотренных «Контрольными цифрами развития народного хозяйства СССР на 1959–1965 годы», поможет решить «основную экономическую задачу СССР» – «догнать и перегнать наиболее развитые капиталистические страны по производству продукции на душу населения»⁵¹. Задача «догнать и перегнать в экономическом отношении главные капиталистические страны» – не новая, о ней говорил еще Ленин. Официально она была поставлена перед советским народом в 1939 г. на XVIII съезде партии, затем названа в качестве основной экономической задачи шестой пятилетки (1956–1960), а после того, как пятилетний план был заменен семилетним, стала задачей семилетки.

Никто из советских людей никогда не знал, сколько продукции производится на душу населения в «главных капиталистических странах», а сколько – в СССР, хотя интерес к такой информации у населения, конечно, был. «Каково соотношение реальной заработной платы рабочих у нас и в США?», «Почему не печатают цифры о производстве на душу населения в абсолютном выражении?», «Сколько населения в СССР в настоящее время?», «Перестанем ли заботиться о благе народа в секрете от народа?» – эти вопросы были заданы в мае 1956 г. на партийных собраниях Академии общественных наук, Высшей партийной школы и Московского государственного университета⁵². Не имея ответов на эти и другие аналогичные вопросы, советский народ был вынужден довольствоваться признанием Хрущёва, что по уровню производства на душу населения «мы еще отстаем от главных капиталистических стран»⁵³.

Семилетний план был успешно реализован в 1965 г. По оценке А.Н.Косыгина, он «дал огромный рост нашего народного хозяйства». «Мы имеем почти удвоение наших основных фондов, которые были произведены за семь лет, – докладывал на февральском пленуме ЦК КПСС в 1966 г. председатель Совета Министров СССР. – Но крупный недостаток состоит в том, что, получив эти фонды, мы во многих случаях не освоили их полностью так, как это должно было быть. Мы построили, создали, деньги затратили, а отдачу получили 30, 40, 50, 60, 70%»⁵⁴.

По поводу выполнения программы в области социальной политики Косыгин высказался не менее откровенно: «Посмотрим на прошлый семилетний план. Вы знаете, что было дано много обещаний по повышению материального уровня населения, но мы многого из обещанного не выполнили. Следует при этом подчеркнуть и такое обстоятельство, что многое для повышения материального уровня жизни наших людей было сделано в 1965 г. Была повышена заработная плата, снижены розничные цены на целый ряд товаров, затем было резко увеличено, во всяком случае за последние два года, жилищное строительство, выделены дополнительные ассигнования на здравоохранение, на просвещение и

т.д. Таким образом, наиболее крупные меры по повышению материального уровня жизни народа были проведены в 1965 г., что дало возможность несколько улучшить выполнение намеченных заданий семилетнего плана в этой области»⁵⁵.

По данным Государственного банка СССР, денежные доходы населения возросли с 79,5 миллиардов рублей в 1958 г. до 127,5 миллиардов в 1965 г., или более чем на 60%. В среднем за год доходы населения увеличивались на семь процентов, при этом за период после XXII съезда КПСС (1962 – 1965) денежные доходы росли более высокими темпами, чем в предыдущие годы семилетки – в среднем на 7,25% в год против 6,6% за 1959 – 1961 гг.⁵⁶ Изменения в структуре основных денежных доходов населения представлены в таблице 4.

Таблица 4

Изменения в структуре основных денежных доходов населения за годы семилетки (1959–1965)

Денежные доходы населения	1958 г. (млрд руб.)	1965 г. (млрд руб.)		Рост за 1959–1965 гг. (в процентах)	
		план*	факт**	план	факт
Все доходы	79,49	120,45	127,48	151,5	160,4
В том числе:					
Заработная плата	57,29	88,4	93,22	154,3	162,7
Доходы от колхозов	5,52	9,83	9,63	178,1	174,5
Доходы от продажи сельскохозяйственных продуктов	3,56	2,71	3,9	76,1	109,6
Пенсии и пособия	8,32	13,61	13,7	163,6	164,7

* По контрольным цифрам семилетки.

** Фактическое исполнение.

Источник: РГАНИ. Ф. 5. Оп. 20. Д. 229. Л. 5

Как видно из таблицы, все виды денежных доходов населения, за исключением доходов от колхозов, были выше, чем предусматривалось семилетним планом. Рассмотрим более подробно обстоятельства изменений в доходах населения.

Сверхплановый рост фонда заработной платы был обусловлен, прежде всего, значительным увеличением численности рабочих и служащих в народном хозяйстве. В 1965 г. численность рабочих и служащих возросла по сравнению с 1958 г. на 40,8% и достигла 76,9 миллиона человек, превысив плановые показатели на 8,8 миллиона человек. Предусмотренные семилетним планом задания по росту производительности труда в промышленности, строительстве и сельском хозяйстве систематически не выполнялись, что и привело к значительному сверхплановому росту численности рабочих и служащих.

Производительность труда в промышленности увеличилась за семилетие на 44,8% вместо 45–50% по контрольным цифрам, в строительстве – на 54% вместо 60–65%, в совхозах – примерно на 8–10% вместо запланированных 60–65%⁵⁷.

Средняя заработная плата рабочих и служащих во всех отраслях народного хозяйства выросла за семь лет на 22% вместо 26% по плану. Такое отставание объяснялось отсрочкой проведения мероприятий по повышению минимальных размеров заработной платы, отставанием роста производительности труда, ограничениями в выплате премий руководящим, инженерно-техническим работникам и служащим, а также некоторыми другими причинами.

Оплата труда колхозников в годы семилетки росла более высокими темпами, чем производительность труда: оплата труда деньгами и продуктами за 1959–1965 гг. увеличилась на 45%, а производительность труда – лишь на 26%. Средняя оплата одного человеко-дня в колхозах возросла с 1,56 руб. в 1958 г. до 2,5 руб. в 1965 г.⁵⁸ В целом, уровень оплаты труда колхозного крестьянства в большинстве колхозов страны был значительно ниже не только зарплат работников промышленных предприятий, но и соответствующих категорий рабочих совхозов. По России средняя оплата труда колхозников составляла в 1964 г. 45 рублей, в 1965 г. – 52 рубля, в 1966 г. – 58 рублей в месяц⁵⁹. Совокупный доход колхозников от коллективного и личного хозяйства в расчете на каждого члена семьи составлял в 1965 г. только 60% дохода рабочих и служащих⁶⁰. При этом заработок колхозника не был гарантирован и часто зависел не столько от степени его трудового участия в общественном производстве, сколько от погодных условий и сезонных поступлений средств.

В ходе подготовки мартовского пленума ЦК КПСС 1965 г. Брежнев выступил с инициативой ввести для колхозников гарантированный минимум оплаты труда: «Особенно это важно будет, что гарантийный минимум имеется не только для рабочих и служащих, но и для колхозников»⁶¹.

Принятое 16 мая 1966 г. постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О повышении материальной заинтересованности колхозников в развитии общественного производства» изменило порядок оплаты труда колхозников. Правительство рекомендовало колхозам ввести гарантированную оплату труда — деньгами (не реже одного раза в месяц) и натурой (в соответствии со сроками получения продукции). Устанавливалось, что при распределении доходов в колхозах в первую очередь выделяются средства на оплату труда колхозников. При недостатке у колхоза собственных средств для обеспечения гарантированной оплаты труда колхозников Госбанк СССР предоставлял кредит сроком до пяти лет. К концу 1969 г. за счет собственных средств и с помощью государственных кредитов на гарантированную оплату труда перешли 95% колхозов⁶². Введение нового порядка оплаты труда в колхозах способствовало заметному повышению благосостояния колхозного крестьянства.

В годы семилетки рост денежных доходов населения от продажи продуктов сельского хозяйства был незначительным (см. таблицу 4), что явилось следствием введенных в 1959 г. по инициативе Хрущёва необоснованных ограничений на пользование личными подсобными хозяйствами. Отрицательным результатом непродуманных и противоречивых партийно-правительственных решений по данному вопросу стало резкое сокращение поголовья скота, находившегося в личной собственности граждан. 27 октября 1964 г. решением Президиума ЦК КПСС эти ограничения были устранены, благодаря чему население смогло постепенно увеличить производство сельскохозяйственной продукции в личных подсобных хозяйствах.

Рост денежных доходов населения за счет пенсий и пособий почти соответствовал запланированным показателям, а без учета пенсий, выплачиваемых колхозникам, отставал от контрольных цифр на 10%. Рост общего объема выплат пенсий и пособий был вызван, главным образом, увеличением количест-

ва пенсионеров. В 1965 г. пенсии выплачивались 30 миллионам пенсионеров против 18,2 миллионов пенсионеров на начало 1959 г. Средний размер назначенной государственной пенсии увеличился с 30,3 руб. в месяц (на 1 января 1959 г.) до 35 руб. (на 1 июля 1965 г.)⁶³. Вместе с тем в годы семилетки не были подняты минимальные размеры пенсий, как это намечалось контрольными цифрами.

Для сохранения устойчивости финансовой системы большое значение имело сбалансирование денежных доходов и расходов населения. Поэтому для нас важно проанализировать не только доходы, но и расходы. В целом, денежные расходы населения возросли за годы семилетки на 59,5%, то есть немного меньше, чем увеличились доходы, среднегодовой прирост денежных расходов населения в 1959–1965 гг. оценивался специалистами Госбанка СССР в 6,9%. Рассмотрим, какие изменения произошли в период реализации семилетнего плана в структуре основных денежных расходов населения (см. таблицу 5).

Таблица 5

Изменения в структуре основных денежных расходов населения за годы семилетки (1959–1965)

Денежные расходы населения	1958 г. (млрд руб.)	1965 г. (млрд руб.)		Рост за 1959–1965 гг. (в процентах)		Удельный вес в денежных доходах населения (в процентах)	
		план	факт	план	факт	1958 г.	1965 г.
Все денежные расходы	78,79	120,45	125,7	152,9	159,5	99,1	98,6
В том числе:							
Покупка товаров в государственной и кооперативной торговле	61,8	96,07	97,93	155,5	158,5	77,7	76,8
Оплата услуг	7,07	13,02	11,9	184,2	168,3	8,9	9,3
Налоги	5,49	6,72	8,25	122,4	150,3	6,9	6,5
Прирост вкладов в сберегательных кассах	0,66	0,4	2,95	60,6	447,0	0,8	2,3

Источник: РГАНИ. Ф. 5. Оп. 20. Д. 229. Л. 8–9.

Как видно из таблицы, темпы роста расходов населения на покупку товаров отставали от темпов роста денежных доходов населения: расходы на покупку товаров увеличились за семилетие на 58,5% при росте денежных доходов на 60,4%. Одновременно высокими темпами росли вклады населения в сберегательных кассах – прирост вкладов в 1965 г. увеличился по сравнению с 1958 г. почти в 4,5 раза.

Рыночные товарные фонды за годы семилетки возросли на 55%, то есть в меньших размерах, чем увеличились денежные доходы населения. В структуре розничного товарооборота заметно повысился удельный вес продовольственных товаров, что было вызвано рядом факторов: реорганизацией колхозов в совхозы⁶⁴ и сокращением выдачи сельскохозяйственных продуктов колхозникам на трудодни, уменьшением поступлений продуктов из личных подсобных хозяйств, повышением государственных розничных цен на продукты животноводства. Доля расходов населения на покупку непродовольственных товаров, особенно в семьях с невысоким уровнем денежных доходов, сократилась. Реализация ряда непродовольственных товаров сдерживалась из-за относительно высоких цен и несоответствия их ассортимента и качества спросу покупателей. По семилетнему плану предусматривалось снижение государственных розничных цен в среднем на 4,6%. Фактически за семь лет розничные цены были снижены на 1%⁶⁵.

Из-за нехватки финансовых ресурсов, выделяемых на социальную политику, в годы реализации семилетнего плана не были проведены намечавшиеся контрольными цифрами мероприятия по повышению реальных доходов населения. В частности, в 1959–1962 гг. планировалось завершить начатый в 1957 г. процесс упорядочения и повышения заработной платы рабочих и служащих. На этом этапе планировалось увеличить минимальный размер заработной платы во всех отраслях народного хозяйства до 40–45 рублей в месяц. Однако реализовать эти планы удалось только в 1965 г. Постановлением Совета Министров СССР и ВЦСПС от 25 декабря 1964 г. минимальная заработная плата рабочих и служащих была повышена до 40–45 рублей в месяц с 1 января 1965 г.

Согласно контрольным цифрам семилетнего плана, следующее увеличение минимальной зарплаты до 50–60 рублей в месяц с одновременным повышением ставок и окладов заработной платы среднеоплачиваемых рабочих и служащих следовало осуществить в период с 1963 по 1965 г. Однако для реализации этой социальной программы в рамках семилетки правительство не имело финансовых ресурсов, и ее выполнение было перенесено на более поздние сроки.

Решениями XXI съезда КПСС планировалось повысить в 1963 г. минимальные размеры пенсий по старости с 30 руб. до 40 руб. в месяц в городах и с 25,5 руб. до 34 руб. в месяц пенсионерам, постоянно проживающим в сельских местностях. Намечалось также увеличить минимальные размеры пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца. Кроме того, в соответствии с решениями XXI съезда партии проектировалось после перехода к минимальной заработной плате в 50–60 рублей вновь повысить в 1966 г. минимальные пенсии по старости до 45–50 рублей в месяц, а также увеличить минимальные размеры других видов пенсий. Эта социальная программа не была реализована в установленные сроки также из-за недостатка денежных средств. На два года позже намеченного срока, то есть только в 1965 г., были повышены минимальные размеры пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца⁶⁶.

Минимальный размер государственных пенсий по старости для рабочих и служащих, проживающих в городах, был повышен до 45 руб. в месяц с 1 июля 1971 г. и до 50 руб. в 1981 году. Согласно статье 56 Закона о государственных пенсиях, пенсионерам, проживающим в сельских местностях и связанным с сельским хозяйством, пенсии (в том числе минимальные и максимальные) назначались в размере 85% от установленных норм. Для членов колхозов минимальный размер пенсий по старости был увеличен до 28 руб. в месяц в 1978 г.⁶⁷

Рост благосостояния советского народа планировалось осуществить также за счет отмены налогов с заработной платы рабочих и служащих. Инициатором этой серьезной акции выступил министр финансов Зверев. Его предложения, представ-

ленные в виде поправки к проекту доклада «О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959–1965 годы», были поддержаны Хрущёвым и приняты XXI съездом КПСС⁶⁸. Свое предложение Зверев обосновывал тем, что по мере выполнения семилетнего плана накопления социалистических предприятий будут неуклонно расти и, в конечном счете, станут единственным источником развития всего народного хозяйства и дальнейшего роста жизненного уровня народа. «В этих условиях, – говорилось в докладе, – существование налогов с населения не вызывается необходимостью ни с точки зрения их классового значения, как это имело место в прошлом в смысле ограничения доходов капиталистических элементов, ни с точки зрения обеспечения доходов государственного бюджета СССР, тем более, что удельный вес налогов с населения уже теперь является незначительным и составляет всего 7,8% доходов бюджета. Все это дает нам возможность отказаться в ближайшие годы от взимания налогов с населения»⁶⁹.

7 мая 1960 г. Верховный Совет СССР принял Закон «Об отмене налогов с заработной платы рабочих и служащих»⁷⁰. Предусматривалось начать отмену налогов с 1 октября 1960 г. и завершить ее 1 октября 1965 г. В 1960 и 1961 гг. были отменены налоги с заработков до 60 руб. в месяц и снижены, в среднем на 40%, ставки налогов с заработков до 70 руб. в месяц. В результате этой социальной акции доходы рабочих и служащих увеличились в расчете на год на 800 миллионов рублей⁷¹. Процесс снижения и отмены налогов был прекращен в 1962 г.

В связи с тем, что многие мероприятия, направленные на повышение благосостояния советских людей, оказались невыполненными в годы семилетки, реальные доходы всего населения возросли в меньших размерах, чем намечалось по контрольным цифрам, – на 33,7% вместо 40%⁷².

Вместо намеченного в семилетке увеличения на 40% реальных доходов рабочих и служащих (в расчете на одного работающего) фактический рост составил 19%. Средняя заработная плата рабочих и служащих в промышленности выросла за

семилетку на 18% вместо 27%, намеченных по плану. По мнению Косыгина, «это, конечно, не могло не сказаться на уровне материального стимулирования и на темпах повышения производительности труда»⁷³.

По мнению правительственной комиссии, занимавшейся разработкой социальной программы по повышению уровня жизни народа, невыполнение заданий семилетнего плана по росту реальных доходов населения объяснялось, в основном, следующими причинами: «невыполнением плана производства в сельском хозяйстве, перевыполнением плана капитальных вложений, отвлечением в бóльших размерах, чем намечалось, средств на оборону страны и некоторым невыполнением заданий по росту производительности труда»⁷⁴.

Опыт реализации социальных программ, направленных на повышение материального благосостояния советских людей в конце 1950-х – первой половине 1960-х годов, отчетливо показал, что советское государство не располагает необходимыми финансовыми ресурсами для реализации всех декларативных заявлений и намеченных планов в области социальной политики. Недостаточная эффективность общественного производства, и как следствие, невозможность повысить уровень жизни населения до среднего достатка⁷⁵, стали одной из важнейших причин хозяйственной реформы 1965 г., о чем говорил в своем выступлении 27 сентября 1965 г. на пленуме ЦК КПСС главный сторонник экономических преобразований А.Н.Косыгин⁷⁶.

3. Проблемы советской модернизации и социальные риски

В конце 1950-х – начале 1960-х годов советское общество трансформировалось из преимущественно аграрного с преобладанием сельского образа жизни в преимущественно урбанизованное и индустриальное общество. О переходе СССР в завершающую стадию модернизации свидетельствовала также

его успешная международная интеграция в рамках Совета экономической взаимопомощи⁷⁷. Советскую модернизацию нельзя трактовать как линейное движение в сторону западных институтов и ценностей. Особенность исторического типа советской модернизации заключается в том, что последствием перехода от традиционности к современности была не демократия, которая в западных теориях рассматривалась как феномен, имманентно присущий модернизации⁷⁸, а коммунистическая система ценностей. Советский процесс форсированной модернизации, несмотря на присущие ему особенности, в не меньшей мере, чем любой другой «модернизационный маршрут», породил социальные, экологические, техногенные и другие риски.

Сельское население доминировало в СССР до начала 1960-х годов. По переписи, проведенной 15 января 1959 г., численность населения СССР составила 208,8 миллиона человек, из них 100 миллионов (48%) проживали в городских поселениях и 108,8 миллиона (52%) – в сельских местностях. На 1 января 1961 г. число городских и сельских жителей практически сравнялось. Перепись, проведенная 15 января 1970 г., зафиксировала в СССР 241,7 миллиона жителей, в том числе городских – 136 миллионов (56%) и сельских – 105,7 миллиона (44%)⁷⁹. Таким образом, все население СССР увеличилось за 11 лет на 15,8%, городское – на 36%. Если в 1959 г. городское население преобладало только в РСФСР, Латвийской и Эстонской республиках, то в 1970 г. уже в восьми союзных республиках численность городских жителей превышала 50%. Из 15 союзных республик преимущественно аграрными оставались Белорусская, Узбекская, Грузинская, Молдавская, Киргизская, Таджикская и Туркменская республики. В Азербайджане и Литве к началу 1970-х годов доля городского населения составляла 50% в общей численности населения этих республик⁸⁰. Происходившие изменения свидетельствовали о включении в процессы модернизации новых территорий и, соответственно, о расширении географии социальных рисков.

Городское население увеличивалось не столько за счет естественного прироста, сколько в результате интенсивного при-

тока сельских жителей и преобразования сельских населенных пунктов в городские. В миграционные потоки были вовлечены преимущественно молодые трудоспособные слои сельского населения. За период с 1960 по 1965 г. население сельской местности в возрасте от 17 до 29 лет сократилось более чем на шесть миллионов человек. По словам Брежнева, это привело к тому, что «во многих колхозах и совхозах стало невозможно подобрать кадры для работы на тракторах и сельхозмашинах»⁸¹.

В города и промышленные центры вчерашние колхозники попадали, в основном, благодаря оргнабору⁸². Поскольку большинство из них не имели производственных специальностей, они занимали, как правило, рабочие места с тяжелыми, вредными для здоровья и вообще малопривлекательными условиями труда. Численность вспомогательных рабочих в промышленности СССР, занятых преимущественно ручным, а также тяжелым физическим трудом, в абсолютных значениях увеличивалась вплоть до начала 1970-х годов, а их удельный вес в общем количестве промышленных рабочих сокращался во второй половине 1960-х годов менее чем на один процент в год. По собственному признанию Брежнева, это была «серьезная социальная проблема»⁸³.

В условиях подготовки экономической реформы Центральное статистическое управление при Совете Министров СССР провело 2 августа 1965 г. массовый учет вспомогательных рабочих в промышленности. Учет проводился по профессиям на предприятиях с общей численностью рабочих около 20 миллионов человек, что составляло 90% всех рабочих промышленности. Из этого числа рабочих более 10,5 миллионов человек являлись основными производственными рабочими и свыше 9 миллионов (46,5%) – вспомогательными рабочим. Во многих отраслях производства численность вспомогательных рабочих значительно превышала число основных производственных кадров⁸⁴.

Общая среднегодовая численность рабочих и служащих в промышленности составляла в 1965 г. 27 миллионов человек, в

том числе рабочих – 22,2 миллиона человек⁸⁵. В СССР в середине 1960-х годов действовали такие промышленные гиганты, как Горьковский автомобильный завод (71 тыс. рабочих), Магнитогорский металлургический комбинат (40 тыс. рабочих), Автомобильный завод имени Лихачева (47 тыс. рабочих), Кузнецкий металлургический комбинат (30 тыс. рабочих), Волгоградский тракторный завод (22 тыс. рабочих) и сотни других во всех регионах страны. Все они были обследованы 2 августа 1965 г. ЦСУ СССР.

Результаты статистического учета показали, что из 20 миллионов учтенных рабочих промышленности более 8 миллионов человек (40,9%) выполняли работу *вручную* (без использования машин и механизмов), из них 4,3 миллиона рабочих (53,8%) являлись вспомогательными рабочими⁸⁶. В общей численности промышленных рабочих доля рабочих, занятых ручным трудом, составляла 36%. Наиболее высокой доля ручного труда была в машиностроении и металлообработке, в легкой и пищевой промышленности, в стекольном и фарфорово-фаянсовом производстве, а также в промышленности строительных материалов. В числе рабочих, выполнявших все виды работ *вручную*, без использования каких-либо машин и механизмов, доля вспомогательных рабочих в названных отраслях промышленности составляла 55–70%. Значительная часть вспомогательных рабочих была занята погрузочно-разгрузочными работами и транспортировкой грузов. По мнению начальника ЦСУ СССР В.Н.Старовского, большая численность и высокий процент вспомогательных рабочих в промышленности определялись в основном низким уровнем механизации и организации вспомогательных работ. Наличие большого количества рабочих, занятых ручным трудом, свидетельствовало о существенных недостатках в технологии производства и организации труда на производстве⁸⁷.

Именно эти факторы в значительной мере сдерживали рост производительности труда. Руководители предприятий, зная свое большое место, стремились принять заниженные планы по росту производительности труда. Так, например, в 1971 г. при годовом задании повысить производительность труда в про-

мышленности в целом на 5,9% предприятия планировали рост производительности труда в среднем на уровне 4%. Среднегодовые темпы роста производительности труда в каждом пятилетии были несколько ниже, чем в предыдущем: в 1951–1955 гг. производительность труда в среднем за год увеличивалась на 8,3%, в 1956–1960 гг. – на 6,5%, в 1961–1965 гг. – на 4,6%. При этом в 1964 г. прирост производительности труда в промышленности составил 3,3%⁸⁸.

При утверждении государственного бюджета на 1964 г. прибыль государственных предприятий и организаций была определена в размере 36,6 миллиарда рублей. Однако в течение года план прибыли был снижен до 34,6 миллиарда рублей, в основном, по промышленности. В итоге и этот уменьшенный план прибыли в целом по народному хозяйству был выполнен лишь на 98%. В плане на 1964 г. 5 010 предприятий, или 13% всех промышленных предприятий, имели статус планово-убыточных, им заранее планировался убыток в сумме 2,8 миллиарда рублей. Фактически, по результатам года, убыточными оказались 6 092 предприятия, они допустили убыток в размере 3,2 миллиарда рублей. В 1964 г. не выполнили план по финансовым показателям (по прибыли) 25% промышленных предприятий, 73% совхозов, 43% торговых организаций, 41% строительных организаций и т.д.⁸⁹ Ситуация в экономике свидетельствовала о заметном снижении эффективности общественного производства.

В 1965 г. сентябрьский пленум ЦК КПСС принял решение об изменении системы планирования с целью усиления экономического стимулирования промышленного производства. До начала хозяйственной реформы предприятиям утверждались четыре плановых показателя по труду: производительность труда, численность работников, средняя заработная плата и фонд заработной платы. Пленум предложил утверждать «сверху» только один показатель по труду – фонд заработной платы, все остальное предприятия должны были планировать сами⁹⁰. Отмена заданий по росту производительности труда не принесла ожидаемого результата. В 1966 г. производительность

труда выросла на 5%, в 1967 г.^{*} – на 7,3%, в 1968 г. темпы роста снизились до 5%, а в 1969 г. – до 4,4%⁹¹.

В качестве одной из важнейших причин снижения в конце 1960-х годов темпов роста производительности труда в промышленности и строительстве Байбаков называл «систематическое невыполнение планов внедрения в народное хозяйство достижений науки и техники». Планы внедрения новой техники и технологий выполнялись в среднем на 75–80 процентов⁹². Не отрицая и не умаляя успехов, достигнутых в экономике страны за годы проведения хозяйственной реформы, Байбаков справедливо заметил, что «результаты нашей хозяйственной деятельности могли бы быть более значительными, если бы мы полнее выявляли и использовали имеющиеся резервы, больше уделяли внимания техническому прогрессу, вводили в действие в строго установленные сроки новые производственные мощности и лучше их использовали, более экономно расходовали материальные, трудовые и финансовые ресурсы»⁹³.

Для создания качественно более высокой и сложной экономической системы, отвечающей вызовам современности, требовалось, в первую очередь, значительно повысить эффективность общественного производства. В секретном докладе Брежнева на пленуме ЦК КПСС 15 декабря 1969 г. основная задача перспективного развития советской экономики была сформулирована так: «Добиться резкого (примерно в 2–2,5 раза) повышения эффективности использования имеющихся трудовых и материальных ресурсов, а также новых накоплений. Другого пути у нас нет»⁹⁴. Пытаясь остановить снижение темпов экономического роста, высшее партийное руководство приняло на ноябрьском пленуме ЦК КПСС 1971 г. решение вновь ежегодно устанавливать министерствам и предприятиям плановые задания по росту производительности труда. Реше-

^{*} 1967 г. – год 50-летия Октябрьской революции. Такие события традиционно сопровождалось повышением производственной активности трудящихся за счет мобилизующих мероприятий (социалистические соревнования, повышенные обязательства, встречные планы и др.), которые организовывались партийными, профсоюзными и комсомольскими организациями.

ние пленума Брежнев аргументировал тем, что производительность труда – «это главный источник накопления средств для выполнения огромной социальной программы и дальнейшего развития экономики»⁹⁵.

Серьезной проблемой для советской экономики были вопросы организации и нормирования труда. Получившие в СССР широкое распространение опытно-статистические методы нормирования труда затрудняли проведение организационно-технических мероприятий, обеспечивающих рост производительности труда. Опытно-статистические нормы выработки устанавливались на основе личного опыта нормировщика, исходящего из статистических отчетных данных о фактических затратах времени на выполнение аналогичных работ в предшествующий период. Эти нормы вводились без критического анализа трудового и технологического процесса, без всестороннего учета производственных возможностей и резервов. По сути, опытно-статистические нормы выработки отражали «вчерашний день» предприятия. Они фиксировали ранее достигнутый уровень производительности труда, не стимулировали борьбу с простоями и нерациональными затратами, сдерживали темпы роста производительности труда, удлинляли сроки освоения новых технологий и производственных мощностей предприятия. Как правило, опытно-статистические нормы выработки оказывались заниженными и вследствие этого легко перевыполнялись.

Проиллюстрируем процесс определения опытно-статистических норм рассказом Хрущёва. Выступая 20 сентября 1962 г. на заседании Президиума ЦК КПСС по вопросу об улучшении партийного руководства промышленностью и сельским хозяйством, Хрущёв, в свойственной ему манере апеллировать к своему богатому жизненному опыту, рассказал характерный случай:

«У меня в памяти остался пример из моей практики работы секретарем райкома. Пересматривались нормы в кузнице, я зашел туда, смотрю – старый кузнец, я подошел к горну, а кузнец мне и говорит: “что ко мне девочку прислали?”

Когда эта девочка пришла, кузнец делал несложные детали – скобы для изоляторов. Девочка смотрит, он заложил прут,

нагрел, выгасил, она засекала время, потом делит, уменьшает – вот и норма. И она ушла.

Он мне потом сам рассказывает: “слушай, я что дурак? Она пришла, а я не такой огонь развел в горне и один прутик положил, она замерила и ушла, определив мне норму. А когда она ушла, я вот какой огонь на горне развел и туда не один прутик, а тридцать прутиков положил. Я не дурак, чтобы молоточком выстукивать. У меня приспособление лежит, я загибаю, и потом приводной молот открыл. Вот твоя и нормировка”⁹⁶.

С резкой критикой сложившейся практики нормирования труда выступил в 1956 г. председатель Совета Министров СССР Н.А.Булганин. «Разве можно назвать нормальным такое положение, при котором существующие нормы выработки, даже при наличии крупных недостатков в организации труда и значительных потерь рабочего времени, выполняются на многих машиностроительных заводах на 180–200 процентов и более, а задания по росту производительности труда при этом часто не выполняются?» – возмущался председатель правительства и приводил пример: на Минском станкостроительном заводе нормы выработки были выполнены в среднем на 200%, а план по производительности труда только на 97%. Применение заниженных норм выработки и значительное их перевыполнение создавало на предприятиях видимость благополучия. По мнению Булганина, «нормы выработки определялись не достигнутым уровнем техники и организации труда, а стремлением подогнать их под определенный уровень заработной платы»⁹⁷.

Такая политика уступок текущим материальным запросам рабочих противоречила экономическим интересам государства. Проверки, проводимые Госбанком СССР, ежегодно фиксировали перерасход фондов заработной платы в среднем на 1,5–3% по отношению к утвержденному фонду заработной платы. В отчете Планово-экономического управления Госбанка СССР за 1958 г. сообщалось: «Предприятия угольной промышленности выплачивают крупные суммы премий за перевыполнение планов добычи угля при наличии сверхплановой численности рабочих и невыполнения ими заданий по производительности

труда». Так, по сравнению с 1956 г. в целом по угольной промышленности производительность труда выросла на 0,7%, а средняя заработная плата рабочих увеличилась на 13,8%⁹⁸.

В качестве одной из главных причин перерасхода фондов заработной платы Госбанк называл применение большого количества заниженных норм выработки. Например, на Балашихинском машиностроительном заводе Московского совнархоза, допустившем значительный перерасход фонда заработной платы, в 1958 г. действовали свыше 81 000 норм выработки, из них 57 000, или 70,4%, были опытно-статистическими. На этом заводе план по росту производительности труда в отдельные периоды выполнялся на 40–60%, а по выплате средней заработной платы – на 105–110%. На Коломенском заводе текстильного машиностроения Московского совнархоза действовали 20 285 норм выработки, из них опытно-статистические составляли 87,7%. Этот завод также не скупился на премии, несмотря на то, что ни производственная программа, ни задания по росту производительности труда не были выполнены. У взятых для проверки методом случайной выборки 30 рабочих нормы выполнялись на 263–420%, и месячный заработок достигал 219,7 руб. Анализируя сложившуюся практику нормирования труда, руководство Планово-экономического управления Госбанка пришло к однозначному выводу: «Применение заниженных норм выработки привело к значительному их перевыполнению и росту средней заработной платы»⁹⁹.

Опытно-статистические нормы, как не отвечающие требованиям современного производства, должны были планомерно заменяться технически обоснованными нормами выработки. Рабочие реагировали на повышение норм выработки весьма болезненно, поскольку подвергались социальному риску частичной утраты заработной платы. По словам Хрущёва, это был «вопрос жизни для каждого рабочего»¹⁰⁰. Решение этого вопроса требовало большой разъяснительной работы со стороны администрации предприятий, всестороннего обсуждения с участием профсоюзов и самих рабочих, объективности, справедливости и технического обоснования.

Повышение норм выработки, так же как и повышение розничных цен на продукты питания, воспринималось трудящимися как нарушение неписаного «общественного договора» и порождало социальный протест в различных формах. Так, например, повышение норм выработки в декабре 1961 г. на ткацкой фабрике в г. Гори (Грузия) сопровождалось забастовкой рабочих. Летом 1962 г. короткую забастовку протеста против новых норм выработки провели водители треста по добыче алмазов «Якуталмаз» в г. Мирном¹⁰¹. В обоих случаях социальные конфликты были устранены без применения насилия против рабочих.

Наиболее острой формой социального протеста стали массовые выступления рабочих в Новочеркасске в июне 1962 г. Эпицентром «злосчастного дела» (определение Хрущёва) был Новочеркасский электровозостроительный завод. Это предприятие формально считалось передовым и вполне благополучным, на самом деле оно было одним из самых технически отсталых в городе. На заводе была высокой доля ручного труда, во многих цехах преобладал тяжелый физический труд, вследствие этого зарплата у большинства рабочих была низкой. В начале 1962 г. администрация завода начала пересматривать нормы выработки. Это привело к тому, что у некоторых категорий рабочих заработная плата уменьшилась почти на треть. Поскольку пересмотр норм выработки проводился в течение февраля – апреля, то к лету рабочие уже успели получить пониженную зарплату, чем были весьма озабочены и недовольны¹⁰². А 1 июня 1962 г. газета «Правда» опубликовала обращение ЦК КПСС и Совета Министров СССР, в котором сообщалось о повышении закупочных цен на продукцию животноводства с целью оказания помощи колхозам и совхозам и о повышении на 25–30% розничных цен на мясо, масло и яйца, а также разъяснялись причины этой вынужденной меры.

Под давлением этих совпавших по времени рискогенных обстоятельств, а также ряда других причин (отсутствие охраны труда на предприятиях, хронический продовольственный кризис, грубость и бюрократическое бездушие администрации) рабочие Новочеркасска решились на крайние формы социаль-

ного протеста. 1 июня в городе начались массовые забастовки, демонстрации протеста, волнения, беспорядки, которые по распоряжению высшего руководства страны были жестоко подавлены войсками с применением огнестрельного оружия¹⁰³. Хрущёв усматривал основной источник социального конфликта в Новочеркасске именно в том, что недалёковидная администрация («дурашливый директор») «приурочила пересмотр норм к повышению цен на мясо»¹⁰⁴.

10 июня 1962 г. секретарь ЦК КПСС по оборонным вопросам Ф.Р.Козлов, непосредственный организатор вооруженного подавления выступлений рабочих, проинформировал Президиум ЦК КПСС о событиях в Новочеркасске. Реакция высших партийных иерархов зафиксирована в трех строчках черновой протокольной записи заседания: «Хорошо провели акцию. Другого выхода у нас не было. Большинство поддерживает»¹⁰⁵.

Проблема организации и нормирования труда не теряла своей актуальности и в последующие годы, однако администрация предприятий стала подходить к решению этого вопроса весьма осторожно. Удельный вес технически обоснованных норм в производстве увеличивался очень медленно. В 1961 г. в целом по промышленности опытно-статистические нормы выработки составляли 48,6%, а в 1965 г. – 43,1% к общему количеству действовавших норм. По данным Госбанка СССР, в машиностроении темпы прироста производительности труда в 1964 г. снизились до 5,2% против 7,4% за 1961 г., а среднее выполнение норм выработки увеличилось с 126,5% до 134,9%. Количество рабочих, выполнявших за смену полторы–две и более норм выработки, увеличилось в полтора раза, следовательно, опять вставал вопрос о сверхплановых расходах на выплату заработной платы. «Перерасходы фондов заработной платы, – сообщал в конце декабря 1965 г. в ЦК КПСС председатель правления Госбанка СССР А.А.Посконов, – в основном обусловлены серьезными недостатками в организации производства и труда, в частности, неудовлетворительным состоянием технического нормирования, большими потерями рабочего времени, широким применением сверхурочных работ, непроводительными доплатами к заработной плате рабочих»¹⁰⁶.

Задачи повышения эффективности производства в СССР требовали планомерной работы на предприятиях по замене опытно-статистических норм более прогрессивными технически обоснованными нормами. В целях создания материальной заинтересованности рабочих в переходе на технически обоснованные нормы в условиях экономической реформы стало применяться премирование за выполнение и перевыполнение этих норм, а также другие виды материального стимулирования, например, повышение до 20% расценок при работе по технически обоснованным нормам¹⁰⁷.

Модернизация советской экономики вызвала бурное развитие ряда отраслей промышленности, в том числе химической, нефтедобывающей, газовой и некоторых других, которые в большом количестве порождали риски, связанные с утратой здоровья, потерей трудоспособности, а для семей – с утратой источника доходов в случае потери кормильца. В международном масштабе разработкой и осуществлением программ в области улучшений условий труда и производственной среды, техники безопасности и гигиены труда, охраны и восстановления окружающей среды занималась Международная организация труда (МОТ). В период сталинизма СССР находился в острой конфронтации с этой старейшей и ведущей международной организацией. Десталинизация открыла новые возможности для международного сотрудничества, в том числе и в рамках МОТ.

25 октября 1957 г. Совет Министров специальным постановлением признал целесообразным вступление Советского Союза в члены МОТ. Рассмотрение советского заявления по этому вопросу было назначено на 9–10 ноября 1959 г. До этого срока требовалось представить в МОТ все статистические данные о численности занятых и объеме выпуска продукции в соответствующих отраслях промышленности. Проблема возникла с химической промышленностью, так как данные о численности занятых в этой отрасли никогда не публиковались, хотя и не были включены в перечень секретных документов. По особому разрешению ЦК КПСС Комитет по труду и заработной плате сообщил необходимые сведения в МОТ. На 1 января

1959 г. в химической промышленности были заняты 563 тысячи рабочих. Для сравнения: в угольной промышленности численность рабочих составляла 1 061 тысячу человек, в черной металлургии – 675 тысяч, в машиностроении и металлообработке – 4 935 тысяч, в нефтяной – 136 тысяч¹⁰⁸.

Вопросы техники безопасности и охраны труда традиционно находились в ведении профессиональных союзов. Однако реальным решением этих вопросов зачастую приходилось заниматься партийным органам, поскольку профсоюзы не обладали необходимым влиянием, чтобы преодолеть административные барьеры. Характерным примером может служить коллективное обращение в ЦК КПСС группы рабочих (87 человек) засекреченного химического предприятия, расположенного в Горьковской области. «Условия нашего труда являются исключительно вредными, – писали рабочие. – Иногда приходится работать в противогазе целыми сменами. Загазованность производственных помещений достигает громадных размеров. Да и само по себе сырье – хлор, хлорбензол и полихлорвиниловая смола оказывают вредное влияние на здоровье человека, а спецпитания до сего времени мы не получаем. По этому вопросу мы десятки раз обращались к руководству цеха, предприятия, в заводской комитет, “а воз и ныне там”. Такое же ненормальное явление у нас и со спецодеждой»¹⁰⁹. Только после обращения в высшую партийную инстанцию законные требования рабочих были удовлетворены.

Жалобы на плохие условия труда приходили от рабочих многих отраслей промышленности. Рабочие литейного цеха одного из Харьковских заводов писали в ЦК КПСС: «Люди работают в газу, вентиляции нет, рабочие сами открывают ворота и окна. В связи с этим рабочие часто болеют. За последние два месяца в цехе произошло 20 травматических случаев с рабочими. Спецпитания рабочие не получают». Рабочий Московского автозавода жаловался в партийные органы, что «дирекция завода серьезно не занимается вопросами техники безопасности, на заводе много несчастных случаев и увечий, растет инвалидность»¹¹⁰.

Весьма показательно и то, что с жалобами в высшую партийную инстанцию были вынуждены обращаться не только рабочие, но и руководители профсоюзных организаций. Так, председатель Ивановского областного профессионального совета Цветков докладывал в ЦК КПСС о недостаточном выделении для рабочих спецодежды и спецобуви, в результате чего образовалась большая задолженность. «Не получая своевременно по положенной норме спецодежду и спецобувь, рабочие выражают крайнее недовольство и зачастую отказываются выполнять работу», – говорилось в письме профсоюзного руководителя. По его мнению, недостаток средств индивидуальной защиты был прямой причиной роста производственного травматизма¹¹¹.

Неблагоприятные условия труда, нарушения техники безопасности и охраны труда явились одной из причин массового протеста рабочих в Новочеркасске. По информации заместителя председателя Комитета государственной безопасности П.И.Ивашутина, еще до того, как начались городские волнения, на Новочеркасском электровозостроительном заводе «уже имели место факты, когда некоторые рабочие кузовосборочного цеха приходили на завод, но в течение трех дней не приступали к работе, требуя от дирекции улучшения условий труда. <...> Из-за плохой техники безопасности на заводе были случаи отравления 200 рабочих в обмоточно-изоляционном цехе»¹¹².

В целях снижения производственных рисков и оздоровления условий труда Совет Министров СССР и ВЦСПС приняли 23 января 1962 г. постановление «О мерах по дальнейшему улучшению охраны труда на предприятиях и стройках». Документ содержал критику в адрес хозяйственных руководителей, которые «не проявляют еще должной заботы о создании безопасных условий труда и нормальной санитарно-гигиенической обстановки на производстве, не принимают мер к ликвидации запыленности и загазованности производственных помещений»¹¹³. В документе была намечена социальная программа мер по устранению недостатков в области охраны труда рабочих и служащих. В частности, предлагалось повсеместно орга-

низовать изучение правил и норм техники безопасности, проводить практические занятия с показом безопасных методов труда, укомплектовать штаты работников по технике безопасности квалифицированными специалистами и многое другое. Планировался также широкий круг мероприятий по пропаганде техники безопасности. Аналогичные постановления принимались и в последующие годы. Все это было, безусловно, важно и нужно, но недостаточно эффективно.

Уровень производственного травматизма в стране оставался по-прежнему высоким. По данным ЦСУ РСФСР, в 1966 г. в Российской Федерации пострадали от производственных травм во всех отраслях народного хозяйства 632,5 тысячи человек, что было на 7%, или на 44,4 тысячи, меньше, чем в 1965 г., когда жертвами производственного травматизма стали 676,9 тысячи человек. В среднем на 1 000 работающих приходилось в 1966 г. 19 пострадавших против 21 человека в 1965 г. В отдельных отраслях народного хозяйства на одну тысячу работающих приходилось до 46 человек, пострадавших от производственных травм.

В 1966 г. из общего числа пострадавших в результате несчастных случаев, связанных с производством, 5 744 человека (0,9%) умерли (в 1965 г. от производственных травм скончались 6 044 человека), а 21,3 тысячи человек (3,4%) были признаны инвалидами. Почти 70% из числа тех, кого в результате врачебно-трудовой экспертизы признали инвалидами, – это люди в возрасте до 45 лет, из которых 25% в возрасте до 29 лет. Инвалидность I и II группы, то есть группы с высокой степенью утраты трудоспособности, получили более чем 10 тысяч пострадавших (49% от числа признанных инвалидами).

Наиболее тяжелый травматизм наблюдался в нефтедобывающей промышленности, геологии, газовой промышленности, цветной металлургии и химической промышленности. Повышенный травматизм отмечался также при выполнении монтажных и строительных работ. В отдельных отраслях был зафиксирован рост числа смертельных случаев.

Вследствие производственного травматизма в 1966 г. в народном хозяйстве было потеряно 12,2 миллиона человеко-

дней*, в том числе в промышленности – 6,8 миллиона человеко-дней, в сельском хозяйстве – 2,6 миллиона, в строительстве – 1,1 миллиона человеко-дней.

Подробный анализ причин производственного травматизма позволил начальнику ЦСУ РСФСР Б.Т.Колпакову сделать вывод: подавляющее большинство работников пострадали из-за несоблюдения норм и правил техники безопасности¹¹⁴.

Наряду с экономическими потерями из-за неудовлетворительных условий труда, производственного травматизма и профессиональных заболеваний государство имело большие социальные издержки, связанные с выплатой пособий по временной нетрудоспособности, пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца. Это побуждало государство ежегодно выделять значительные, хотя и явно недостаточные, средства на проведение работ по охране труда. В 1965–1966 гг. на эти цели было затрачено более одного миллиарда рублей¹¹⁵.

Урбанизация и индустриализация оказали заметное влияние на демографические процессы в советском обществе. Рождаемость городского населения оказалась под воздействием таких важнейших социально-экономических факторов, как повышение культурно-образовательного уровня, способствовавшего росту занятости женщин в общественном производстве, активное участие их в общественной жизни, и все это в условиях недостаточной обеспеченности детскими учреждениями и предприятиями бытового обслуживания. На уровень рождаемости оказывали влияние также доступность контрацептивных средств и разрешение или запрещение аборт.

Численность женщин (рабочих и служащих), занятых в народном хозяйстве, систематически увеличивалась. По переписи 1959 г. в городах насчитывалось 20,9 миллиона женщин, занятых в народном хозяйстве в качестве рабочих и служащих, (в 1939 г. таких женщин было только 9,2 миллиона). Согласно

* Человеко-день – единица учета рабочего времени. Отработанным человеко-днем считается явка рабочего на работу независимо от числа отработанных им в этот день часов.

статистическим данным, рождаемость у городских женщин, занятых в народном хозяйстве, была на 15% ниже, чем у неработающих женщин из семей рабочих и служащих¹¹⁶.

По мере роста занятости женщин в народном хозяйстве увеличивалась, в частности, потребность в устройстве детей в дошкольные учреждения, но эта потребность хронически не удовлетворялась. В результате рождения ребенка и ухода за ним многие семьи оказывались в ситуации социального риска, поскольку резко повышалась вероятность наступления материальной необеспеченности вследствие утраты заработка или трудового дохода одного из членов семьи по объективным, социально значимым причинам. В ситуации социального риска такого рода наиболее часто оказывалась молодежь, уехавшая в отдаленные районы страны на строительство новых народно-хозяйственных объектов. Весьма типичную картину нарисовал в своем выступлении на ноябрьском пленуме ЦК КПСС в 1962 г. первый секретарь ЦК ВЛКСМ С.П.Павлов:

«Братская ГЭС – одна из первых строек, куда в 1956 году по призыву партии направилась молодежь. Сейчас на месте непроходимой, дремучей тайги вырос город с населением более 90 тысяч человек. В основном это молодежь. Многие молодые люди обзавелись семьями, навсегда поселились в Сибири. В Братске одна за другой вступают в строй турбины и каждую неделю появляются на свет божий 40, а то и 50 ребятишек. Братск занимает одно из первых мест в мире по количеству регистрируемых браков. Но понятно, что у этих молодых людей жизнь начинается в трудных условиях: нет родственников, которые бы ухаживали за детьми, некому готовить пищу, стирать белье, ходить за покупками. В то же время в Братске детских садов в 5 раз меньше, чем по нормам обычного города. Из-за недостатка детских учреждений молодые матери вынуждены бросать работу»¹¹⁷.

В 1965 г. в городах на учете в органах здравоохранения состояли по неполным данным 547,7 тысячи детей, которые не могли быть приняты в детские ясли из-за отсутствия мест. На начало 1966 г. в городских поселениях было 15,7 миллиона детей дошкольного возраста (от 0 до 6 лет), а в детских садах и

яслях находилось только 6,2 миллиона детей. Эти цифры свидетельствовали о явной недостаточности мест в садах и яслях. Трудности с устройством детей в дошкольные учреждения были одной из причин роста числа аборт. За десять лет число аборт в городских поселениях увеличилось более чем в три раза. В 1955 г. было сделано 2,2 миллиона аборт, в 1960 г. — 5,5 миллиона и в 1965 г. — 6,8 миллиона аборт¹¹⁸. Городская семья не стремилась стать многодетной.

В 1965 г. рождаемость в СССР уменьшилась по сравнению с 1950 г. на 31%. Особенно значительно понизилась рождаемость в городах и поселках городского типа. Во второй половине 1950-х годов рождаемость городского населения держалась примерно на одном уровне (22–22,5 родившихся на 1 000 человек населения). В 1961 г. по сравнению с 1960 г. рождаемость понизилась на 3,6%, а в последующие годы она ежегодно уменьшалась на 6–7%. В 1966 г. статистика зафиксировала 16,2 родившихся и 6,7 умерших на 1 000 человек городского населения¹¹⁹. Снижение рождаемости наблюдалось и в сельской местности, но в меньшей степени.

Несмотря на то, что естественный прирост городского населения (разность между числом родившихся и числом умерших) не являлся низким (9,5 человек на 1 000 населения), существовавший в городах в середине 1960-х годов уровень рождаемости не обеспечивал воспроизводства городского населения в будущем. В некоторых республиках (в Латвии и Эстонии) естественный прирост населения был еще ниже. Что касается населения СССР в целом, то воспроизводство населения полностью обеспечивалось за счет рождаемости в сельской местности, а также за счет высокой рождаемости в республиках Средней Азии, Казахстана и Закавказья.

Смертность городского населения в СССР была на 16% ниже, чем сельского населения. Заметно ниже была детская смертность и смертность взрослого населения до 45 лет. Что касается возрастных групп старше 45 лет, то их смертность в городах была выше, чем в сельской местности. Основными причинами смерти городского населения в 1965 г. были болезни сердечно-сосудистой системы, второе место по величине

смертности занимали рак и другие злокачественные новообразования, третье – несчастные случаи, травмы и отравления, четвертое – болезни органов дыхания¹²⁰.

Риски, связанные с утратой здоровья, порожидала не только производственная, но и окружающая среда промышленных центров. Серьезной проблемой для многих вновь осваиваемых регионов было отсутствие удовлетворительного водоснабжения.

«Вот уже 10 лет руководители нашего города обещают построить водопровод, но мы этому не верим, – писали в коллективной жалобе в ЦК КПСС рабочие шахтеры города Ленинска-Кузнецка Кемеровской области. – Самый тяжелый вопрос для города – это вода. Вот уже полмесяца из колонок и кранов в квартирах течет одна грязь, и так каждый год. В городе есть родничок, так возле него круглые сутки очередь в несколько раз больше, чем за мясом и мылом. Если бы Вам послать эту воду, какую нам приходится пить, Вы бы ужаснулись. Конечно, наше руководство может не чувствовать этого – им подвезут хорошей воды. Не может быть, чтобы мы, давая тысячи тонн угля, не имели права пить хорошую воду»¹²¹.

Все модернизационные проекты советского государства имели, как правило, низкие экологические стандарты. Непрерывная интенсификация и расширение масштабов хозяйственной деятельности наносили серьезный ущерб окружающей природной среде и обостряли экологические проблемы. В наибольшей мере от деятельности промышленных предприятий и городских систем жизнеобеспечения страдали водоемы: большие и малые реки, прибрежные воды морей, подземные воды.

Согласно Основам водного законодательства СССР, охрану поверхностных и подземных вод должны были осуществлять предприятия, организации и учреждения, деятельность которых оказывала влияние на состояние водных ресурсов. Эти производственные объекты были обязаны проводить мероприятия, обеспечивающие охрану водного пространства от загрязнения, засорения и истощения, а также принимать меры для улучшения его состояния. Государственный контроль над

использованием и охраной водных ресурсов осуществляли исполкомы местных Советов. Нарушители водного законодательства подлежали административной ответственности. Однако штрафные санкции мало способствовали достижению экологического благополучия. Как верно подметил Хрущёв, «при существующих порядках, когда предприятия, загрязняющие водоемы, уплачивают штрафы, идущие в бюджет местных советов, последние нередко заинтересованы больше в штрафах, чем в охране водоемов от загрязнения»¹²².

Самыми сильными источниками загрязнения водоемов являлись промышленные сточные воды предприятий нефтеперерабатывающей, нефтехимической, химической, целлюлозно-бумажной, металлургической, легкой и пищевой промышленности, а также сточные воды городских канализаций. Интенсивность использования водных ресурсов непрерывно возрастала за счет увеличения масштабов производства и выпуска новых видов продукции. Состояние многих рек, в том числе и многоводных, уже в 1960-е годы вызывало в обществе серьезную тревогу: весьма сильно были загрязнены реки в центральных областях Европейской части СССР, на Украине, в Казахстане; значительно загрязненными были прибрежные воды Балтийского, Черного, Каспийского и других морей. Не редкими были случаи загрязнения подземных вод.

По сведениям Министерства здравоохранения СССР, более половины предприятий Министерства химической промышленности СССР не имели очистных сооружений, а действовавшие очистные сооружения в большинстве случаев работали с низкой эффективностью. Вследствие несовершенства технологических схем многие предприятия сбрасывали в открытые водоемы неочищенные промышленные стоки, а с ними большое количество сырья и ценных отходов, тем самым одновременно наносился огромный ущерб природной среде и народному хозяйству.

При расследовании причин экологических катастроф (например, случай массовой гибели рыбы в реке Урал в зимний период 1967 г.) выявлялись факты преступного отношения руководителей ряда предприятий и хозяйственных организаций

к выполнению норм и предписаний по охране водных ресурсов. В результате экологических преступлений руководителей промышленных предприятий Оренбургской области река Урал, которая с древних времен активно использовалась как источник рыболовства, к концу 1960-х годов, по мнению Министерства здравоохранения СССР, стала утрачивать в пределах Оренбургской и Уральской областей свое актуальное значение для рыбного промысла и питьевого снабжения¹²³.

Строительство очистительных сооружений на большинстве предприятий страны велось крайне неудовлетворительно. Выделяемые на эти цели капиталовложения были недостаточны и использовались не полностью. Так, например, выделенные в 1966 г. на строительство очистительных сооружений ассигнования были освоены в среднем на 66%, поскольку проектная документация не была подготовлена к назначенному сроку. В соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 31 декабря 1964 г. «О мерах по прекращению загрязнения неочищенными сточными водами рек Волги и Дона в районе города Волгограда» сооружения биологической очистки сточных вод следовало ввести в эксплуатацию в 1967 г. Однако до конца этого года проектные материалы на эти сооружения были разработаны не полностью¹²⁴.

Министерство здравоохранения СССР неоднократно докладывало Совету Министров СССР о неудовлетворительном санитарном состоянии водоемов и о необходимости проведения соответствующих мероприятий по его улучшению. Президиум Совета Министров СССР рассмотрел летом 1966 г. предложения Министерства здравоохранения и поручил правительственной комиссии подготовить проект решения по данному вопросу. Однако до конца 1967 г. высшие государственные чиновники это поручение не выполнили и проект решения не подготовили. Экология не являлась приоритетной сферой деятельности советского руководства.

Несмотря на то, что охрана окружающей природной среды считалась в СССР одной из главных функций государства, со-

ветское руководство не могло в силу сложившихся стереотипов хозяйственной деятельности и особенностей советской модели модернизации обеспечить населению необходимый и достаточный уровень экологической безопасности.

В результате трансформационных процессов СССР постепенно превращался в «общество риска». Немецкий социолог Ульрих Бек определял риск «как систематическое взаимодействие общества с угрозами и опасностями, которые порождаются процессом модернизации как таковым»¹²⁵. Проблема формирования действенных механизмов социальной защиты населения от сложных сочетаний социальных, профессиональных и экологических рисков становилась для советского государства все более актуальной.

4. Социальная эффективность общественного производства

Результаты социальной политики находятся в прямой зависимости от общего экономического развития страны. Важнейшим качественным показателем общественного производства является его социальная эффективность, то есть соответствие хозяйственной деятельности основным социальным потребностям и целям общества, а также интересам отдельного человека. Социальная эффективность общественного производства конкретизируется в таких категориях, как уровень и качество жизни, всеобщая занятость, продолжительность рабочего дня, условия труда, социальная защита населения, доступность и универсальность основных социальных благ и других. В условиях плановой экономики советскому государству нередко приходилось жертвовать экономической эффективностью ради достижения определенных социальных целей и повышения социальной эффективности общественного производства.

До середины 1960-х годов советское руководство не справлялось в полном объеме с выполнением своих обещаний в области социальной политики. Экономика страны за годы прав-

ления Хрущёва не достигла тех высот, о которых мечтало партийное руководство. Темпы роста производительности труда вопреки оптимистичным прогнозам советских экономистов постоянно снижались. Соответственно, замедлялся рост национального дохода: в 1956–1960 гг. производство национального дохода увеличивалось в среднем за год на 9,2%, а в 1961–1965 гг. – на 6,3%¹²⁶. «Недостаточный рост национального дохода, – констатировал Косыгин на сентябрьском пленуме ЦК КПСС в 1965 г., – сдерживает темпы повышения материального благосостояния нашего населения»¹²⁷.

Для сравнительной оценки эффективности общественного производства в разных странах используется показатель производства национального дохода на душу населения, который характеризует уровень развития экономики в сопоставлении с количеством населения¹²⁸. Этот показатель позволяет судить об уровне производительности труда в той или иной стране, о степени развития ее производительных сил, об эффективности хозяйственного механизма в целом. Если по абсолютному объему национального дохода Советский Союз уступал только США, то в расчете на душу населения национальный доход СССР был меньше также, чем в ФРГ, Франции и Англии. Согласно советской статистике, среднегодовые темпы роста национального дохода в СССР в 1950–1960-е годы были несколько выше, чем в развитых капиталистических странах, что позволяло Советскому Союзу постепенно сокращать разрыв в размерах национального дохода в расчете на душу населения по сравнению с США и другими странами. Так, общий объем национального дохода СССР, пересчитанный в доллары по фактическому соотношению покупательной способности рубля и доллара, в 1950 г. составлял 31% от американского национального дохода, в 1955 г. – 43,5%, а в 1964 г. общий объем национального дохода СССР составил 62% от национального дохода США¹²⁹. По данным ЦСУ СССР, национальный доход, исчисленный по методологии, принятой в статистике СССР, и пересчитанный в доллары по реальному соотношению цен, составил в 1963 г. в Советском Союзе 208,9 млрд долларов, в США – 345,5 млрд, в ФРГ – 72,7 млрд, во Франции – 60,8 млрд, в Англии – 56,4 млрд, в Италии 34,3 млрд

долларов¹³⁰. В таблице 6 представлены данные о размерах национального дохода СССР и некоторых капиталистических стран в расчете на душу населения за 1963 и 1964 гг.

Таблица 6

Национальный доход СССР и некоторых капиталистических стран в расчете на душу населения (1963–1964 гг.)*

Страна	1963 г.		1964 г.	
	на душу населения (в долларах)	СССР в процентах к соответствующей стране	на душу населения (в долларах)	СССР в процентах к соответствующей стране
СССР	930	—	1013	—
США	1825	51	1918	53
Англия	1047	89	1079	94
Франция	1276	73	1307	78
ФРГ	1312	71	1372	74
Италия	679	137	660	153

* Национальный доход исчислен по методологии СССР и пересчитан в доллары США по фактическому соотношению покупательной способности рубля к доллару.

Источник: РГАНИ. Ф. 5. Оп. 20. Д. 226. Л. 2; Ф. 2. Оп. 1. Д. 805. Л. 4-об.

Данные таблицы показывают, что за один год разрыв в размерах национального дохода СССР в расчете на душу населения по сравнению с США и другими странами сократился на 2–5%.

Комментируя в 1965 г. отставание СССР в размерах национального дохода на душу населения по сравнению с США, Косыгин назвал в качестве основной причины низкий уровень производительности труда: «у нас производительность труда в промышленности ниже, чем в Соединенных Штатах в 2–2,5 раза, а в сельском хозяйстве – примерно в 4 раза»¹³¹.

Ручной труд использовался в сельском хозяйстве значительно шире, чем в промышленности. Одна из причин такого

положения крылась в крайне слабой электрификации сельского хозяйства. «За последние годы в нашей стране сооружены гигантские электростанции, – говорил на мартовском пленуме ЦК КПСС 1965 г. Брежнев. – Вместе с тем 12% колхозов до сих пор не имеют электроэнергии даже для освещения. Сельское хозяйство потребляет только 4% электроэнергии, вырабатываемой в стране, в том числе лишь 2% на производственные цели»¹³².

Энерговооруженность труда – важнейший показатель развития производства. Среди мер по подъему сельского хозяйства, намеченных мартовским пленумом 1965 г., большое значение имели решения, направленные на повышение энерговооруженности крестьянского труда. Начиная со второй половины 1960-х годов потребление электроэнергии в сельском хозяйстве стало заметно возрастать. К началу 1980-х годов энерговооруженность труда в сельском хозяйстве увеличилась в 12 раз. Уже в 1970 г. официальная статистика зафиксировала: практически все совхозы и колхозы России (99%) использовали электроэнергию для производственных целей. В этот же период статистика отмечала немалые успехи в области механизации основных производственных процессов в животноводстве. Все это свидетельствовало об улучшении условий сельскохозяйственного труда и повышении его социальной эффективности. Однако, как справедливо заметила московский историк Л.Н.Денисова, «статистика спешила», и «статистический оптимизм» нуждался в существенной корректировке: «в действительности немало оставалось не электрифицированных ферм, скотных дворов и птичников, многие деревни были без света», для многих и многих ферм механизация оставалась далекой перспективой¹³³.

Для стимулирования производства в аграрном секторе государство постоянно увеличивало объемы ассигнований на развитие сельского хозяйства, оказывало значительную финансовую помощь колхозам и совхозам. В 1964 г. за счет государственного бюджета были покрыты сверхплановые убытки совхозов в размере более одного миллиарда рублей. Чтобы облегчить положение экономически слабых колхозов и дать им воз-

возможность нормально работать, Президиум ЦК КПСС принял решение о списании с колхозов 1 890 миллионов рублей задолженности и об отсрочке на пять лет погашения кредитов на сумму 120 миллионов рублей. Для осуществления основных мероприятий по подъему сельского хозяйства требовались большие дополнительные средства. Только в 1965 г. предусматривалось выделить дополнительно около 3-х миллиардов рублей, основная часть этих средств направлялась на покрытие расходов, связанных с повышением закупочных цен на продукцию животноводства. Государственные субсидии выделялись сельскому хозяйству за счет перераспределения расходов внутри государственного бюджета¹³⁴.

Правящие круги СССР хорошо помнили, как отреагировало население на повышение закупочных цен 1 июня 1962 г., поэтому уже при обсуждении этого вопроса на мартовском пленуме 1965 г. Брежнев особо подчеркнул, что «увеличение закупочных цен будет проведено без повышения существующих розничных цен на хлеб, крупы и мясопродукты»¹³⁵. Аналогичную мысль высказал и Косыгин: «Само собой разумеется, что розничные цены могут пересматриваться только в сторону снижения»¹³⁶. Государство, в силу взятых на себя обязательств по поддержанию фиксированных низких цен на основные продукты питания и предметы первой необходимости, было вынуждено во все возрастающих масштабах дотировать советских производителей.

В проекте бюджета на 1966 г. предусматривались значительные ассигнования на покрытие плановых убытков от реализации отдельных видов продукции – в общей сумме свыше 7 миллиардов рублей, из них на покрытие убытков в промышленности – 1,8 миллиарда рублей, на покрытие разницы в ценах по мясу – свыше 3-х миллиардов рублей, на покрытие убытков по жилищно-коммунальному хозяйству – 1,5 миллиарда рублей и по другим отраслям народного хозяйства – 0,6 миллиарда рублей¹³⁷. Однако в процессе исполнения народно-хозяйственного плана и бюджета этих денег не хватило, и Министерство финансов СССР было поставлено перед необходимостью изыскать дополнительно 800 миллионов рублей на

покрытие разницы в ценах¹³⁸. Таким образом, государство субсидировало и производителей, и потребителей.

Следует отметить, что первоначально правительство согласилось на дотирование животноводства, руководствуясь, как говорится, «благими намерениями». В 1968 г., когда размер государственных дотаций, выделяемых животноводству, увеличился уже до 6 миллиардов рублей, Брежнев напомнил вышшему партийному руководству об обстоятельствах принятия этого решения и о том, что из этого получилось: «Вы помните, на мартовском пленуме мы говорили, что хотим сделать эту отрасль наиболее рентабельной, дотацию даем, чтобы разгон какой-то взять, а потом прийти в норму. Но нас не совсем правильно поняли, здесь потребительское настроение взяло верх <...> все пошло на повышение заработной платы. Если в свое время говорили, что у нас 3 колхоза или 5 колхозов миллионеры, то теперь стали друг перед другом щеголять тем, что у нас 4,70 [рубля] на трудодень, у того 3,80 [рубля]. Особенно заработная плата повысилась у работников животноводства»¹³⁹. Руководство страны понимало, что это очень непростой вопрос. Дотационное финансирование превращалось из финансово-экономического инструмента в социально-политическую акцию.

С течением времени круг товаров и услуг, требовавших государственного дотирования, неуклонно расширялся. По данным Бюджетного управления Министерства финансов СССР, в 1961 г. дотации выплачивались по 10 различным товарам и услугам, в 1965 г. – по 14, а в 1980 г. насчитывалось 25 различных видов дотаций и доплат. При этом число вновь появляющихся дотаций и доплат росло особенно быстрыми темпами. Так, в 1967 г. стали дотироваться убытки от покрытия разницы между закупочными и расчетными ценами на молоко. За 10 лет сумма дотаций этого вида выросла почти в 80 раз (с 76 миллионов рублей в 1967 г. до 5 944 миллионов рублей в 1978 г.). В 1970 г. в группу дотируемых продуктов попали яйца¹⁴⁰. Доля дотаций в розничной цене на основные продукты питания доходила до 80%.

С середины 1960-х годов в Государственном бюджете СССР появляется отдельная статья расходов – дотация на покрытие убытков от реализации социально значимых товаров и услуг. Данные, представленные в таблице 7, дают наглядное представление о размерах и темпах роста выплачиваемых дотаций.

Таблица 7

Увеличение расходов Государственного бюджета СССР на выплату дотаций в 1966–1972 гг.

	1966 г.		1971 г.		1972 г.	
	млрд руб.	%	млрд руб.	%	млрд руб.	%
Расходы по Государственному бюджету СССР	105,3	100	160,6	100	173,5	100
Дотация на покрытие убытков от реализации социально значимых товаров и услуг	7,1	6,7	18,9	11,8	22,8	13,1

Источник: РГАНИ. Ф. 2. Оп. 1. Д. 810. Л. 81, 83; Оп. 3. Д. 215. Л. 33; Д. 217. Л. 44, 48; Д. 247. Л. 59, 61.

Государственный бюджет относил к социально значимым товарам и услугам, убытки от производства и реализации которых покрывались за счет дотаций, товары детского ассортимента, услуги жилищного и коммунального хозяйства, значительную часть продукции сельского хозяйства, рыбопродукты, услуги по индивидуальному пошиву одежды, тарифы за пользование внутригородским транспортом, услуги социально-культурных учреждений и многое другое.

Советские экономисты рассматривали государственные дотации как эффективный инструмент экономической и социальной политики, который позволял одновременно решать эконо-

мические и социальные проблемы. В литературе 1970-х годов отмечалось: «Важнейшим условием повышения народного благосостояния является устойчивость розничных цен на предметы потребления. Политика цен, проводимая в жизнь Советским государством, отвечает, прежде всего, социальным задачам, направленным на повышение жизненного уровня трудящихся»¹⁴¹.

В годы перестройки появились и другие точки зрения: из-за необходимости выделения многомиллиардных ассигнований на покрытие убыточного производства сдерживалось проведение мер, направленных на повышение социального обеспечения, сокращалось выделение бюджетных средств на создание социально-бытовой инфраструктуры и т.д. Таким образом, дотационное финансирование из средства реализации целенаправленной социальной политики превращалось в средство компенсации недостатков хозяйственного расчета¹⁴².

В действительности политика сохранения стабильно низких цен на продовольственные и другие товары массового спроса имела не столько социально-экономическую, сколько политическую подоплеку. Дело в том, что брежневское руководство было серьезно напугано массовыми стихийными выступлениями трудящихся в Краснодаре, Муроме, Новочеркасске и других городах в период правления Хрущёва, при подавлении которых было убито и ранено несколько десятков человек. Именно поэтому оно старалось не давать населению поводов для массового недовольства и в дальнейшем стремилось соблюдать тот неписанный «общественный договор», который гарантировал правящему режиму устойчивость, а населению – социальную стабильность. С 1968 по 1976 г. в СССР не было зафиксировано ни одного случая массовых беспорядков¹⁴³.

Даже в годы перестройки высшее партийное руководство страны долгое время не могло решиться на реформу ценообразования. Признавая, что положение, когда государство вынуждено покрывать разницу между реальными затратами на производство товаров и их розничными ценами, является ненор-

мальным, М.С.Горбачёв, тем не менее, был настроен весьма оптимистично: «изменение розничных цен ни в коем случае не должно сопровождаться снижением жизненного уровня людей». В качестве одного из возможных вариантов решения проблемы Горбачёв предлагал: те средства, которые государство выплачивает в виде дотаций, полностью отдать населению в виде компенсаций¹⁴⁴. Однако в конце 1980-х годов основная масса населения страдала не от отсутствия денежных средств – у советских граждан, не имевших возможности купить товары, пользующиеся спросом, накопились значительные суммы вынужденных сбережений, – острой социальной проблемой был дефицит базовых продуктов массового потребления.

Интегрирующим показателем социальной эффективности экономики является производство товаров народного потребления в общем объеме производства за определенный период, как правило, за год. В СССР доля товаров народного потребления в совокупном общественном продукте составляла в разные годы 25–30%. В странах с развитой рыночной экономикой этот показатель находился на уровне около 70%.

Для сбалансирования доходов и расходов населения и укрепления денежного обращения советское правительство начиная с 1954 г. регулярно закупало за границей товары народного потребления и некоторые виды продовольствия. Импорт товаров, пользовавшихся у населения повышенным спросом, имел чрезвычайно высокую экономическую эффективность и приносил государству более чем десятикратную прибыль¹⁴⁵. В связи с тем, что внутренние цены на эти товары были значительно выше импортных цен, выручка от реализации на внутреннем рынке некоторых видов продовольствия, товаров народного потребления и сырья для их производства во много раз превышала платежи по импортным ценам. Об экономической эффективности внешнеторговых операций по закупке товаров массового спроса и сырья для их изготовления свидетельствуют данные таблицы 8.

**Доходность советского импорта товаров
народного потребления во второй половине 1950-х годов**

Наименование товара	Единица измерения	Цены (в рублях)		Отношение внутренних цен к им- портным
		импортная цена	внутренняя цена	
Какао-бобы	Тонна	315	7 000	22 раза
Сельдь соленая	Тонна	49,9	1 074,4	21,5 раза
Рис	Тонна	55	790	14 раз
Сахар	Тонна	40	840,2	21 раз
Ткани шерстяные	Метр	2	28,7	14 раз
Шерсть тонкая	Тонна	1 080	7 321,9	7 раз
Ткани шелковые	Метр	0,4	6,8	17 раз
Шелк-сырец	Тонна	3 812	5 2777,6	14 раз

Источник: РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 149. Л. 32.

Как видим, доходность импорта товаров народного потребления была очень высокой. Однако государство до второй половины 1960-х годов не имело возможности увеличивать импорт этих товаров из-за ограниченности валютных ресурсов. Ситуация существенно изменилась, когда в СССР был создан мощный нефтегазовый комплекс, благодаря которому страна получила «такие валютные резервы, которые в корне могли изменить экономику страны»¹⁴⁶. В условиях хронического дефицита качественных отечественных товаров повседневного спроса, постоянной нехватки продовольствия советское руководство пошло по пути наращивания импорта продовольствия и товаров народного потребления. «Важно отметить, – пишет московский историк М.В.Славкина, – что увеличение объема импорта одежды и обуви, как и в случае с импортом продовольствия, было направлено не на кардинальное улучшение качества жизни советских людей, а лишь на поддержание невысокого уровня. <...> С помощью импортных поставок одежды и обуви не создавали “общество изобилия”, а лишь компенсировали неудовлетворительную работу и постепенное разложение собственной легкой промышленности»¹⁴⁷.

Взяв курс на всемерное повышение жизненного уровня населения, советское руководство неожиданно осознало, что народ не понимает и не желает понимать, сколь сложна эта задача для советской экономики. При разработке директив восьмого пятилетнего плана (1966–1970) высшее руководство страны стремилось удержаться от соблазна взять на себя заведомо невыполнимые социальные обязательства. Дискуссии по этому вопросу велись и на заседаниях Президиума ЦК КПСС, и в Совете Министров СССР. Наиболее активно дебатировался вопрос о возможностях и путях повышения темпов роста народного благосостояния. Брежнев не был сторонником броских цифр и громких обещаний: «народу и партии надоедают эти нереальные цифры». Он считал, что о социальных проблемах нужно говорить «проще, реальнее, доходчивее до народа», не скрывать трудности, а «набраться мужества и сказать»: мы не можем больше сделать, чем делаем¹⁴⁸.

Желание партийного руководства избежать завышенных обязательств нашло отражение в социальной программе, которую Косыгин охарактеризовал как «минимум, который должен быть обязательно претворен в жизнь». Речь шла о повышении минимальной и средней заработной платы, об улучшении «в пределах возможностей» пенсионного обеспечения, о расширении жилищного строительства и т.п.¹⁴⁹ Опыт предыдущего десятилетия показал, что невыполненные обещания по улучшению материального благосостояния народа заметно подрывали авторитет партийных руководителей и, в конечном итоге, разрушали существующую идеологическую систему. В процессе дебатов по поводу социальной программы было решено осуществлять планирование, исходя из действительного положения дел в экономике. Страна начинала жить в режиме реального времени.

Косыгин, занимавший в правящих кругах наиболее взвешенную позицию по вопросам социальной политики, был озабочен не только экономической стороной проблемы. Докладывая в феврале 1966 г. участникам пленума о проекте директив восьмого пятилетнего плана, он предложил взглянуть на социальную политику под несколько иным углом зрения: «Нужно

хорошенько представлять себе задачу повышения материального уровня жизни народа с точки зрения политической оценки ее. Сейчас, накануне XXIII съезда партии, ЦК КПСС и Совет Министров получают очень много писем. Смысл этих писем сводится к тому, что товарищи просят, настойчиво требуют сделать еще больший крен в сторону улучшения жизни людей. Требования законные, так сказать, с точки зрения моральной. Мы все разделяем эти требования. Но возможности у нас сейчас ограниченные, а пообещать и не выполнить – мы не можем. <...>

Если мы окажемся в плену только требований, желаний и пойдём по течению, не будем объяснять значения мер, которые мы провели и которые будем проводить в будущем, не будем разъяснять, что Коммунистическая партия и Правительство проводят действительно серьезные мероприятия для того, чтобы поднять материальный уровень жизни наших людей, – то *наши достижения, которые в этой области существуют, не будут правильно оценены народом* (курсив мой. – Г.И.).

Вывод должен быть сделан такой: надо не бояться разъяснять этот крупный и важный вопрос, показывать все то, что мы делаем для поднятия жизненного уровня народа. Мы хотели бы сделать больше, но пока нет возможностей»¹⁵⁰.

В своем выступлении Косыгин передал общий настрой советского руководства относительно решения задач «социалистического государства благосостояния». В брежневский период правящие круги сделали для себя важный вывод: позиция «не давать слишком много обещаний» является самой удобной и спокойной во всех отношениях. Вместе с тем, такая позиция вызывает больше доверия со стороны народа, чем пафосные лозунги и обещания.

Экономическая реформа 1965 г. значительно повысила социальную эффективность общественного производства. По единодушному мнению самих советских руководителей и специалистов различных направлений, восьмая пятилетка (1966–1970) оказалась наиболее успешной за всю историю советского государства. Все важнейшие экономические и социальные плановые показатели были выполнены. Самое главное, за эти

годы произошло заметное улучшение материального благосостояния советских людей. Реальные доходы в расчете на душу населения росли во второй половине 1960-х годов в среднем ежегодно примерно на 6%, что было несколько выше, чем предусматривалось восьмилетним планом (5,3%). Среднемесячная заработная плата рабочих и служащих увеличилась за годы пятилетки почти на 25%, а оплата труда колхозников – на 35%¹⁵¹. В 1965 г. только 4% населения СССР (по РСФСР – почти 6%) имели доход на каждого члена семьи свыше 100 рублей в месяц. По расчетам НИИ труда, прожиточный минимум в тот период соответствовал доходам в 40 рублей в месяц на одного человека, а доход в 65 рублей обеспечивал уровень достатка¹⁵². В 1970 г. уже около 19% всего населения, а к концу 1975 г. почти 40% населения имели доход свыше 100 рублей в месяц в расчете на каждого члена семьи. При этом доля населения со среднедушевым доходом до 50 рублей в месяц сократилась в 1970 г. до 23,5% против 58,5% в середине 1960-х годов¹⁵³.

Население стало значительно лучше питаться, одеваться, иметь гораздо больше возможностей для хорошего отдыха и более полного удовлетворения своих материальных и культурных запросов. У многих людей появилось желание и, главное, возможность следовать моде, иметь современную бытовую технику, обставлять и украшать жилища. Одним словом, появился вкус к жизни. Как справедливо заметил французский исследователь Алексей Берелович, «в 1960-е годы советское общество полностью решает проблему физиологического выживания и превращается если не в общество потребления, то, во всяком случае, в такое общество, которое стремится потреблять»¹⁵⁴.

Тенденция к слишком быстрому росту материальных запросов населения настораживала и даже пугала высшее партийное руководство. «Я часто задумываюсь над таким вопросом, – признавался Брежнев. – Надо серьезно удовлетворять потребности народа, я задаю себе вопрос: где грань этим потребностям?» «Ее нет», – констатировали коллеги¹⁵⁵. Брежнева удивлял такой факт: партия делает все возможное для перевыполнения плановых заданий по росту заработной платы, «а

стремления, просьбы, желания все время возрастают». «Мы должны подумать, как нам быть дальше, потому что мы можем оказаться, если не обсудим, не найдем правильного решения этого вопроса, в затруднительном положении, тем паче, что рост заработной платы в стране опережает рост производительности труда», – делился своими опасениями Брежнев на декабрьском пленуме ЦК КПСС 1968 г. По его мнению, если такие вопросы вовремя не замечать или упускать из виду, то потом придется поправлять дело «более острыми мерами»¹⁵⁶. Это была рефлексия по поводу чехословацких событий 1968 г.

Озабоченность советских руководителей понять нетрудно. Попав под гипноз положительных результатов хозяйственной реформы, советское общество стремилось как можно скорее выйти на качественно новый уровень потребления, не принимая в расчет трудности, недостатки и проблемы советской экономики. В годы восьмой пятилетки в крупных промышленных центрах началось активное строительство дворцов культуры, стадионов, плавательных бассейнов, спортивных комплексов, телевизионных центров, театров, современных административных зданий и многих других сооружений, делавших жизнь людей более комфортной, разнообразной, интересной. Получив относительную экономическую самостоятельность, предприятия, министерства и ведомства стали с размахом вкладывать средства в строительство ведомственных объектов непромышленного назначения. Сметная стоимость этих, как правило, внеплановых сооружений достигала огромных размеров.

По данным Стройбанка СССР, в 1969 г. только в городах осуществлялось строительство более одной тысячи административных зданий, 834-х дворцов культуры, 450-ти стадионов, плавательных бассейнов и спортивных комплексов, 80-ти театров и цирков. В Свердловске, например, строились закрытый демонстрационный искусственный каток, два дворца культуры, несколько клубов и плавательных бассейнов, дом актера и легкоатлетический манеж. А по всей области в процессе строительства находились еще 80 административных, спортивных и других общественных зданий. В Запорожской области, у Днепра, одновременно строились 6 плавательных бассейнов, искус-

ственный коток, 6 гостиниц и 9 административных зданий. Все это строилось, по словам Брежнева, ударными темпами, из дефицитных строительных материалов, больших зеркальных стекол, с использованием лучших отделочных материалов¹⁵⁷.

Такой «строительный бум» можно было бы расценивать как крупное достижение советской социально-экономической политики, как очевидный успех всей хозяйственной деятельности страны. Казалось бы, масштабное строительство объектов, предназначенных сделать жизнь советских тружеников полнее и ярче, – вполне законный повод для гордости. Однако для советского руководства это был серьезный повод для тревоги и беспокойства: в стране катастрофически не хватало средств и материалов для выполнения планов по жилищному строительству, хронически не выполнялись планы ввода в эксплуатацию школ, больниц, детских дошкольных учреждений. Безудержное строительство объектов непроизводственного назначения велось в ущерб строительству важнейших предприятий промышленности и сельского хозяйства, подрывало основы плановой системы социалистической экономики. Все это вызывало серьезную критику со стороны советского руководства. «Нет сомнения, что строить эти объекты нужно, – говорилось в докладе Байбакова на декабрьском пленуме ЦК КПСС 1968 г., – но, видимо, мы переоценили наши возможности, и не настало еще время, когда можно было бы строить их без ограничения, тем более что у нас есть более жгучие и неотложные задачи, и, прежде всего, это касается жилищного строительства, и сюда нужно направить наши ресурсы. По имеющимся данным, более 30 миллионов человек остро нуждаются в улучшении жилищных условий, многие из которых еще живут в бараках, ветхих домах и даже в подвалах»¹⁵⁸.

Аналогичная критика прозвучала в докладе Брежнева на пленуме ЦК КПСС 15 декабря 1969 г. В качестве примера нерационального расходования народных средств Генеральный секретарь привел факт строительства морского ресторана в Баку. «Речь идет не о ресторанчике, – с возмущением рассказывал Брежнев, – а о пятиэтажном сооружении, в котором будет несколько ресторанов, коктейль-бар, кафе, банкетные залы. И

называется все это не как-нибудь, а общественно-культурным центром на море. Строится этот центр из дефицитных материалов. Комментарии здесь излишни. Скажу только для справки, что план по вводу жилья в Баку выполнен на 32 процента, школ – на 51 процент, дошкольных учреждений – на 18 процентов». Брежнев призвал партийно-хозяйственную элиту критически оценить ситуацию и «временно ограничить сооружение административных зданий, строительство цирков и плавательных бассейнов. <...> В первую очередь мы вас ориентируем на строительство жилья, больниц, школ»¹⁵⁹.

Повышенное внимание к социальным проблемам нашло отражение и при разработке девятого пятилетнего плана (1971–1975). Госплан был ориентирован на формирование развернутой программы роста народного благосостояния. В программу был заложен рост минимума заработной платы на 26%, повышение тарифных ставок среднеоплачиваемым категориям работников, введение пособий на детей из малообеспеченных семей и другие виды помощи семьям с детьми, повышение пенсий и т.п.¹⁶⁰ Социальная ориентация экономики потребовала теоретического обоснования. Партийные идеологи, осваивавшие новый для них термин «социальная политика», сумели дать надежное теоретическое обоснование курсу партии на повышение материального благосостояния народа. Эти теоретические новации были озвучены в докладе Брежнева на заседании пленума ЦК КПСС 7 декабря 1970 г.: «Дело состоит в том, что наш народ построил социализм и создает материально-техническую базу коммунизма. В этой связи мы должны помнить известное положение марксистско-ленинской теории о том, что по мере развития производительных сил постоянное повышение жизненного уровня народа является объективной экономической необходимостью. Мы не только хотим, но и должны обеспечить постоянный рост народного благосостояния, так как это становится важнейшей предпосылкой ускоренного хозяйственного развития страны»¹⁶¹. Это означало, что советское государство принимало на себя ответственность за обеспечение основных социальных потребностей граждан.

Примечания

- 1 *Байбаков Н.К.* Сорок лет в правительстве. М., 1993. С. 66–67.
- 2 РГАНИ. Ф. 1. Оп. 2. Д. 3. Л. 117.
- 3 Там же. Ф. 2. Оп. 1. Д. 805. Л. 39.
- 4 Ведомости Верховного Совета СССР. 1959. № 1. Ст. 20.
- 5 РГАНИ. Ф. 5. Оп. 20. Д. 230. Л. 102.
- 6 Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 50. Ст. 514.
- 7 Пленум ЦК КПСС 19–23 ноября 1962 года. Стенографический отчет. М., 1963. С. 87.
- 8 Там же. С. 88.
- 9 РГАНИ. Ф. 2. Оп. 1. Д. 590. Л. 129.
- 10 Там же. Ф. 5. Оп. 20. Д. 230. Л. 98–102.
- 11 Президиум ЦК КПСС, 1954–1964. М., 2003. Т. 1: Черновые протокольные записи заседаний. Стенограммы / гл. ред. А.А.Фурсенко. С. 6.
- 12 РГАНИ. Ф. 2. Оп. 3. Д. 44. Л. 101.
- 13 *Байбаков Н.К.* Сорок лет в правительстве. С. 251, 253.
- 14 Конституция (Основной закон) СССР, 1936 г. // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР, 1938–1967. М., 1968. Т. 1. С. 92. Ст. 11.
- 15 *Байбаков Н.К.* Сорок лет в правительстве. С. 251.
- 16 РГАНИ. Ф. 1. Оп. 3. Д. 4. Л. 26.
- 17 Там же. Ф. 2. Оп. 1. Д. 331. Л. 5.
- 18 Там же. Д. 494. Л. 25–27.
- 19 Там же. Д. 590. Л. 12. Это место в докладе имело пометку «Не для печати».
- 20 Там же. Д. 767. Л. 56, 57.
- 21 Там же. Д. 590. Л. 9.
- 22 Там же. Ф. 5. Оп. 20. Д. 226. Л. 54.
- 23 Там же. Д. 229. Л. 14; Ф. 2. Оп. 1. Д. 808. Л. 3. По официальным сведениям, национальный доход СССР в 1965 г. составил 193,5 миллиардов рублей (Народное хозяйство СССР в 1968 г.: стат. ежегодник. М., 1969. С. 569).
- 24 РГАНИ. Ф. 5. Оп. 20. Д. 229. Л. 14; Ф. 2. Оп. 1. Д. 805. Л. 4-об.; Д. 808. Л. 3.
- 25 Там же. Ф. 2. Оп. 1. Д. 805. Л. 4-об.; Ф. 5. Оп. 20. Д. 226. Л. 4.
- 25 Там же. Ф. 5. Оп. 20. Д. 229. Л. 14.
- 27 Там же. Ф. 2. Оп. 1. Д. 811. Л. 42.
- 28 Там же. Оп. 3. Д. 248. Л. 11.
- 29 Там же. Ф. 5. Оп. 20. Д. 229. Л. 14, 16.
- 30 Там же. Л. 16.
- 31 Там же. Ф. 2. Оп. 3. Д. 79. Л. 31.

- 32 Там же. Д. 78. Л. 7.
- 33 Народное хозяйство СССР в 1970 г.: стат. ежегодник. М., 1971. С. 132; РГАНИ. Ф. 2. Оп. 3. Д. 217. Л. 20.
- 34 РГАНИ. Ф. 2. Оп. 3. Д. 217. Л. 19.
- 35 Цит. по: *Гайдар Е.Т.* Гибель империи: уроки для современной России. 2-е изд. М., 2007. С. 202.
- 36 РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 222. Л. 14.
- 37 *Зверев А.Г.* Национальный доход и финансы СССР. М., 1961. С. 165, 247.
- 38 РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 186. Л. 22–23.
- 39 Там же. Л. 24.
- 40 Там же. Д. 222. Л. 19, 60.
- 41 Там же. Л. 14.
- 42 *Зверев А.Г.* Национальный доход и финансы СССР. С. 248.
- 43 РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 149. Л. 6.
- 44 Президиум ЦК КПСС, 1954–1964. Т. 1. С. 234–235.
- 45 РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 222. Л. 14–15, 120.
- 46 Там же. Л. 16, 65. В доходной части государственного бюджета была специальная статья доходов «Поступления от сберегательных касс за счет прироста вкладов», которая не публиковалась в официальных сведениях о доходах государственного бюджета.
- 47 Правда. 1957. 20 апреля.
- 48 РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 222. Л. 123.
- 49 В советской литературе обычно указывалось, что 50% стоимости лотерейных билетов предназначаются на выплату выигрышей, а остальные 50% поступают в государственный бюджет (*Зверев А.Г.* Национальный доход и финансы СССР. С. 250).
- 50 РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 222. Л. 17, 22.
- 51 Там же. Ф. 1. Оп. 2. Д. 9. Л. 91.
- 52 Там же. Ф. 5. Оп. 30. Д. 139. Л. 14, 17, 26.
- 53 Там же. Ф. 1. Оп. 1. Д. 3. Л. 77.
- 54 Там же. Ф. 2. Оп. 1. Д. 815. Л. 11.
- 55 Там же. Д. 816. Л. 11, 12.
- 56 Там же. Ф. 5. Оп. 20. Д. 229. Л. 4.
- 57 Там же. Л. 6.
- 58 Там же. Л. 50.
- 59 *Денисова Л.Н.* Исчезающая деревня России: Нечерноземье в 1960–1980-е годы. М., 1996. С. 49.
- 60 РГАНИ. Ф. 2. Оп. 1. Д. 768. Л. 13.
- 61 Вестник Архива Президента. 2006: Генеральный секретарь Л.И.Брежнев, 1964–1982: [сб. док.]. Спец. изд. М., 2006. С. 31.
- 62 *Денисова Л.Н.* Исчезающая деревня России: Нечерноземье в 1960–1980-е годы. С. 48.

- 63 РГАНИ. Ф. 5. Оп. 20. Д. 229. Л. 8.
- 64 За годы семилетки на базе колхозов было создано примерно четыре тысячи совхозов с численность более 3,5 миллионов человек (Там же. Л. 6).
- 65 Там же. Д. 225. Л. 88.
- 66 Там же. Д. 662. Л. 132, 133.
- 67 Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 28. Ст. 445; 1981. № 36. Ст. 1033.
- 68 РГАНИ. Ф. 1. Оп. 3. Д. 4. Л. 203.
- 69 Внеочередной XXI съезд КПСС. Стенографический отчет. М., 1959. Т. 1. С. 49.
- 70 Правда. 1960. 8 мая.
- 71 РГАНИ. Ф. 2. Оп. 1. Д. 662. Л. 132.
- 72 Там же Ф. 5. Оп. 20. Д. 229. Л. 17.
- 73 Там же. Ф. 2. Оп. 1. Д. 805. Л. 4-об.
- 74 Там же. Д. 662. Л. 127.
- 75 По расчетам НИИ труда, доход 65 руб. в месяц на душу населения обеспечивал в середине 1960-х годов уровень достатка. По России доход менее 65 руб. в месяц в расчете на одного человека имели 75% рабочих и служащих (с членами семей): Там же. Ф. 5. Оп. 20. Д. 225. Л. 2.
- 76 Там же. Ф. 2. Оп. 1. Д. 805. Л. 4.
- 77 О международной интеграции как завершающей стадии модернизации см.: Comparative Modernization: A Reader / Ed. by C.E.Black. N.Y.; London, 1976. P. 8.
- 78 *Побережников И.В.* Модернизация: теоретико-методологические подходы // Экономическая история. Обзорение / под ред. Л.И.Бородкина. М., 2002. Вып. 8. С. 155.
- 79 Народное хозяйство СССР в 1975 г.: стат. ежегодник. М., 1976. С. 7.
- 80 Народное хозяйство СССР в 1970 г.: стат. ежегодник. М., 1971. С 10, 11.
- 81 РГАНИ. Ф. 2. Оп. 1. Д. 767. Л. 60, 61.
- 82 Общегражданские паспорта колхозники начали получать только с 1976 г. Ранее для получения паспорта требовалось разрешение правления колхоза и, конечно, председателя. Как правило, паспорт выдавался в связи с отъездом из колхоза, а поскольку колхозное руководство не было заинтересовано в отливе трудоспособного населения, то всячески препятствовало колхозникам в получении паспортов, без которых в городе было трудно устроиться.
- 83 РГАНИ. Ф. 2. Оп. 3. Д. 248. Л. 9, 10.
- 84 Там же. Ф. 5. Оп. 20. Д. 230. Л. 32, 34, 36.

- 85 Народное хозяйство СССР в 1965 г.: стат. ежегодник. М., 1966. С. 140.
- 86 РГАНИ. Ф. 5. Оп. 20. Д. 230. Л. 35.
- 87 Там же. Л. 35, 36, 39.
- 88 Там же. Ф. 2. Оп. 1. Д. 805. Л. 3, 27-об.; Ф. 5. Оп. 20. Д. 226. Л. 55.
- 89 Там же. Ф. 5. Оп. 20. Д. 226. Л. 87, 88.
- 90 Там же. Ф. 2. Оп. 1. Д. 805. Л. 6-об.
- 91 Там же. Оп. 3. Д. 44. Л. 49; Д. 146. Л. 6; Д. 168. Л. 13.
- 92 Там же. Ф. 2. Оп. 3. Д. 168. Л. 10.
- 93 Там же. Л. 9.
- 94 Там же. Л. 42.
- 95 Там же. Д. 248. Л. 9.
- 96 Президиум ЦК КПСС, 1954–1964. Т. 1. С. 582.
- 97 РГАНИ. Ф. 1. Оп. 2. Д. 9. Л. 64.
- 98 Там же. Ф. 5. Оп. 20. Д. 179. Л. 9, 11, 14.
- 99 Там же. Л. 16, 17.
- 100 Президиум ЦК КПСС, 1954–1964. Т. 1. С. 581.
- 101 «Объединяйтесь вокруг Христа – большевики повысили цены» // Неизвестная Россия. XX век. М., 1993. Кн. 3 / составители В.А.Козлов, С.М.Завьялов. С. 146.
- 102 Козлов В.А. Массовые беспорядки в СССР при Хрущёве и Брежневеве (1953 – начало 1980-х гг.). Новосибирск, 1999. С. 306.
- 103 Жертвами Новочеркасской трагедии стали более сотни человек: примерно 23 человека погибли, 93 рабочих были приговорены судами к различным мерам наказания, в том числе 7 осужденных были расстреляны (Новочеркасская трагедия, 1962 // Исторический архив. 1993. № 1. С. 110–143; № 4. С. 143–177).
- 104 Президиум ЦК КПСС. 1954–1964, Т. 1. С. 581.
- 105 Там же. С. 568.
- 106 РГАНИ. Ф. 5. Оп. 20. Д. 229. Л. 28.
- 107 Большая советская энциклопедия. 3-е изд. М., 1974. Т. 18. С. 124.
- 108 РГАНИ. Ф. 5. Оп. 20. Д. 190. Л. 128, 129.
- 109 Там же. Оп. 30. Д. 186. Л. 6, 8.
- 110 Там же. Л. 4, 6.
- 111 Там же. Л. 7.
- 112 Цитировано по: Козлов В.А. Массовые беспорядки в СССР при Хрущёве и Брежневеве ... С. 306.
- 113 Справочник партийного работника. М., 1963. Вып. 4. С. 375.
- 114 РГАНИ. Ф. 5. Оп. 59. Д. 50. Л. 89–99.
- 115 Там же. Л. 94.
- 116 Там же. Оп. 58. Д. 41. Л. 181.
- 117 Пленум ЦК КПСС, 19–23 ноября 1962 года. Стенографический отчет. С. 364.
- 118 РГАНИ. Ф. 5. Оп. 58. Д. 41. Л. 181, 182.

- 119 Там же. Л. 176, 177.
- 120 Там же. Л. 182.
- 121 Там же. Оп. 30. Д. 186. Л. 6.
- 122 Там же. Ф. 1. Оп. 3. Д. 4. Л. 211.
- 123 Там же. Ф. 5. Оп. 59. Д. 50. Л. 265, 266.
- 124 Там же. Л. 268, 269.
- 125 Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну. М., 2000.
- 126 РГАНИ. Ф. 2. Оп. 1. Д. 805. Л. 4-об.; по сведениям Н.К. Байбакова, среднегодовой темп роста национального дохода в 1961–1965 гг. составлял 5,7% (Там же. Оп. 3. Д. 79. Л. 19).
- 127 Там же. Оп. 1. Д. 805. Л. 4-об.
- 128 В СССР национальный доход понимался как вновь созданная за год в сфере материального производства стоимость. В странах с рыночной экономикой в число производителей национального дохода включались также отрасли непродовольственной сферы, что, по мнению советских статистиков, приводило к повторному счету и искусственному завышению национального дохода капиталистических стран примерно на 20–30%. В статистике СССР применялась методология, по которой национальный доход капиталистических стран исчислялся без повторного счета доходов, полученных в непродовольственной сфере, то есть уменьшался примерно на 25%.
- 129 РГАНИ. Ф. 5. Оп. 20. Д. 226. Л. 3.
- 130 Там же. Л. 2.
- 131 Там же. Ф. 2. Оп. 1. Д. 805. Л. 4-об.
- 132 Пленум ЦК КПСС, 24–26 марта 1965 г. Стенографический отчет. М., 1965. С. 22.
- 133 Денисова Л.Н. Исчезающая деревня России: Нечерноземье в 1960–1980-е годы. С. 40, 41.
- 134 РГАНИ. Ф. 2. Оп. 1. Д. 767. Л. 95–100.
- 135 Там же. Л. 74.
- 136 Там же. Оп. 3. Д. 805. Л. 9.
- 137 Там же. Оп. 1. Д. 810. Л. 83.
- 138 Там же. Оп. 3. Д. 44. Л. 84.
- 139 Там же. Д. 146. Л. 63–64.
- 140 Коломин Е.В., Пешехонов Ю.В. Роль финансов в реализации социальной политики КПСС. М., 1987. С. 122.
- 141 Социальная политика КПСС в условиях развитого социализма. М., 1979. С. 159.
- 142 Коломин Е.В., Пешехонов Ю.В. Роль финансов в реализации социальной политики КПСС. С. 113–114.
- 143 Козлов В.А. Массовые беспорядки в СССР при Хрущёве и Брежневеве ... С. 8.

- ¹⁴⁴ Материалы XIX Всесоюзной конференции КПСС, 28 июня – 1 июля 1988 г. М., 1988. С. 20.
- ¹⁴⁵ РГАНИ. Ф. 2. Оп. 1. Д. 810. Л. 82.
- ¹⁴⁶ *Славкина М.В.* Великие победы и упущенные возможности: влияние нефтегазового комплекса на социально-экономическое развитие СССР в 1945–1991 гг. М., 2007. С. 253. Там же см. подробные расчеты валютных доходов СССР от экспорта нефти.
- ¹⁴⁷ Там же. С. 278.
- ¹⁴⁸ Вестник Архива Президента. 2006: Генеральный секретарь Л.И.Брежнев, 1964–1982. С. 53, 58.
- ¹⁴⁹ РГАНИ. Ф. 2. Оп. 1. Д. 815. Л. 18.
- ¹⁵⁰ Там же. Д. 816. Л. 12, 13.
- ¹⁵¹ Там же. Оп. 3. Д. 168. Л. 8.
- ¹⁵² Там же. Ф. 5. Оп. 20. Д. 225. Л. 2.
- ¹⁵³ Там же. Ф. 2. Оп. 3. Д. 247. Л. 43, 44.
- ¹⁵⁴ *Берелович А.* Семидесятые годы XX века: реплика в дискуссии // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2003. № 4. С. 64.
- ¹⁵⁵ Вестник Архива Президента. 2006: Генеральный секретарь Л.И.Брежнев, 1964–1982. С. 99.
- ¹⁵⁶ РГАНИ. Ф. 2. Оп. 3. Д. 146. Л. 62.
- ¹⁵⁷ Там же. Д. 168. Л. 55.
- ¹⁵⁸ Там же. Д. 146. Л. 34.
- ¹⁵⁹ Там же. Д. 168. Л. 56.
- ¹⁶⁰ *Байбаков Н.К.* Сорок лет в правительстве. С. 116.
- ¹⁶¹ РГАНИ. Ф. 2. Оп. 3. Д. 217. Л. 57.

**ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФОНДЫ ПОТРЕБЛЕНИЯ –
ЯДРО СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА
БЛАГОСОСТОЯНИЯ**

***1. Функциональное назначение
и экономическое содержание
общественных фондов потребления***

Патерналистский характер советской социальной политики более всего проявлялся в специфическом способе распределения той части национального дохода, которая (сверх оплаты по труду) предназначалась для удовлетворения текущих потребностей населения, а именно: путем формирования так называемых «общественных фондов потребления».

Общественные фонды потребления как экономическая категория социализма – это важная по масштабам и социальной значимости форма распределения материальных и духовных благ, которая возникла на основе общественной собственности на средства производства. В советской литературе термин «общественные фонды потребления» впервые появился в 1959 г. До этого времени в статистических сборниках и экономической литературе использовалась формулировка «выплаты и льготы, полученные населением из государственного бюджета и за счет средств предприятий». Эта формулировка была удобна для плановых, финансовых и статистических органов, но мало подходила для пропагандистской и идеологической работы. Новое определение одному из способов распределения материальных и духовных благ при социализме дал Хрущёв на XXI съезде КПСС (1959).

«Как вы знаете, – говорилось в докладе Хрущёва, – в семилетнем плане предусмотрено, наряду с другими мерами улучшения благосостояния народа, осуществить повышение заработной платы. Возникает вопрос: должны ли мы в повышении

благосостояния народа идти только путем прямых прибавок к зарплате и дальнейшего снижения цен? <...> Это только один из путей. Материальное и культурное обеспечение советских людей определяется не только той суммой средств, которые поступают в их личное распоряжение в виде заработной платы и от снижения цен.

При социализме забота общества о повышении уровня жизни народа распространяется на удовлетворение широкого круга разнообразных потребностей человека. У нас имеется действительно коммунистический путь повышения благосостояния трудящихся, создания лучших условий жизни для всего общества в целом, в том числе и для каждого человека. Сюда относятся: обеспечение людей благоустроенным жильем, организация общественного питания, улучшение бытового обслуживания людей, расширение сети детских учреждений, совершенствование образования, организация отдыха и улучшение медицинского обслуживания населения, строительство учреждений культуры и т.д. <....>

Удовлетворение личных, индивидуальных запросов каждого человека должно происходить вместе с ростом материальных и культурных благ в обществе. Оно должно происходить не только путем повышения заработной платы, но и через общественные фонды, общественные учреждения, роль и значение которых будет все больше возрастать»¹.

В устном выступлении на съезде Хрущёв еще недостаточно четко сформулировал название нового источника, который должен был обеспечить трудящимся коммунистический путь повышения благосостояния. Он использовал явную аналогию с общественными фондами колхозов, о механизме функционирования которых был хорошо осведомлен. Однако партийные редакторы и пропагандисты быстро подкорректировали текст выступления Хрущёва, внося необходимые поправки в текст, предназначенный для публикации. Так в политэкономии социализма появилась новая экономическая категория.

Руководители страны, в особенности Хрущёв, отводили общественным фондам потребления важную роль в переходе от социалистического принципа распределения: «от каждого —

по способностям, каждому – по труду», к коммунистическому способу распределения: «от каждого – по способностям, каждому – по потребностям». Перспективы развития общественных фондов потребления на ближайшие 20 лет (до 1980 г.) определила новая, третья Программа КПСС, принятая XXII съездом партии (1961). В разделе Программы «Задачи партии в области подъема материального благосостояния народа» провозглашалось:

«В итоге двадцатилетия общественные фонды потребления будут по своей сумме составлять примерно половину всей суммы реальных доходов населения. Это даст возможность осуществить за счет общества:

- бесплатное содержание детей в детских учреждениях и школах-интернатах (по желанию родителей);
- материальное обеспечение нетрудоспособных;
- бесплатное образование во всех учебных заведениях;
- бесплатное медицинское обслуживание всех граждан, включая обеспечение медикаментами и санаторное лечение больных;
- бесплатное пользование квартирами, а также коммунальными услугами;
- бесплатное пользование коммунальным транспортом;
- бесплатное пользование некоторыми видами бытового обслуживания;
- последовательное снижение платы и частично бесплатное пользование домами отдыха, пансионатами, туристскими базами, спортивными сооружениями;
- все более широкое обеспечение населения пособиями, льготами и стипендиями (пособия одиноким и многодетным матерям, стипендии студентам);
- постепенный переход к бесплатному общественному питанию (обеда) на предприятиях, в учреждениях и для занятых в производстве колхозников»².

В Программе КПСС отмечалось, что в СССР имеются «все возможности для быстрого подъема благосостояния всего населения». Правящая партия на уровне важнейшего партийного документа ставила задачу «обеспечить в Советском Союзе самый высокий жизненный уровень по сравнению с любой стра-

ной капитализма». Эту задачу планировалось осуществить путем: «а) повышения индивидуальной оплаты по количеству и качеству труда в сочетании со снижением розничных цен и отменой налогов с населения; б) расширения общественных фондов потребления, предназначенных для удовлетворения потребностей членов общества независимо от количества и качества их труда, то есть бесплатно (образование, лечение, пенсионное обеспечение, содержание детей в детских учреждениях, переход к бесплатному пользованию коммунальными услугами и т.д.)». При этом предполагалось, что со временем «личные потребности будут все больше удовлетворяться за счет общественных фондов потребления, темпы их роста превысят темпы увеличения индивидуальной оплаты по труду»³.

Коммунистическая программа зафиксировала две главные тенденции в развитии советского государства благосостояния: универсализм и эгалитаризм. По сути, в программе партии излагался «коммунистический вариант» социальной стратегии государства всеобщего благосостояния. Несмотря на утопичность программы в целом, многие социальные проекты, представленные в этом документе, оказались в последующие два десятилетия полностью или частично реализованными, и важную роль в этом процессе сыграли общественные фонды потребления.

Известные публицисты-эмигранты Петр Вайль и Александр Генис считали, что к тексту Программы КПСС нужно подходить как к художественному произведению, в котором каждый находит что-то желаемое для себя. «Характерно, что самые впечатляющие положения Программы были отнюдь не самыми важными. Все говорили о том, что будет бесплатный транспорт, бесплатные коммунальные услуги, бесплатные заводские столовые. Дело, видимо, в прочтении Программы как художественного текста, в котором конкретные и внятные детали берут на себя функцию пересказа. <...> Во всяком случае, страна, так или иначе, применила Программу для насущных надобностей»⁴.

Высшее партийное руководство уже в первые месяцы после принятия Программы неожиданно столкнулось с феноменом попытки «построения коммунизма» в отдельных республиках, на некоторых государственных предприятиях и даже в отдельных совхозах. Многие профсоюзные и хозяйственные руководители поняли лозунги и торжественные обещания партии слишком буквально и начали немедленно претворять их в жизнь. Партийным верхам пришлось срочно принимать ответные меры. 29 марта 1962 г. ЦК КПСС принял постановление «О фактах уравнительного подхода к оплате труда и неправильного использования общественных фондов». В документе подчеркивалось, что рост производительности труда и строжайшее соблюдение принципа материальной заинтересованности являются необходимыми условиями подъема материального благосостояния советского народа.

Между тем, отмечалось в постановлении, руководители ряда промышленных предприятий, совхозов и колхозов стали практиковать равную оплату за выполненную работу всем членам трудового коллектива вне зависимости от количества и качества затраченного труда, игнорируя тем самым принцип материальной заинтересованности работников. «Вредные уравнительные тенденции в распределении» получили особенно широкое распространение в так называемых «бригадах коммунистического труда», где все члены бригады имели одинаковую зарплату независимо от квалификации и сложности выполняемых работ.

В постановлении также указывалось, что в последний период распространилась практика неправильного использования общественных фондов. «Руководители отдельных государственных предприятий и совхозов, некоторые профсоюзные организации, нарушая социалистический принцип распределения по труду, принимают, в обход существующих законов, решения о введении различного рода бесплатных услуг, отменяют плату за питание, квартиры, электричество, топливо, транспорт, произвольно устанавливают размер платы за содержание детей в детских яслях, садах, школах-интернатах и т.д.»⁵.

В Белоруссии, например, промышленные предприятия и стройки предоставляли рабочим столовым бесплатно транспорт, топливо для приготовления пищи, а все связанные с этим расходы включали в себестоимость промышленной продукции. В Узбекистане по собственному усмотрению снизили плату за содержание детей в школах-интернатах. В одном из совхозов в среднеазиатской автономной республике отменили плату за квартиры и содержание детей в детских дошкольных учреждениях. По всей стране широкое распространение получила выдача постоянных и разовых бесплатных пропусков на посещение кино, театров и стадионов. Значительное число людей стали незаконно пользоваться правом бесплатного проезда в автобусах, трамваях и метро.

Самым неприемлемым для высшего партийного руководства в этой ситуации было то, что подобного рода факты «коммунистического распределения» не только не осуждались обществом, а наоборот, воспринимались как положительные явления. Центральная и местная пресса, радио и телевидение широко освещали и пропагандировали «передовой опыт» советских предприятий и организаций по предоставлению населению бесплатных социальных услуг.

Постановление ЦК КПСС резко осудило «проявления уравниловки в оплате труда как вредные, чуждые марксизму-ленинизму». Постановление также обязывало всех партийных и советских руководителей «запретить незаконное предоставление бесплатных льгот и услуг». Редакции газет и журналов обязывались «глубоко и доходчиво» разъяснять положения новой Программы о путях строительства коммунизма⁶.

Не сразу разобрались в содержании и предназначении общественных фондов потребления и советские экономисты. Такие вопросы, как назначение и источники формирования общественных фондов потребления, их объем и структура, перспективы развития и ряд других, оставались дискуссионными в течение всего периода существования СССР.

В 1960-е годы в советской экономической литературе широкое распространение получила точка зрения, согласно которой распределение с помощью общественных фондов потреб-

ления – это есть не что иное, как зародыш коммунистического распределения «по потребностям»⁷. В 1980-е годы данное мнение было признано не только ошибочным, но и вредным. С точки зрения российского экономиста Ю.В.Пешехонова, «трактовка распределения через общественные фонды потребления как коммунистической формы распределения “по потребностям” не только теоретически несостоятельна, но и практически вредна, поскольку создает возможность для упрощенного представления об уровне развития социалистической экономики и тем самым толкает к забеганию вперед и необоснованным решениям»⁸.

Многие авторы высказывали мнение, что общественные фонды потребления позволяют «ослабить дифференциацию в материальном положении отдельных групп населения»; в частности, указывалось, что общественные фонды потребления помогают устранить неравенство в уровне потребления, обусловленное различием в количестве иждивенцев⁹. Однако расчеты Центрального научно-исследовательского института при Госплане РСФСР, проведенные в середине 1960-х годов по просьбе ЦК КПСС, не подтвердили эту точку зрения. Было установлено, что основная причина, определяющая уровень дохода в расчете на члена семьи, – это размер семьи. Средний размер наименее обеспеченных семей (с доходом на душу до 25 рублей) – 6 человек, в семьях с доходом до 60 рублей – 3,7; а в семьях с доходом свыше 100 рублей – 2,5 человека. Проведенные исследования показали, что «существующая система распределения общественных фондов потребления, по данным бюджетных обследований рабочих и служащих РСФСР, не существенно сокращает дифференциацию доходов. Об этом можно судить по распределению денежных поступлений из общественных фондов (дотации на содержание детей в детских учреждениях, на приобретение путевок в дома отдыха и санатории, на лечебное питание и т.д.) между семьями с различной доходностью. Семьи высокооплачиваемых работников в среднем получают в расчете на члена семьи большую сумму из общественных фондов, чем низкооплачиваемые». Так, в семьях со среднедушевым доходом до 25 рублей в месяц приходилось

в среднем на одного члена семьи 3,63 рубля денежных поступлений из общественных фондов потребления, а в семьях со среднедушевым доходом выше 100 рублей – 7,29 рублей¹⁰.

Ряд исследователей связывал назначение общественных фондов потребления с необходимостью нивелировать существовавшие различия между городом и деревней, между умственным и физическим трудом. Так, например, советский экономист И.А.Анчишкин считал, что «важнейшей социальной функцией общественных фондов потребления при переходе к коммунизму является ликвидация существенных различий между умственным и физическим трудом»¹¹. По мнению Б.В.Ракитского, общественные фонды потребления были призваны «обеспечить планомерное воздействие государства на формирование структуры расходов и потребления населения в интересах постепенного, по возможности более быстрого сближения и выравнивания социально-экономического положения членов общества, социальных групп, слоев и классов»¹². Ракитский одним из первых среди экономистов обратил внимание на существовавшее несоответствие между структурой потребностей отдельных групп населения и структурой потребностей, в которой заинтересовано государство¹³. При общей тенденции роста материальных и духовных потребностей общества далеко не у всех его членов было идентичное отношение к уровню и способам удовлетворения этих потребностей.

Общественные фонды потребления, будучи интегральным показателем ресурсов, распределяемых сверх вознаграждения за труд, позволяли государству воздействовать на размеры и структуру потребления населения. Социалистическая модель потребления основывалась на концепции «рационального потребления», то есть удовлетворения рациональных, разумных потребностей. Государство, заинтересованное в определенном уровне удовлетворения общественных потребностей в образовании, предоставлении медицинской помощи, развитии системы социального обеспечения и социального страхования, формировало специальные фонды для финансирования бесплатных услуг, оказываемых населению, и осуществления целевых социальных программ. Принцип целевого назначения общест-

венных фондов потребления выражался в том, что государство ограничивало сферы их использования, устанавливало определенные правила и нормативы для получения денежных выплат и бесплатных услуг. Значительная часть общественных фондов потребления была закреплена экономически и юридически, и право на получение тех или иных денежных выплат и бесплатных услуг реализовывалось автоматически. Нормативы и контингенты получателей пенсий, пособий и социальных льгот predeterminedели размер ресурсов, распределяемых через общественные фонды.

Концепция «рационального потребления» начала разрабатываться советскими идеологами во второй половине 1960-х годов, когда стало очевидно, что динамика формирования потребностей не соответствует экономическим возможностям их удовлетворения. Потребности населения формировались под воздействием множества факторов, не последнюю роль в механизме формирования потребностей сыграли торжественные обещания и декларативные заявления партийных лидеров. При подготовке отчетного доклада Центрального Комитета КПСС очередному XXIII съезду партии (1966) между Брежневым и его коллегами состоялся такой диалог:

«БРЕЖНЕВ: Очень важно: какие проблемы поднимает съезд во внутренней и внешней политике. Последний съезд был громким, броским: наше поколение будет жить при коммунизме, бесплатно ездить, жить в бесплатных квартирах <...>

ТОЛКУНОВ: Если будет проявлен экономический и политический реализм, эти завышенные обещания сами собой умрут»¹⁴.

В брежневский период завышенные обещания действительно умерли, а вот социальные ожидания граждан продолжали жить. Более того, спустя несколько лет, Брежнев был вынужден признать, что «потребительские тенденции развиваются быстрее космоса»¹⁵. При этом интенсивно формировались не только потребности личного, индивидуального свойства, но и потребности социального характера. В адрес партийных съездов поступали тысячи писем, в которых пенсионеры, ветераны

войны, инвалиды, многодетные и одинокие матери просили, требовали, предлагали повысить пенсии, увеличить пособия, предоставить новые льготы и расширить уже существующие¹⁶. Справедливости ради, следует отметить, что ни одно из тысяч пожеланий граждан не выходило за рамки «разумных потребностей». Скорее, наоборот: граждане обращались в высшие партийные инстанции потому, что их потребление значительно отставало от рационального уровня.

Среди теоретических проблем общественных фондов потребления самым дискуссионным являлся вопрос об источниках их формирования. Наибольшее распространение получили две точки зрения. Согласно первой – источником общественных фондов потребления является прибавочный продукт, согласно второй – необходимый продукт. Сама постановка проблемы свидетельствовала в определенной мере о десталинизации политической экономии и о возвращении советских экономистов к марксистским истокам. Как известно, Сталин в беседе с ведущими экономистами страны, авторами учебника «Политическая экономия» (беседа состоялась 15 февраля 1952 г.), ответил на вопрос одного из участников беседы: «Как назвать те части национального дохода СССР, которые носили названия “необходимый продукт” и “прибавочный продукт”?» следующим образом: «Понятия “необходимый и прибавочный труд” и “необходимый и прибавочный продукт” не годятся для нашей экономики*. Применительно к социалистической экономике надо было бы различать, примерно так: труд для себя и труд для общества, продукт для себя и продукт для общества. Тогда тому, что раньше называлось в отношении социалистического хозяйства необходимым трудом, соответствует труд для себя. А то, что раньше называлось в отношении нашей экономики прибавочным трудом, – это труд для общества»¹⁷. Такая упрощенная трактовка важных экономических категорий вносила в рассуждения отдельных авторов элементы схоластики, подменяла теорию пропагандой.

* В варианте, составленном на основе записей участников беседы, далее было: «Разве то, что идет на просвещение, на оборону не есть необходимый продукт? Разве рабочий в этом не заинтересован?»

В 1960-е годы в экономической литературе преобладало мнение, что источником формирования общественных фондов потребления является прибавочный продукт. Из признания этого факта делался важный вывод: «Только рост прибавочного продукта создает условия для роста общественных фондов потребления. Рост производительности труда, будучи основным условием роста прибавочного продукта, непосредственно ведет к росту общественных фондов потребления. Прибавочный продукт в общей массе национального дохода имеет тенденцию увеличиваться более быстрыми темпами. Это создает экономическую возможность для более быстрого темпа роста общественных фондов потребления по сравнению как с общим фондом потребления, так и с фондом индивидуального потребления»¹⁸. Известный советский экономист Л.Бляхман приводил такие расчеты: «...из каждого рубля созданного работниками национального дохода примерно 55 копеек приходится на оплату их труда, а 45 – поступает государству на цели накопления и общественного потребления»¹⁹.

В 1970-е годы число экономистов, считавших, что источником общественных фондов потребления служит прибавочный продукт, заметно уменьшилось. Во многих работах получила распространение точка зрения, которая связывала общественные фонды потребления с необходимым продуктом. В соответствии с таким подходом получалось, что затраты на расширенное воспроизводство рабочей силы, включая затраты на здравоохранение, образование и другие социальные нужды, имеют своим источником необходимый продукт²⁰.

Исследователи отмечали: построение тарифных ставок и окладов, которые лежат в основе распределения по труду, исходит из того, что преимущественную часть потребляемых услуг население получает бесплатно. Если потребление услуг просвещения, здравоохранения, культуры, искусства, индустрии отдыха и т.п. оплачивать только за счет доходов по труду, уровень заработной платы необходимо будет повышать. И тогда не придется использовать бюджетные ресурсы для финансирования сферы социально-культурного обслуживания. В этом случае фонд оплаты по труду будет соответствовать полной величине необходимого продукта²¹.

Из теоретического обоснования изложенной точки зрения исследователи делали выводы, которые позволяли поставить под сомнение целесообразность существующей практики финансирования общественных фондов потребления. Однако авторы – сторонники отнесения общественных фондов потребления к необходимому продукту – считали возможным ограничиться внесением в существующую практику лишь некоторых изменений, в частности, предлагалось реформировать систему социального страхования с целью обеспечить бездотационное формирование ресурсов бюджета государственного социального страхования. Высказывалось также предложение о введении целевых платежей за использование предприятиями рабочей силы. Плата за трудовые ресурсы, размер которой должен соответствовать общественным фондам потребления, используемым работниками производственной сферы, могла бы оказать стимулирующее влияние на экономное использование предприятиями трудовых ресурсов. Эту плату предлагалось включать в издержки производства.

Таким образом, вопрос об экономическом содержании общественных фондов потребления, в частности об источниках их формирования с точки зрения затрат труда, имел не только теоретическое значение. От решения этой проблемы во многом зависело финансовое оформление социальной политики: разработка тарифов социального страхования, обоснование размера целевых платежей за использование трудовых ресурсов, оптимизация соотношения между бюджетными ресурсами и другими источниками финансирования общественных фондов потребления.

2. Источники финансирования и направления расходов общественных фондов потребления

Регулярная публикация статистических данных, характеризующих финансовое развитие общественных фондов потреб-

ления, началась с 1955 г. Сводные расчеты объемов денежных выплат и бесплатных услуг за отчетные периоды осуществляли органы ЦСУ СССР. Расчеты составлялись по направлениям расходов и источникам их финансирования. В общей сумме расходов отдельно показывались бесплатные услуги и денежные выплаты, кроме того, исчислялся показатель выплат и услуг на душу населения. Указанные расчеты составлялись ежегодно за календарный год по СССР, а также по всем союзным республикам. Методика статистического учета суммарного объема выплат и услуг, получаемых населением из общественных фондов потребления, так же как и методология статистического учета, в экономической литературе, как правило, не раскрывались, что затрудняло понимание особенностей распределительных отношений при социализме.

Изменения методологии, принципов и методов расчета показателей, связанных с распределением общественных фондов потребления, приводили к изменениям итоговых показателей. Так, в 1961–1962 гг. в объем общественных фондов потребления стали включаться расходы на социально-культурные мероприятия колхозов, профсоюзов и общественных организаций, затраты государства на содержание жилищного фонда в той его части, которая не покрывалась установленной в СССР относительно низкой квартирной платой, а также амортизационные отчисления на восстановление основных производственных фондов.

Важно отметить, что в общественные фонды потребления не включались расходы на капитальные вложения, капитальный ремонт, приобретение оборудования и инвентаря, но учитывались суммы износа основных производственных фондов учреждений просвещения, здравоохранения и социального обеспечения, чьи услуги предоставлялись населению бесплатно или на льготных условиях.

Не относились к общественным фондам потребления затраты государства на финансирование науки, обороны и управления, и лишь частично относились расходы на искусство и сред-

ства информации (включая радио и телевидение). Отсюда следует, что общественные фонды потребления не были тождественны тем «коллективным благам», о которых писал Джон Ролз, когда анализировал экономическую систему социализма. Американский философ отмечал, что «существуют коллективные блага самого разного рода, от военного оборудования до услуг здравоохранения». Стандартным примером неделимого коллективного блага Ролз считал защиту нации от (неоправданной) агрессии извне. По мнению автора «Теории справедливости», организацию производства и финансирование «коллективных благ» должно брать на себя государство. Ролз сделал и еще одно важное замечание относительно коллективных благ: «Так как вопрос о пропорции общественных ресурсов, направляемых на их производство, отличается от вопроса об общественной собственности на средства производства, нет необходимой связи между двумя этими понятиями»²². Как известно, советские исследователи связывали возникновение общественных фондов потребления в СССР и других социалистических странах именно с наличием общественной собственности на средства производства²³.

ЦСУ СССР относило к общественным фондам потребления следующие направления расходов: на просвещение, здравоохранение и физическую культуру, социальное обеспечение и социальное страхование, на содержание жилищного фонда; единовременные премии, не входящие в фонд заработной платы, а также на оплату очередных отпусков рабочим, служащим и колхозникам.

В соответствии с целевым назначением и функциями общественных фондов потребления основная их часть финансировалась из государственного бюджета. Со второй половины 1960-х годов заметную роль стали играть так называемые нецентрализованные источники. Структура источников финансирования общественных фондов потребления представлена в таблице 9.

**Источники финансирования
общественных фондов потребления**

Источники финансирования	1966 г.	1970 г.	1972 г.	1975 г.
Общий объем финансирования (в процентах):	100	100	100	100
Государственный бюджет СССР	45,7	40,8	39,2	37,4
Бюджет государственного социального страхования	24,9	26,6	26,7	28,8
Средства предприятий и организаций	18,2	20,7	21,0	20,2
Централизованные союзные фонды социального обеспечения и социального страхования колхозников	3,0	3,5	5,0	4,7
Бюджеты профсоюзов	1,3	1,3	1,3	1,3
Средства колхозов	1,8	1,8	1,9	1,8
Средства общественных организаций	0,2	0,4	0,2	0,3
Амортизационные отчисления на восстановление основных непроизводственных фондов	4,9	4,9	4,7	5,5

Источник: Развитие и финансирование общественных фондов потребления. М., 1978. С. 28, 61.

Данные, представленные в таблице 9, показывают, что доля государственного бюджета в общественных фондах потребления ежегодно уменьшалась, но все же оставалась самой большой. Из государственного бюджета полностью финансировались социальное обеспечение, здравоохранение и просвещение. С уменьшением в общественных фондах потребления прямых бюджетных ассигнований понижалась и доля ресурсов, направляемых в эти отрасли, что отрицательно влияло на их

развитие. Кроме прямых ассигнований, из бюджета выделялась дотация бюджету государственного социального страхования, она составляла в 1960-е годы примерно 48% от всех доходов и поступлений бюджета государственного социального страхования²⁴. Значительные средства из союзного бюджета направлялись также в централизованный союзный фонд социального обеспечения колхозников. В результате прямого и косвенного участия средств государственного бюджета в конце 1960-х годов финансировалось почти 55% всех денежных выплат и бесплатных услуг населению из общественных фондов потребления.

Общий объем денежных выплат и бесплатных услуг из общественных фондов потребления исчислялся органами ЦСУ на основании отчетных данных об исполнении государственного бюджета СССР, сводных годовых отчетов предприятий и организации, а также колхозов. Кроме того, производились экономические расчеты по отдельным направлениям расходов, по которым отчетные данные отсутствовали. Для обеспечения достоверности расчетов использовались, как правило, и многие другие источники информации.

Говоря о государственном бюджете как основном источнике финансирования общественных фондов потребления, важно отметить следующий факт. Часто в процессе хозяйственной деятельности возникала необходимость изыскать дополнительные денежные ресурсы, чтобы сбалансировать народнохозяйственный план и государственный бюджет. Обычно Политбюро создавало специальную комиссию, которая разрабатывала соответствующие мероприятия. В перечень предлагаемых мер, как правило, включалось предложение сократить расходную часть бюджета. Например, в 1967 г. комиссия Политбюро сочла необходимым «осуществить сокращение на 3% всех расходов бюджета, за исключением расходов на оборону, капиталовложения, заработную плату, пенсии, пособия, питание и стипендии»²⁵. Аналогичные меры принимались и в другие годы, но всегда ассигнования на социальные выплаты из общественных фондов потребления оставались неприкосновенными²⁶. На наш взгляд, такой выбор приоритетов был в известной мере

обусловлен тем неписанным «общественным договором», важнейшим компонентом которого была социальная политика, и согласно которому правящий режим не имел права понижать уровень материального положения населения.

Значительная часть общественных фондов потребления (более 35%) направлялась на социальное обеспечение и государственное социальное страхование. В этой области можно выделить три направления расходов: пенсии, социальные пособия и «прочие расходы». Выплата пенсий финансировалась из четырех источников: из государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования, централизованного союзного фонда социального обеспечения колхозников и за счет средств колхозов.

За счет прямых ассигнований из государственного бюджета выплачивались: пенсии военнослужащим рядового и сержантского состава срочной службы и их семьям²⁷; пенсии, назначенные постановлениями Совета Министров СССР; пенсии персональным пенсионерам.

За счет средств бюджета государственного социального страхования (с учетом дотации из союзного бюджета) выплачивались: пенсии работающим пенсионерам труда; работающим пенсионерам – инвалидам Отечественной войны III группы; пенсии неработающим пенсионерам.

Источником информации для расчета суммарных расходов на выплату этих пенсий служили годовые сводные финансовые отчеты ВЦСПС об исполнении бюджета государственного социального страхования, а также годовые отчеты об исполнении государственного бюджета СССР по разделам «Социальное обеспечение» и «Государственное социальное страхование».

За счет средств централизованного союзного фонда социального обеспечения колхозников (с учетом ассигнований из государственного бюджета) выплачивались пенсии членам колхозов. Источником информации о расходах на выплату этих пенсий служили отчеты органов социального обеспечения.

Пенсии за счет средств колхозов выплачивались в основном до 1965 г., в последующие годы этот вид пенсионного обеспечения имел незначительное распространение. В 1960-е

годы удельный вес всех пенсий в общих расходах на социальное обеспечение и социальное страхование составлял 70–73%.

Вторым по значимости направлением расходов в области социального обеспечения и социального страхования являлись денежные пособия. Выплата различных видов пособий осуществлялась практически из всех источников, за счет которых формировались общественные фонды потребления.

Расходная часть Государственного бюджета СССР содержала отдельную статью, по которой проходили расходы на государственные пособия многодетным и одиноким матерям. Ассигнования по этой статье постепенно сокращались, что являлось следствием социальных и демографических процессов. В 1958 г. в СССР получали пособие 3,45 миллиона многодетных матерей (с четырьмя и более детьми), в 1970 г. – 3,2 млн, а в 1975 г. – 2,6 млн многодетных матерей. Одиноких матерей, получавших пособия, в 1958 г. насчитывалось 3,3 млн, а в 1965 г. 1,6 млн (в последующие годы публикация сведений об одиноких матерях прекратилась). В 1958 г. на выплату пособий многодетным и одиноким матерям было направлено из государственного бюджета 530 млн рублей, в 1965 г. – 462 млн, в 1970 г. – 435 млн, а в 1975 г. – 389 млн руб.²⁸

В советской литературе редко писали о размерах и условиях выплаты государственных пособий одиноким и многодетным матерям, чаще всего авторы указывали лишь на сам факт государственной помощи этим матерям. Между тем, в высшие партийные инстанции поступали тысячи писем от одиноких и многодетных матерей, в которых они просили повысить государственные пособия и продлить срок выплаты этих пособий²⁹. Одиноким матерям выплачивалось пособие на одного ребенка в размере 5 рублей в месяц, на двух детей – 7,5 рублей, на трех и более – 10 рублей. Выплата пособий прекращалась по достижении детьми 12-летнего возраста. Министерство социального обеспечения, которое занималось выплатой государственных пособий многодетным и одиноким матерям, и куда также поступало большое количество заявлений от этой категории граждан, неоднократно вносило в Совет Министров СССР предложения об увеличении размера пособий как минимум в два

раза и о выплате их до достижения детьми 18 лет³⁰. Однако правительство не поддержало данные предложения из-за недостатка денежных средств.

Многодетным матерям были установлены единовременные и ежемесячные пособия: при рождении третьего ребенка единовременно выплачивалось 20 рублей, при рождении четвертого ребенка – единовременно 65 рублей и ежемесячно по 4 рубля, при рождении пятого – 85 и 6 рублей соответственно и т.д. Матерям, имеющим десять детей, при рождении каждого следующего ребенка единовременно выплачивалось 250 рублей, ежемесячно по 15 рублей. Ежемесячные пособия выплачивались со второго года после рождения ребенка и до пятилетнего возраста³¹. Выплата пособий не зависела от доходов родителей.

Конечно, такая система выплаты пособий не могла способствовать снижению дифференциации в доходах и ликвидации бедности многодетных и неполных семей. Государственных средств, выделяемых на эти цели, было явно недостаточно, и они не приносили должного результата. Научные сотрудники Госплана РСФСР, изучавшие этот вопрос по просьбе аппарата ЦК КПСС, предлагали значительно увеличить размер пособий и выплачивать их не только в зависимости от количества детей, но и от размера дохода в расчете на каждого члена семьи. Так делалось, например, в Чехословакии. Предлагалось отменить действующую систему выплаты пособий одиноким и многодетным матерям и заменить ее семейными надбавками. Данное предложение убедительно обосновывалось, но для его реализации требовалось денежных средств в 10–12 раз больше, чем государство расходовало на выплату пособий одиноким и многодетным матерям³².

По поручению ЦК КПСС вопрос о помощи многодетным семьям неоднократно рассматривался в правительственных комиссиях. Решение проблемы советское руководство видело в значительном расширении сети школ-интернатов и детских дошкольных учреждений, увеличении количества групп продленного дня. Планировалось, что дети из многодетных и неполных семей будут пользоваться услугами этих учреждений на льготной или бесплатной основе³³.

Пособия на детей малообеспеченным семьям стали выплачиваться только с 1 ноября 1974 г. на основании Указа Президиума Верховного Совета СССР от 25 сентября 1974 г. Право на пособие имели семьи, в которых средний совокупный доход на члена семьи не превышал 50 рублей в месяц. Пособия назначались и выплачивались в размере 12 рублей в месяц на каждого ребенка до достижения им 8-летнего возраста. Выплата пособий производилась за счет средств государственного бюджета, передаваемых в бюджет государственного социального страхования. Малообеспеченные семьи колхозников получали пособия на детей за счет средств централизованного союзного фонда социального обеспечения колхозников³⁴.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 2 сентября 1981 г. государственные пособия одиноким матерям (не состоящим в браке) были повышены до 20 рублей в месяц на каждого ребенка и стали выплачиваться до достижения детьми 16-летнего возраста³⁵.

Многие виды денежных пособий выплачивались рабочим и служащим, а также членам их семей из бюджета государственного социального страхования. Расходная часть этого бюджета включала в себя выплату пособий: по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, на предметы ухода за новорожденным и на кормление ребенка, а также на погребение.

В 1960–1970-е годы число получателей всевозможных денежных пособий, в том числе и единовременных, неуклонно расширялось. Удельный вес всех пособий в общих расходах на социальное обеспечение и социальное страхование составлял в 1960-е годы 26–27%.

Третьим направлением расходов в области социального обеспечения и социального страхования (после пенсий и пособий) являлись льготы и бесплатные услуги, часто обозначаемые в статистических документах как «прочие расходы». В эту группу входили расходы на содержание домов для взрослых и малолетних инвалидов, домов для престарелых, затраты на бесплатное протезирование, организационно-административные расходы и др. Источником покрытия этих расходов были государственный бюджет, бюджет государственного социального

страхования и средства колхозов. В общем объеме расходов на социальное обеспечение и социальное страхование доля льгот и бесплатных услуг составляла всего 2,0–2,2%. Этих средств было явно недостаточно, чтобы решить одну из наиболее острых проблем советской социальной политики – проблему социального обеспечения одиноких престарелых граждан и инвалидов. Ее решение, с одной стороны, напрямую зависело от состояния и развития народного хозяйства, а с другой стороны, во многом определялось безучастным отношением к данному вопросу многих руководителей разных уровней, да и всего общества в целом.

В мае 1958 г. в Москве состоялось Всероссийское совещание руководящих работников органов социального обеспечения РСФСР. Практически каждый выступавший говорил об острой нехватке домов для инвалидов, об их плохом обеспечении или даже о полном отсутствии в каких-то регионах. Все докладчики единодушно отмечали, что «на дома инвалидов денег не дают», что никто не хочет решать эту актуальнейшую проблему, хотя речь чаще всего идет о судьбах людей, ставших инвалидами вследствие войны. Одним из наиболее злободневных вопросов было протезирование инвалидов.

Директор Свердловского протезного завода Круглов рассказал коллегам, как он в течение нескольких лет безуспешно обивал пороги московских министерств и ведомств, добиваясь выделения средств на реконструкцию предприятия. В своем обращении в Министерство социального обеспечения РСФСР он с горечью отмечал: «За 30 лет существования этот завод не расширен, не улучшены условия работы, и в обслуживание инвалидов не вложено ни одного гроша, в то время как за эти 30 лет построены гигантские заводы и другие предприятия, приобретшие мировую славу, а часть инвалидов работали на этих предприятиях, создавали материальные ценности для нашего социалистического общества, на эту часть инвалидов не обращается никакого внимания». Директор просил на реконструкцию завода, который обслуживал пять областей и ежедневно принимал до 100 инвалидов, всего 3–3,5 млн рублей в расчете на год. По его мнению, вопросы финансирования не уда-

валось решить только потому, что Министерство социального обеспечения «не ставило резко перед ЦК партии, перед Советом Министров этот вопрос, а без этого нельзя»³⁶. В чем-то директор протезного завода был прав. Решение финансовых вопросов в социальной сфере часто зависело не от фактического наличия или отсутствия денежных ресурсов, а от расстановки приоритетов в их расходовании. Характерным примером может служить приоритетное финансирование льготного обслуживания персональных пенсионеров, в частности, организации так называемого «лечебного питания».

В июне 1956 г. на основании распоряжения Совета Министров СССР от 12 мая 1956 г. в Москве был организован филиал столовой лечебного питания на 2 000 мест для персональных пенсионеров союзного и республиканского значения – старых большевиков с дореволюционным партийным стажем. К концу 1958 г. услугами столовой пользовались 2 174 пенсионера. Из-за права пользования этой столовой между коммунистами с дореволюционным стажем шли настоящие бои. Дело в том, что за обеды, которые стоили 126 рублей в месяц, старые большевики платили от 18 до 50 рублей в месяц (в зависимости от их статуса). Остальное доплачивало государство. Таким образом, при общей стоимости отпускаемых столовой продуктов на сумму 3,8 миллиона рублей в год, государственная дотация составляла 2,6 миллиона рублей³⁷. Организацией лечебного питания персональных пенсионеров занималось Министерство социального обеспечения РСФСР, никаких финансовых трудностей при реализации данного «социального проекта» у министерства не возникало.

Государственные расходы на содержание домов для престарелых и инвалидов увеличивались по мере расширения сети этих социальных учреждений. В сентябре 1967 г., когда страна готовилась отметить 50-летний юбилей советской власти и партийные органы выступали со всевозможными социальными инициативами, заведующий Отделом науки и учебных заведений ЦК КПСС³⁸ С.П.Трапезников направил в Секретариат ЦК КПСС служебную записку «О недостатках в развитии сети учреждений социального обеспечения». В записке отмечалось,

что, несмотря на достигнутые успехи в расширении сети домов-интернатов для престарелых и инвалидов, все же «в большинстве союзных республик сеть существующих домов не обеспечивает потребности остро нуждающихся в постороннем уходе пенсионеров». Всего в стране в этот период насчитывалось 1 420 домов-интернатов для престарелых и инвалидов, в которых на полном государственном обеспечении находились 249 260 человек. На 1 января 1967 г. своей очереди на помещение в дома-интернаты ожидали более 27 тысяч человек. Тяжелое положение создалось также с устройством в дома-интернаты детей-инвалидов.

В записке Трапезникова указывалось, что многие существующие интернаты открывались в малоприспособленных помещениях (в бывших бараках, монастырских зданиях и т.д.) и из-за длительности эксплуатации пришли в ветхое состояние, а часть из них была совершенно непригодна для проживания. Так, например, из 822-х домов, имевшихся в РСФСР, в 368 домах (45%) отсутствовал водопровод, в 564 (69%) не было канализации, в 512 (62%) отсутствовало центральное отопление, 120 домов (15%) находились в аварийном состоянии. Во многих домах-интернатах на одного человека приходилось всего 2,3 кв. метра жилой площади вместо 4-х кв. метров, предусмотренных санитарными нормами. Аналогичное положение наблюдалось и в других союзных республиках³⁹.

Представляя в Секретариат ЦК КПСС записку о недостатках в развитии сети учреждений социального обеспечения, отдел науки просил направить ее руководителям местных партийных и исполнительных органов для принятия необходимых мер. Положение было настолько серьезным, что 13 ноября 1967 г. Совет Министров СССР принял постановление «О мерах по расширению сети домов для престарелых и инвалидов и улучшению бытовых условий в этих домах». В соответствии с этим постановлением советы министров союзных республик были обязаны обеспечить в 1968–1970 годах строительство домов для престарелых и инвалидов на 73,2 тысячи мест. Однако, как сообщалось в 1970 г. в докладных записках в ЦК

КПСС из министерств социального обеспечения союзных республик, при существующих объемах финансирования «этот план будет выполнен только в 1973–1975 гг.»⁴⁰.

Совет Министров СССР постановлением от 13 ноября 1967 г. установил с 1 января 1968 г. новые расчетные денежные нормы на питание в домах для престарелых и инвалидов: для взрослых 84 копейки в день и для детей-инвалидов — 95 копеек. Эти нормы обеспечивали минимально необходимый прожиточный уровень потребления.

Кроме того, постановление расширяло круг платных услуг. Впервые советам министров союзных республик предоставлялось право создавать в системе министерств социального обеспечения союзных республик платные пансионаты для престарелых граждан, имевших возможность оплачивать свое содержание в них⁴¹. В 1969 г. республиканские советы министров разработали соответствующие положения о платных пансионатах для престарелых граждан. Однако в тот период эта социальная инициатива по ряду причин объективного и субъективного характера не получила поддержки ни у населения, ни у местных руководителей.

Одним из главных направлений расходов из общественных фондов потребления было просвещение, на долю которого в 1960-е годы приходилось 30% всех расходов из этих фондов. Расходы на просвещение включали затраты на содержание детских садов, образовательных школ всех типов, детских домов, пионерских лагерей, на содержание учреждений (дворцы пионеров, дома детского творчества, станции юных натуралистов и т.д.) и организацию мероприятий по внешкольной работе с детьми, на содержание культурно-просветительных учреждений (библиотеки, музеи, выставки, дворцы культуры, клубы и др.). Сюда же относились расходы на подготовку кадров, в эти расходы включались затраты на содержание высших и средних специальных учебных заведений, курсов подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров.

Около 40% всех расходов на просвещение из общественных фондов потребления составляли затраты на общеобразовательные школы. Школы финансировались преимущественно из

государственного бюджета. Наибольшая сумма затрат (83%) приходилась на заработную плату школьным работникам, главным образом, учителям. Повышение ставок и окладов заработной платы учителям, проводившееся в 1965 и 1972 годах в соответствии с правительственной социальной программой, вело к заметному увеличению объемов общественных фондов потребления. Остальные затраты на школы – это хозяйственные, учебные расходы, а также расходы на льготное питание учащихся, находящихся в группах продленного дня.

Абсолютная сумма расходов на просвещение ежегодно увеличивалась, однако доля этих затрат в общественных фондах потребления постепенно снижалась. Если в 1955 г. расходы на просвещение составляли 35% в суммарном объеме общественных фондов потребления, то в 1975 г. – около 28%. Государство испытывало серьезные трудности с финансированием системы образования и настойчиво искало пути снижения текущих расходов.

Многие социальные инициативы правительственных органов, имевшие целью сократить бюджетные расходы на образование, вызывали серьезную критику со стороны руководителей учреждений и ведомств, финансируемых из общественных фондов потребления, а также со стороны местных советских и партийных органов. В 1967 г. в течение нескольких месяцев в высших эшелонах власти велась дискуссия, вызванная предложением Госплана СССР изменить с 1 января 1968 г. существовавший порядок материального обеспечения учащихся в системе профессионально-технического образования. В частности, Госплан СССР предлагал прекратить предоставление бесплатных услуг учащимся (питание, обмундирование и др.) и заменить их выплатой стипендий. Это давало существенную экономию в расходах. Государственный комитет по профессионально-техническому образованию настаивал на сохранении прежнего порядка материального обеспечения учащихся, мотивируя свою точку зрения тем, что «в профессионально-технических училищах обучается молодежь, как правило, из малообеспеченных семей, нуждающихся в значительной помощи государства на период получения рабочих профессий».

Как показали материалы проведенного в 1967 г. обследования, из 1708 тысяч учащихся профессионально-технических училищ 30% – это сироты и воспитанники детских домов, а 70% – это дети из малообеспеченных семей, в которых доход на одного члена семьи был в среднем в два раза ниже прожиточного минимума⁴². «В настоящее время, – аргументировал свою позицию Государственный комитет по профессионально-техническому образованию, обращаясь за поддержкой в ЦК КПСС, – на одного учащегося профессионально-технического училища в среднем расходуется в месяц 18–20 рублей на питание и 6 рублей на обмундирование. Принимая во внимание вышеуказанный состав учащихся и материальную обеспеченность их семей, практически нельзя возложить на многих родителей эти расходы»⁴³. Кроме того, в технических училищах выплачивалась стипендия от 18 до 36 рублей в зависимости от отраслей народного хозяйства, для которых готовились кадры квалифицированных рабочих. Все эти и другие выплаты и льготы Госплан предлагал заменить единой стипендией в размере 20 рублей в месяц.

Вопрос рассматривался в специальной правительственной комиссии с участием представителей советов министров союзных республик. Доводы сторон обсуждались на заседании Президиума Совета Министров СССР. В итоге было принято решение сохранить существовавшую систему материального обеспечения учащихся профтехучилищ. Более того, Государственному комитету по профессионально-техническому образованию удалось добиться увеличения норм расходов на бесплатное питание, о чем настойчиво просили и учащиеся, и руководители училищ. Дискуссия по этому вопросу продолжалась и в последующие годы, когда численность учащихся, обеспечиваемых бесплатным питанием, возросла до 75% от общей численности учащихся. Свое мнение высказали и экономисты Министерства финансов СССР: «Затраты на бесплатное питание, обмундирование не стимулируют улучшение качества обучения, поскольку они не поставлены в зависимость от успеваемости, как, например, выплата учащимся училищ стипендий. Бесплатное материальное обеспечение ослабляет

влияние родителей на воспитание подростков. Часть расходов родителей по содержанию детей перекладывается на государство»⁴⁴. Теоретически эта точка зрения была верной, но она не учитывала состава учащихся, который на протяжении ряда лет практически не менялся. Между тем, именно в 1970-е годы государство официально признало проблему бедности, начав выплачивать пособия на детей малообеспеченным семьям. Дискуссию по вопросам материального обеспечения учащихся учебных заведений системы профессионально-технического образования нельзя назвать межведомственным спором, поскольку она была обусловлена не межведомственными разногласиями, а принципиально разными подходами к решению социальных проблем.

Безуспешной оказалась и другая попытка финансовых органов сэкономить на просвещении. В 1966 г. Правительственная комиссия по сокращению бюджетных расходов предложила увеличить наполнение классов в общеобразовательных школах союзных республик на 2 учащихся. При обсуждении проекта бюджета 1967 г. по расходам на народное образование это предложение было учтено, и Министерство финансов СССР провело соответствующие сокращения расходной части бюджета.

Против такой школьной политики резко выступили руководители союзных республик. Так, в заявлении в ЦК КПСС министра просвещения Эстонской ССР Ф.М.Эйсен сообщалось, что планируемое увеличение наполнения классов приведет в республике к ликвидации около 50–60 начальных школ и 35 восьмилетних. В Эстонской ССР с 1959 по 1965 год в целях экономии расходов уже было ликвидировано 253 маленьких начальных школы. Средний радиус обслуживания сельских школ доходил до четырех километров, а местами превышал 10–12 км. «Ввиду разбросанности сельского населения такое сокращение школьной сети и увеличение наполняемости классов не является возможным», – говорилось в заявлении министра⁴⁵.

Аналогичные протесты поступили и из других союзных республик. После обсуждения вопроса на правительственном уровне Госплан СССР и Министерство финансов изменили

свои первоначальные планы. На 1967 г. увеличение наполнения классов общеобразовательных школ было запланировано на 0,7 человека, а не на 2, как предусматривалось ранее.

Иногда в погоне за снижением текущих расходов на просвещение советское руководство принимало непродуманные решения, которые имели серьезные отрицательные последствия. Так, например, 2 июня 1959 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли совместное постановление «О расширении самообслуживания в общеобразовательных школах, школах-интернатах, детских домах, профессионально-технических, суворовских училищах, в средних специальных и высших учебных заведениях». В соответствии с этим постановлением в школах страны стала широко внедряться система самообслуживания, и, соответственно, повсеместно был значительно сокращен штат школьных уборщиц и обслуживающего персонала. Это привело к тому, что во многих школах даже ученики младших классов стали привлекаться к мытью и натирке полов, при этом им приходилось поднимать и передвигать тяжелые парты. Вместо привлечения школьников к уборке только классных помещений, в большинстве учебных и учебно-воспитательных заведений на детей полностью возлагалась уборка зданий (коридоров, столовых, спортивных залов), заготовка дров, приготовление пищи, мытье и ремонт окон, в том числе и расположенных на 2–3 этажах.

Эти и другие злоупотребления системой самообслуживания выявили органы здравоохранения союзных республик, проводившие в первой половине 1966 г. массовую проверку организации и осуществления работ по самообслуживанию в учебно-воспитательных учреждениях. В январе 1967 г. в ЦК КПСС поступила докладная записка министра здравоохранения СССР академика Б.В.Петровского, в которой сообщалось, что «в ходе проверки был выявлен ряд серьезных нарушений в организации и проведении работ по самообслуживанию: в подавляющем большинстве школ работы проводятся без учета возраста, пола, физических возможностей, состояния здоровья детей и без соблюдения правил личной гигиены».

В записке министра указывалось, что нигде учащиеся не были обеспечены спецодеждой для целей самообслуживания, в большинстве школ не было горячей воды, во многих школах отсутствовали предметы личной гигиены (мыло, полотенца), из-за отсутствия умывальников, а также горячей, а нередко и холодной воды учащиеся после уборки не имели возможности вымыть руки. Использование холодной воды в зимнее время вело к частым простудным заболеваниям. Сложившаяся практика уборки туалетов, умывальных комнат и классных помещений резко повышала опасность заражения гельминтами и острыми кишечными инфекционными заболеваниями, таила в себе эпидемическую угрозу.

В качестве доказательства Петровский приводил такую статистику: в Тбилиси удельный вес заболеваемости школьников дизентерией, инфекционным гепатитом и зараженности гельминтами в 1965 г. по сравнению с 1958 г. (до введения самообслуживания) стал выше: инфекционным гепатитом – в 25 раз, дизентерией – в 2 раза, гельминтами – в 1,5 раза. В 1965 г. в 243-х школах Москвы были зарегистрированы вспышки инфекционного гепатита. Обследования, проведенные в некоторых союзных республиках, показали, что в школах Белоруссии от 25% до 65% детей были заражены гельминтами, в Минске этот показатель составлял 30%. В Молдавской ССР уровень заражения гельминтами был также высок и доходил в отдельных районах до 42%⁴⁶. И это несмотря на то, что во всех союзных республиках органы здравоохранения регулярно проводили среди школьников массовые мероприятия по дегельминтизации.

«Все вышеизложенное говорит о том, что в целом положение с организацией и проведением работ по самообслуживанию в 1966 г. по сравнению с 1962 г., когда проводилась подобная проверка, мало чем изменилось, основные недостатки в работе повторяются», – сообщалось в записке Министерства здравоохранения СССР. В связи с тем, что самообслуживание не дало желаемых результатов, в ряде школ Грузии, Белоруссии, Азербайджана и других республик местное руководство отказалось от привлечения детей к проведению работ по само-

обслуживанию. Результаты проверки однозначно свидетельствовали о том, что отсутствие необходимого штата уборщиц и технического персонала оказывало крайне неблагоприятное влияние на санитарное состояние и содержание школьных помещений.

Резко критикуя насаждавшуюся в советских школах систему самообслуживания, министр здравоохранения СССР пытался убедить членов ЦК КПСС, что нельзя осуществлять самообслуживание «без обеспечения школ горячей водой, уборочным, в том числе электрическим механизированным инвентарем, спецодеждой для учащихся и без создания необходимых условий для соблюдения детьми правил личной гигиены»⁴⁷. Высшее партийное руководство не возражало против доводов академика Б.В.Петровского, однако систему самообслуживания ни в тот период, ни позже так и не отменило. К самообслуживанию постепенно привыкли, как привыкают к неприятной повинности. В последующие годы руководители школ и других учебных заведений стали активно привлекать для выполнения ремонтных и других работ по благоустройству и уборке школьных зданий и учебных кабинетов не столько учеников, сколько их родителей, а также собирать деньги на выполнение этих работ. Доходы родителей становились одним из «источников финансирования» общественных фондов потребления.

Здравоохранение было третьим по объему финансирования направлением расходов из общественных фондов потребления. В основе советской системы здравоохранения лежали принципы бесплатности и общедоступности медицинского обслуживания для всех членов общества. Характерной чертой советской медицины считалась ее профилактическая направленность, которая проявлялась в развитии сети лечебно-профилактических и оздоровительных учреждений, проведении массовых оздоровительных и спортивных мероприятий. Структурно это нашло отражение в объединении расходов в одно направление – «расходы на здравоохранение и физическую культуру». Абсолютная сумма расходов по этому направлению ежегодно увеличивалась, однако удельный вес этих затрат в общественных фондах потребления постепенно сни-

жался. Если в 1955 г. расходы на здравоохранение составляли почти 19% в суммарном объеме общественных фондов потребления, то в 1975 г. – чуть более 14%.

Основным источником финансирования расходов на здравоохранение являлся государственный бюджет. Бюджетная классификация расходов была весьма сложной и включала в себя расходы на содержание больниц, диспансеров, станций скорой медицинской помощи, детских яслей и т.д. До 1971 г. расходы на содержание детских яслей, источником покрытия которых был государственный бюджет, относились к здравоохранению, потом их стали учитывать в разделе «Просвещение». Основную часть текущих затрат государственного бюджета на содержание больниц и других лечебно-профилактических учреждений составляли расходы на заработную плату медицинского персонала (более 60% всех расходов). В соответствии с социальными программами правительства заработная плата различных категорий медицинских работников была повышена в 1964 г. в среднем на 23%, в 1968 г. – на 13,4%, в 1972 г. – на 23%, что привело к заметному росту бюджетных ассигнований на эти цели. Более 13% текущих расходов государственного бюджета на здравоохранение составляли расходы на питание больных в период стационарного лечения, эти расходы увеличивались по мере прироста коечного фонда. Из государственного бюджета финансировались также расходы на медикаменты и перевязочные средства, их рост с 8% в 1960 г. до 10% в 1970 г. связан с расширением сети больниц и повышением нормы расходов в расчете на один койко-день.

Кроме ресурсов государственного бюджета, на развитие здравоохранения направлялись средства из бюджета государственного социального страхования: доля расходов за счет этого источника во всех расходах на здравоохранение и физическую культуру из общественных фондов потребления составляла 4–5%.

Доля ресурсов предприятий, организаций, колхозов и бюджета профсоюзов составляла в расходах на здравоохранение и физическую культуру в начале 1970-х годов менее 10%.

Принцип бесплатности советского здравоохранения не исключал возможности предоставления части услуг в сфере медицинского обслуживания на платной основе. Но развитие платных лечебных учреждений не являлось социальной проблемой, поскольку 96% всех услуг оказывалось населению бесплатно бюджетными медицинскими учреждениями. Бесплатная медицинская помощь гарантировалась Конституцией. Вопрос о расширении сферы платных услуг приобрел актуальность в начале 1970-х годов, когда денежные доходы граждан заметно возросли.

В дискуссиях по проблеме оптимального соотношения бесплатных и платных услуг были как противники предоставления медицинских услуг на платной основе, поскольку это противоречило принципам организации советского здравоохранения, так и сторонники развития платных медицинских услуг, поскольку это позволяло гражданам преодолеть жесткое прикрепление к определенному лечащему врачу, получить вне очереди медицинскую помощь или консультацию высококвалифицированного специалиста. Большинство специалистов склонялось к тому, чтобы расширять сферу платных услуг, поскольку потребность населения в медицинских услугах удовлетворялась далеко не полностью. Однако до конца существования СССР средства населения так и не стали сколько-нибудь заметным источником финансирования расходов на здравоохранение.

Медицинское обслуживание в СССР часто подвергалось резкой критике со стороны населения, что находило отражение в многочисленных письмах граждан в различные инстанции, начиная от редакций газет и кончая ЦК КПСС. В большинстве писем содержались жалобы на значительную перегрузку больниц, поскольку коечный фонд больниц не удовлетворял потребностей населения, из-за чего многие больные, нуждавшиеся в госпитализации, получали отказ. Во многих больницах не хватало кроватей, постельного белья, часто не было необходимого оборудования, отсутствовала современная аппаратура, остро ощущался недостаток медикаментов. Больницы, особенно в отдаленных местностях, испытывали острую нужду в медицинских кадрах, прежде всего, не хватало врачей-специа-

листов. В некоторых письмах граждане жаловались на грубость врачебного и обслуживающего персонала, на бездушное отношение к больным и их нуждам⁴⁸. Такое отношение отчасти можно было объяснить высокими нормами обслуживания и значительной перегрузкой медицинского персонала. Согласно утвержденным нормам, в обычных больницах на одного врача приходилось 30 больных, а на медсестру и санитарку – по 40, в поликлинике за один час приема врач должен был успеть принять от 5 до 8 больных. Следует заметить, что в медицинских учреждениях для номенклатурных работников эти нормы были в 2–3 раза ниже⁴⁹.

С просьбами и жалобами по поводу недостатков медицинского обслуживания в ЦК КПСС обращались не только простые граждане, но и руководители регионов. Норильский горком КПСС просил улучшить снабжение медицинских учреждений медикаментами. Дагестанский обком КПСС жаловался на острую нехватку врачей всех специальностей и просил направить в республику выпускников медицинских вузов. С аналогичными просьбами в высшую партийную инстанцию обращались советские и партийные руководители Башкирской АССР, Чечено-Ингушской АССР, Иркутской области, Алтайского края и многих других регионов Советского Союза⁵⁰.

Не в лучшем положении были и центральные области России. Калининский обком партии сообщал в 1966 г. в ЦК КПСС: «В области создалось тяжелое положение с обеспечением медикаментами. Потребности лечебно-профилактических учреждений и населения в 300 наименованиях препаратов, ежедневно применяющихся во врачебной практике, удовлетворяются в пределах 10–50%». Просьба секретаря обкома А.А.Кондрашова «поручить Министерству здравоохранения рассмотреть вопрос об улучшении медикаментозного обеспечения лечебных учреждений области» была удовлетворена, и Калининской области был дополнительно выделен целый ряд дефицитных медикаментов⁵¹.

Но положительные решения принимались далеко не всегда. Когда ставился вопрос о выделении дополнительных ассигнований на нужды здравоохранения или о направлении врачей на

работу в ту или иную область, ответ чаще всего был отрицательным. В 1967 г. в ЦК КПСС поступило письмо секретаря Рязанского обкома КПСС, в котором сообщалось, что «Рязанская область на протяжении ряда лет испытывает большие трудности с медицинским обслуживанием сельского населения, связанные с недостатком врачебных кадров в районных и участковых больницах»⁵². В этой области на 10 000 сельского населения приходилось 5 врачей, и это притом, что в Рязани был крупный медицинский институт. Но его выпускники не имели права самостоятельно выбирать место работы, их в плановом порядке распределяли по всем регионам страны.

В том же году в ЦК КПСС обратился Владимирский обком партии, который просил выделить дополнительные средства на строительство больниц и помочь укомплектовать лечебные учреждения области врачебными кадрами. «До настоящего времени положение с обслуживанием населения лечебно-стационарной помощью в ряде городов и районов области остается крайне напряженным. <...> Ряд помещений районных и участковых больниц находится в аварийном состоянии. В учреждениях здравоохранения области ощущается большой недостаток врачебных кадров. В настоящее время не хватает 1 090 врачей», – описывали ситуацию руководители области. Вопрос был рассмотрен в Совете Министров РСФСР. Оказалось, что по сравнению с другими областями Российской Федерации дела во Владимирской области обстояли не так уж плохо. Руководству области напомнили, что в соответствии с планом межведомственного распределения молодых специалистов область получит в 1967 г. 108 врачей, а в 1968 г. – 130. Что же касается выделения дополнительных ассигнований на строительство больниц, то область получила категорический отказ. В официальном ответе Совета Министров РСФСР от 27 апреля 1967 г. сообщалось: «В связи с ограниченностью капитальных вложений, предусмотренных для РСФСР на 1966–1970 годы по отрасли “Здравоохранение”, и необходимостью преимущественного направления их на строительство учреждений здравоохранения в районах Сибири и Дальнего Востока, а также в районах с низкой обеспеченностью больничными койками, Со-

вет Министров РСФСР не имеет возможности увеличить Владимирскому облисполкому объем капитальных вложений по этой отрасли»⁵³.

Отказ Совета Министров РСФСР с аналогичной мотивировкой получил в мае 1968 г. Тульский областной комитет партии, который также просил увеличить ассигнования по разделу «Здравоохранение» и направить в Тульскую область молодых врачей – выпускников медицинских вузов. Кроме того, областное руководство просило ЦК КПСС выделить санитарный автотранспорт, поскольку «в области совершенно не имеют санитарного автотранспорта 11 больниц и санэпидстанций, его недостает на станциях скорой и неотложной помощи и особенно для участковых и сельских врачей». Отказывая Тульскому обкому партии по данному пункту заявления, Совет Министров РСФСР писал: «В связи с тем, что дефицит в санитарном автотранспорте в целом по РСФСР составляет 25 тысяч автомобилей, выделить в настоящее время дополнительно санитарные автомобили не представляется возможным, поэтому вопрос о повышении обеспеченности учреждений здравоохранения области санитарным автотранспортом будет рассмотрен при уточнении проектов планов на 1969 и 1970 г.»⁵⁴.

Приведенные примеры свидетельствуют о серьезных проблемах в сфере здравоохранения, но их нельзя рассматривать как доказательство того, что советское руководство мало уделяло внимания вопросам подготовки врачебных кадров или материально-техническому обеспечению данной отрасли. В декабре 1969 г. был принят закон СССР «Об утверждении Основ законодательства СССР и союзных республик о здравоохранении», на развитие этой отрасли в девятой пятилетке (1971–1975) была выделена, по словам Брежнева, «огромная сумма». Эта социальная программа расценивалась высшим партийным руководством как «крупное мероприятие»⁵⁵. Однако «бесплатное и общедоступное» здравоохранение стоило очень дорого и требовало гораздо больше денежных средств, чем могло выделить и выделяло на его развитие советское государство.

Госплан СССР и Министерство финансов СССР, перед которыми партия ежегодно ставила задачу «изыскать дополнительные средства» для реализации тех или иных социальных программ, решительно выступали против любых незапланированных расходов в социальной сфере. Порой это приводило к серьезным спорам и разногласиям в правящих кругах. Характерным примером может служить дискуссия, развернувшаяся летом 1967 г. по вопросу о снижении розничных цен на медикаменты. Инициатива исходила от двух отделов аппарата ЦК КПСС, которые имели в виду приурочить осуществление этого мероприятия к 50-летию Советской власти. Несмотря на явную политическую и идеологическую подоплеку партийной инициативы, Министерство финансов СССР, ссылаясь на «напряженное положение с финансовыми ресурсами в стране в текущем году и на 1968 г.», просило «отложить рассмотрение вопроса».

Более категорично высказался председатель Госплана СССР Н.К.Байбаков: «Снижение розничных цен на медикаменты в расчетах повышения жизненного уровня населения к 50-летию Советской власти и на 1968–1970 годы не предусмотрено. В связи со значительным недостатком финансовых ресурсов проводить мероприятия, увеличивающие расходы государства, представляется нецелесообразным»⁵⁶. Авторы проекта не согласились с доводами Госплана СССР и Министерства финансов СССР и продолжали настаивать на своей инициативе, ссылаясь на «большое социальное значение дальнейшего улучшения здравоохранения». В итоге, дебаты, продолжавшиеся около четырех месяцев, закончились полным поражением партийных чиновников, которые были вынуждены снять дискуссионный вопрос с голосования⁵⁷.

Планово-финансовые органы, оценивавшие партийные инициативы в сфере социальной политики с точки зрения экономических и финансовых возможностей государства, нередко выступали в качестве серьезных оппонентов при обсуждении тех или иных социальных проектов, требовавших увеличения ассигнований из государственного бюджета. В этих междуведомственных спорах арбитром выступало высшее руководство ЦК КПСС.

Органы ЦСУ включали в общественные фонды потребления также и расходы на оплату очередных отпусков рабочим, служащим и колхозникам. Доля этих расходов в суммарном объеме общественных фондов потребления составляла 10–12%. Вопрос о правомерности включения фондов для оплаты отпусков в общественные фонды потребления являлся в советской экономической литературе дискуссионным. Высказывалась точка зрения, что фонды для оплаты отпусков не должны включаться в общественные фонды потребления, поскольку эти средства распределяются по труду и с них взимается налог⁵⁸. В зарубежной литературе советская традиция рассматривать ежегодный оплачиваемый отпуск рабочим, служащим и колхозникам в качестве денежной выплаты из общественных фондов потребления подвергалась насмешкам и критике⁵⁹.

Как уже отмечалось, в начале 1960-х годов в общественные фонды потребления стали включать затраты государства на содержание жилищного фонда в той его части, которая не покрывалась квартирной платой. Эти расходы составляли примерно 5,5% общественных фондов потребления. Эксплуатация быстро растущего жилищного фонда требовала значительных затрат, которые не восполнялись квартирной платой, оставшейся практически неизменной с 1920-х годов. Возрастающая убыточность жилищного хозяйства покрывалась за счет государственной дотации, которая в 1970-е годы составляла около 5 миллиардов рублей в год. Эту дотацию рассматривали как помощь населению, проживающему в государственном жилищном фонде. Дотирование расходов жилищного хозяйства оказывало сдерживающее влияние на развитие жилищного строительства, поскольку отвлекало значительные финансовые ресурсы.

В годы перестройки, когда общество начало осознавать, что государство несет непосильную социальную нагрузку, именно это направление расходов общественных фондов потребления подвергалось наиболее резкой критике. В экономической литературе неоднократно высказывалась мысль о необходимости ликвидации дотации жилищному хозяйству и о повышении квартирной платы до уровня, позволяющего полностью возмещать все эксплуатационные расходы, включая затраты на капитальный ремонт жилищного фонда⁶⁰.

3. Объем, структура и динамика общественных фондов потребления

В зависимости от целевого назначения расходы из общественных фондов потребления подразделялись на две группы – денежные выплаты и стоимость услуг (бесплатных или льготных для населения). К денежным выплатам относились: все виды пенсий и пособий, стипендии, оплата ежегодных отпусков рабочим, служащим и колхозникам, а также отпусков в связи с обучением в вечерних и заочных высших и средних специальных учебных заведениях и оплата проезда к месту нахождения заочного учебного заведения; некоторые виды премий, не включаемые в фонд заработной платы.

В стоимость услуг непродуцированной сферы, предоставляемых всем членам общества бесплатно или на льготных условиях, включались расходы на охрану здоровья и медицинское обслуживание, на воспитание детей и подростков, на образование, культурно-просветительную работу, физическую культуру и спорт, на предоставление жилищного фонда по льготной оплате.

Динамика роста доли денежных выплат в общественных фондах потребления отражена в таблице 10.

Таблица 10

Соотношение денежных выплат и бесплатных услуг в общественных фондах потребления

Виды выплат и услуг	1950 г.	1955 г.	1960 г.	1965 г.	1970 г.	1975 г.
Всего выплат и услуг (в процентах)	100	100	100	100	100	100
Бесплатные услуги	54,3	52,2	51,0	52,7	48,5	48,6
Денежные выплаты	45,7	47,8	49,0	47,3	51,5	51,4

Источник: Развитие и финансирование общественных фондов потребления. М., 1978. С. 59–60.

Представленные в этой таблице данные показывают, что в общественных фондах потребления в соотношении между бесплатными услугами и денежными выплатами происходили заметные изменения: отмечался устойчивый рост доли денежных выплат населению. Это объяснялось, в первую очередь, значительным увеличением численности получателей пенсий и пособий.

Основная часть расходов на выплату пенсий и пособий покрывалась за счет средств государственного социального страхования. СССР, как и большинство других экономически развитых стран мира, использовал социальное страхование в качестве одного из механизмов реализации социальной политики. Постановление ЦК ВКП (б) «О социальном страховании» от 28 сентября 1929 г. определяло социальное страхование как «важнейший фактор улучшения быта, материального и культурного положения рабочего класса»⁶¹.

В Советском Союзе практически все рабочие и служащие были охвачены системой государственного социального страхования. Они освобождались от уплаты страховых взносов, бремя расходов на социальное страхование несли работодатели, то есть государственные предприятия, учреждения, организации. Дифференциация страховых взносов осуществлялась по производственно-отраслевому принципу без учета социальных рисков. Размеры страховых тарифов определялись не столько степенью опасности и вредности условий производства, сколько рентабельностью той или иной отрасли народного хозяйства. Отчисления на социальное страхование составляли от 4,4% до 9% фонда заработной платы независимо от источников ее выплаты.

Средства на социальное страхование аккумулировались в бюджете государственного социального страхования. Этот бюджет в конце 1930-х годов по предложению депутата Верховного Совета СССР, председателя бюджетной комиссии Совета Союза старой большевички К.И.Николаевой был включен в государственный бюджет СССР. По мнению министра финансов СССР А.Г.Зверева, это улучшало бюджетное планирование, позволяло учитывать и контролировать средства госу-

дарственного социального страхования через союзный бюджет, что облегчало составление баланса денежных доходов и расходов населения⁶². Такая чрезмерная централизация управления системой социального страхования способствовала, в частности, тому, что «в стране сложилась устойчивая ролевая ситуация, породившая функцию “государство – монопольный распорядитель социальных выплат”»⁶³. Вместе с тем, включение бюджета государственного социального страхования в государственный бюджет СССР (как по доходам, так и по расходам) придавало ему силу закона, создавало твердую финансовую базу государственному социальному страхованию. В той части, в какой расходы бюджета государственного социального страхования не покрывались его доходами, они дотировались из государственного бюджета СССР.

Потребность в дотациях из государственного бюджета резко возросла после принятия в 1956 г. Закона о государственных пенсиях, поскольку значительно расширился круг лиц, имевших право на пенсионное обеспечение, и увеличились размеры пенсий. Удельный вес ассигнований из государственного бюджета в доходах бюджета государственного социального страхования повышался по мере увеличения численности пенсионеров и роста объема пенсионных выплат. Неуклонный рост расходов на пенсии вел к тому, что у государства хронически не хватало средств на выполнение всех взятых обязательств, и оно было вынуждено на длительный период замораживать размер социальных выплат для основной массы получателей пенсий и пособий⁶⁴.

Средства бюджета государственного социального страхования расходовались также на санаторно-курортное обслуживание рабочих и служащих и лечебное питание, на обслуживание детей (содержание пионерских лагерей, путевки в детские санатории, внешкольное обслуживание детей).

Структура доходов и расходов бюджета государственного социального страхования за ряд лет представлена в таблице 11.

Таблица 11

**Структура доходов и расходов бюджета
государственного социального страхования**

Год	Всего доходов		В том числе (в процентах):		
	в млн руб.	в процентах	страховые взносы предприятий	ассигнования из государственного бюджета	прочие доходы
А	1	2	3	4	5
1962	8 711,3	100	49,6	48,6	1,8
1963	9 095,9	100	49,8	48,5	1,7
1966	11 433,8	100	51,2	47,1	1,7
1967	12 518,8	100	50,0	48,2	1,8

Год	Всего расходов		В том числе (в процентах):				
	в млн руб.	в процентах	пособия		пенсии	организация санаторно-курортного отдыха, лечебное питание	другие расходы
			итого	по временной нетрудоспособности (к итогу)			
А	6	7	8	9	10	11	12
1962	8 660,1	100	26,4	19,4	68,9	4,2	0,5
1963	9 102,8	100	24,1	17,6	71,1	4,3	0,5
1966	11 469,7	100	23,4	17,6	71,2	4,9	0,5
1967	12 473,4	100	23,7	18,3	71,0	4,8	0,5

Источник: сводные финансовые отчеты ВЦСПС об исполнении бюджета государственного социального страхования (ГАРФ. Ф. Р-5451. Оп. 29. Д. 964. Л. 1а-3; Д. 1202. Л. 1-2). Подсчеты наши.

Как видно из таблицы 11, бюджет государственного социального страхования был достаточно хорошо сбалансирован. В целом, за шесть лет доходы бюджета возросли почти на 44%. Взносы предприятий в представленный период несколько превышали размер государственной дотации. Экономическая реформа не повлияла на пропорции в структуре доходов и расходов бюджета, однако темпы роста бюджета увеличились, что связано с ростом фондов заработной платы.

Единая система социального страхования колхозников была создана в апреле 1970 г. по решению третьего Всесоюзного съезда колхозников (1969) на основании совместного постановления Совета Министров СССР и ВЦСПС от 27 марта 1970 г. «О мерах по осуществлению социального страхования членов колхозов». Основную долю расходов из централизованного союзного фонда социального страхования колхозников (более 60%) составляли выплаты членам колхозов пособий по временной нетрудоспособности, пособий колхозницам по беременности и родам и др. Доходная часть фонда пополнялась отчислениями колхозов в размере 2,4% от оплаты по труду.

Несмотря на то, что социальные права колхозников во второй половине 1960-х годов существенно расширились (Законом о пенсиях и пособиях членам колхозов от 15 июля 1964 г. была введена единая гарантированная система социального обеспечения колхозников; для всех членов колхозов предусматривались пенсии по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца, для женщин-колхозниц – пособия по беременности и родам), все же уровень выплат из общественных фондов потребления в расчете на одного колхозника был в 1970 г. почти в два раза ниже, чем на одного рабочего промышленности.

Возможности советского крестьянства получать социальные блага из общественных фондов потребления были несравненно ниже тех возможностей, которыми располагали жители даже небольших городов. В одном из писем, поступивших в 1969 г. в редакцию газеты «Правда», сельская жительница Пензенской области просила журналистов, чтобы они «через печать выступили в защиту сельских школьников, которых за-

ставляют в ущерб учебе слишком часто работать в поле». «Почему городские дети живут в совершенно других условиях? У них роскошные школы с кабинетами, учебными пособиями. Для них различные кружки, музыкальные школы, бассейны, музеи и т.д. Наши дети всего этого лишены, и вдобавок у них отнимают половину летних каникул и много учебных дней на работу»⁶⁵, – с обидой писала мать четверых детей.

В середине 1960-х годов в государственный бюджет из сельского хозяйства изымалось в различных формах не менее $\frac{2}{3}$ чистого дохода (прибыли), созданного в колхозах. Нередко колхозы независимо от их экономического состояния были вынуждены направлять по требованию местных органов власти значительные средства из неделимых фондов на строительство школ, больниц и других объектов общего назначения, что уменьшало фонд оплаты по труду колхозников. Против такой практики категорически возражала правительственная комиссия, занимавшаяся рассмотрением вопросов, связанных с развитием сельского хозяйства⁶⁶.

В ходе подготовки сельскохозяйственной реформы 1965 г. предметом партийно-правительственных дискуссий стал вопрос о путях сближения города и деревни. Заместитель председателя Госплана СССР Н.П.Гусев, возглавлявший отдел планирования по сельскому хозяйству, настаивал на том, чтобы «поручить советам министров союзных республик предусмотреть в пятилетнем плане [1966–1970] усиление строительства в деревне клубов, школ, больниц, детских садов и яслей, библиотек, предприятий бытового обслуживания, общественного питания и торговли *за счет средств госбюджета*»⁶⁷. Министерство финансов СССР не спешило поддержать инициативу Госплана. Строительство сельских объектов социального назначения велось за государственный счет только в совхозах. Методы статистического расчета показателей, связанных с распределением общественных фондов потребления, не позволяют определить, какая часть общественных фондов потребления приходилась на долю сельских жителей, а какая – на долю городских.

В расходной части государственного бюджета СССР не существовало отдельной статьи, которая отражала бы расходы

государства на выплаты и услуги из общественных фондов потребления. Соответственно, этот вопрос не являлся предметом обсуждения на партийных пленумах, когда утверждались проекты государственных бюджетов на очередной год.

Определение «общественные фонды потребления» часто использовал в своих докладах Н.К.Байбаков, представляя на пленумах проекты государственных планов развития народного хозяйства. Вот как, например, звучал соответствующий фрагмент его доклада о показателях плана экономического развития на 1968–1970 гг.: «Проектом плана предусматривается дальнейший рост общественных фондов потребления. Объем их составит в 1968 г. 54 миллиарда рублей и возрастет по сравнению с 1967 г. почти на 10%. За пятилетие в целом общественные фонды потребления увеличатся более чем в 1,4 раза и составят в 1970 г. свыше 61 миллиарда рублей. Из этих фондов каждая семья из четырех человек получит дополнительно к доходам по труду в среднем 83 рубля в месяц»⁶⁸.

Показатели плана, приведенные в докладе Байбакова, несколько отличались от отчетных статистических сведений. По данным ЦСУ СССР, объем выплат и услуг, полученных населением в 1968 г., составлял 55,1 миллиарда рублей, что было на 11,5% больше, чем в 1967 г. (49,4 миллиарда рублей). За пятилетие в целом общественные фонды потребления увеличились более чем в 1,5 раза и составили в 1970 г. 63,9 миллиарда рублей. Согласно официальной статистике, семья из четырех человек получала в 1970 г. из общественных фондов потребления денежных выплат и бесплатных услуг в среднем ежемесячно на сумму 87,6 рубля⁶⁹. Следует ли отнести расхождения в плановых и отчетных показателях на счет успешного экономического развития в этот период и, соответственно, на счет перевыполнения планов, или эти отличия обусловлены использованием различных методик учета суммарного объема выплат и услуг, полученных населением из общественных фондов потребления, – установить невозможно.

В отличие от Байбакова, министр финансов СССР В.Ф.Гарбузов не употреблял понятие «общественные фонды потребления», когда докладывал о Государственном бюджете СССР на очередной год. Он оперировал понятием «социально-культур-

ные мероприятия» («развитие социально-культурных мероприятий», «отдельные виды социально-культурных мероприятий», «затраты на социально-культурные мероприятия» и т.п.)⁷⁰. Именно так до середины 1960-х годов называлась одна из расходных статей государственного бюджета. Во второй половине 1960-х годов в формулировку статьи было внесено уточнение: она стала называться «расходы на социально-культурные мероприятия и науку». Расходы по этой статье включали все бюджетные ассигнования на выплаты и услуги, получаемые населением из общественных фондов потребления. Кроме того, эта статья бюджета предусматривала расходы на финансирование капитальных вложений в непродовольственную сферу, расходы на науку, печать, искусство и радиовещание. Как мы уже отмечали, статистические органы не включали эти расходы в расчетный объем общественных фондов потребления.

Наиболее полное представление о структуре и динамике общественных фондов потребления в изучаемый период дает таблица 12.

Таблица 12

Структура и динамика общественных фондов потребления

Направление расходов из общественных фондов потребления	1955 г.		1960 г.		1965 г.		1970 г.	
	млрд руб.	% к итогу						
Расходы (всего)	15,4	100	27,3	100	41,9	100	63,9	100
В том числе на:								
Просвещение	5,4	35,0	7,8	28,6	13,0	31,1	18,7	29,3
Здравоохранение и физическую культуру	2,9	18,9	5,1	18,5	7,0	16,8	9,9	15,6
Социальное обеспечение и социальное страхование	4,9	31,9	10,0	36,6	14,4	34,4	22,8	35,6

Направление расходов из общественных фондов потребления	1955 г.		1960 г.		1965 г.		1970 г.	
	млрд руб.	% к итогу						
из них:								
пенсии	3,0		7,2		10,6		16,2	
пособия	—	—	2,4		3,2		6,1	
дотация на содержание государственного жилищного фонда	—	—	1,2	4,5	2,3	5,5	3,4	5,3
единовременные премии, не входящие в фонд заработной платы	0,2	1,2	0,4	1,4	0,8	1,7	1,4	2,2
оплата очередных отпусков	2,0	13	2,8	10,4	4,4	10,5	7,7	12,0

Источник: Развитие и финансирование общественных фондов потребления. М., 1978. С. 58.

Анализируя данные таблицы 12, легко заметить две тенденции в распределении общественных фондов потребления: во-первых, прослеживается снижение удельного веса расходов на просвещение и здравоохранение, то есть на те отрасли, услуги которых население получало бесплатно. Во-вторых, наблюдается устойчивый абсолютный и относительный рост денежных выплат населению, что было связано, в первую очередь, с развитием и совершенствованием системы социального обеспечения и страхования. Процесс относительного сокращения государственных расходов на здравоохранение и просвещение вряд ли можно объяснить какими-то особыми политическими или экономическими соображениями, причина кроется, скорее всего, в недостатке бюджетных средств. Что же касается роста денежных выплат, то эта тенденция была напрямую связана с политикой партии, направленной на повышение материального благосостояния населения.

Интенсивное повышение денежных доходов населения, так же как и опережающие темпы производства предметов потребления в восьмой пятилетке (1966–1970), вызывали определенные опасения со стороны некоторых представителей правящих кругов. Эти вопросы активно дебатировались в партийных верхах в 1970-м году. «Мы долго спорили на Политбюро, некоторые поговаривали о безработице, боялись диспропорции в народном хозяйстве»⁷¹, – признавался Брежнев. Именно Генеральный секретарь был инициатором и сторонником увеличения денежных выплат населению как из фондов заработной платы, так и из общественных фондов потребления. По его инициативе, в частности, были введены пособия на детей малообеспеченным семьям. «Задача повышения жизненного уровня народа должна стоять перед нами, будет стоять перед нами, и будет стоять, может быть, в еще большем масштабе по мере развития нашего общества. <...> Мы долго задержались в прошлом на низком уровне оплаты труда значительной части населения как в городе, так и в деревне»⁷², – убеждал Брежнев своих оппонентов на декабрьском пленуме ЦК КПСС в 1970-м г. При этом он не исключал, что придется еще больше уменьшить долю накопления, поскольку «денежные доходы населения возросли, а проблеме производства товаров широкого потребления мы пока не полностью решили, и это создает определенные трудности»⁷³.

Говоря о задаче повышения жизненного уровня народа, Брежнев придавал большое значение психологическому и моральному настрою человека. С его точки зрения, повысить этот настрой лучше всего могли денежные выплаты – зарплаты, премии, пенсии, пособия, стипендии и т.д., даже если деньги откладывались на сберкнижках, а не тратились на приобретение товаров и услуг. «Я долго раздумывал над этим делом, – делился с партийной элитой своими соображениями Брежнев в начале 1971 г. – Что же это такое? Мы дали минимум 60 рублей, пенсии инвалидам по 25 рублей сразу, добавили пенсии отдельным категориям инвалидов Отечественной войны. Что же лучше – то, что мы сделали, или дать товар, а он купить не мог?». Кто-то из коллег быстро отреагировал: «Да это как раз польский вариант»⁷⁴. Повторения «польского варианта» советский Генсек боялся больше всего.

К вопросам распределения Брежнев, в отличие от Хрущёва, подходил с позиции здравого смысла, демонстрируя понимание реальной ситуации в экономике СССР. В своих выступлениях он часто повторял: «распределять мы можем только то, что накопим», «мы распределять будем только то, что заработаем»⁷⁵. Без роста народнохозяйственных ресурсов и повышения эффективности производства поступательное развитие общественных фондов потребления было весьма затруднительно.

Основным источником повышения благосостояния населения являлся национальный доход. До середины 1950-х годов национальный доход рос быстрее общественных фондов потребления, в последующие годы темпы роста общественных фондов потребления были несколько выше темпов роста национального дохода, однако разрыв в темпах роста постепенно сокращался. В таблице 13 представлены данные, характеризующие соотношение и динамику национального дохода, расходной части государственного бюджета СССР и общественных фондов потребления.

Таблица 13 демонстрирует постепенное увеличение удельного веса общественных фондов потребления в национальном доходе, а также увеличение в расходах государственного бюджета СССР той его части, которая направлялась на финансирование социальных выплат и бесплатных услуг из общественных фондов потребления. Основная масса выплат и услуг не зависела от изменений хозяйственной конъюнктуры, поскольку была закреплена юридически, в этом проявлялась специфика формирования и использования общественных фондов потребления.

Следует также отметить, что расходы государственного бюджета на денежные выплаты и бесплатные услуги населению значительно превышали платежи населения в бюджет. Даже в 1956 г., когда в бюджет поступали наряду с государственными налогами с населения также и доходы от государственных займов, реализуемых среди населения, общий объем средств населения в бюджете составлял 8,5 миллиарда рублей (14,5% всех доходов государственного бюджета СССР). В этом же году доля бюджетных ассигнований в общем объеме общественных фондов потребления составила 15,2 миллиарда рублей (26,9% всех расходов государственного бюджета СССР)⁷⁶.

**Соотношение национального дохода, государственного бюджета
и общественных фондов потребления в 1956–1975 гг.**

Год	Национальный доход (в млрд руб.)	Расходы Государственного бюджета СССР		Общественные фонды потребления		Бюджетные ассигнования в общем объеме общественных фондов потребле- ния	
		млрд руб.	удельный вес в нацио- нальном доходе (в про- центах)	млрд руб.	удельный вес в на- циональ- ном дохо- де (в про- центах)	млрд рублей	удель- ный вес в расхо- дах госбюд- жета (в процен- тах)
1956	106,8	56,4	52,8	16,9	15,8	15,2	26,9
1960	145,0	73,1	50,4	27,3	18,8	21,6	29,5
1965	193,5	101,6	52,5	41,9	21,6	32,4	31,9
1970	289,9	154,6	53,3	63,9	22,0	47,0	30,4
1975	362,8	214,5	59,1	90,1	24,8	65,5	30,5

Источники: Народное хозяйство СССР в 1959 году: стат. ежегодник. М., 1960. С. 800–801, 803–804; Народное хозяйство СССР в 1970 г.: стат. ежегодник. М., 1971. С. 533, 537, 730, 733–734; Народное хозяйство СССР в 1975 г.: стат. ежегодник. М., 1976. С. 563, 568, 742, 745. Расчеты наши.

В последующие годы вплоть до 1963 г. удельный вес средств населения в доходах государственного бюджета в соответствии с социальными программами правительства неуклонно снижался, с 1964 г. начался постепенный рост этого источника доходов государственного бюджета. В 1960 г. платежи населения в бюджет в виде государственных налогов составили 5,6 миллиарда рублей (7,3% всех доходов бюджета), в 1963 г. – 6,3 млрд руб. (7%), 1965 г. – 7,7 млрд руб. (7,5%), 1970 г. – 12,7 млрд руб. (8,1%), 1975 г. – 18,4 млрд руб. (8,4%)⁷⁷. Сравнение с данными, приведенными в таблице 13, показывает, что бюджетные расходы на социальные нужды почти в 4 раза превышали платежи населения в бюджет.

На динамику общественных фондов потребления заметное влияние оказывали так называемые естественные факторы, прежде всего, рост численности населения, изменения структуры населения по полу и возрасту. Последствия войны и снижение рождаемости в послевоенные годы явились причиной неравномерного распределения населения СССР по возрастным группам. При увеличении общей численности населения страны наиболее высокими темпами увеличивалась численность старших возрастных групп. Так, если все население СССР возросло с 1959 по 1970 г. на 15,7%, то численность населения в возрасте 55 лет и старше выросла за этот период на 42,7%. Удельный вес лиц в возрасте 55 лет и старше в общей численности населения увеличился с 13,6% в 1959 г. до 16,8% в 1970 г. По данным всесоюзных переписей, из общей численности населения находилось в трудоспособном возрасте в 1959 г. 57,4% мужчин и женщин, а в 1970 г. — 54%⁷⁸. Отмеченные изменения в возрастной структуре населения влияли на динамику выплат по социальному обеспечению, увеличивая их количество.

Демографические факторы оказывали также влияние на динамику выплат отдельных видов пособий. В 1960-е годы рождаемость в СССР продолжала систематически снижаться. Кроме уменьшения повозрастной рождаемости, обусловленной стремлением населения иметь меньшее число детей в семье, на рождаемость оказало также влияние уменьшение численности женщин в возрастах наиболее высокой рождаемости (20–24 года) с 5,6 миллиона в 1959 г. до 3,8 миллиона в 1966 г., или почти в 1,5 раза. Это уменьшение произошло вследствие того, что в данную возрастную группу вступили женщины, родившиеся в 1941–1945 гг., когда рождаемость была пониженной⁷⁹. Уровень рождаемости определял объем выплат социальных пособий, связанных с материнством и воспитанием детей. Снижение рождаемости сдерживало увеличение расходов по беременности и родам. Снижение числа многодетных семей и снижение рождаемости третьего и последующих детей вело к уменьшению расходов на выплату единовременных и ежемесячных пособий многодетным матерям.

Вследствие естественных факторов уменьшилось число инвалидов войны с 7 миллионов в 1959 г. до 4 миллионов в

1970 г.⁸⁰, что позволило ввести дополнительные социальные льготы и услуги для этой части пенсионеров.

Объем общественных фондов потребления был тесно взаимосвязан со структурой занятости населения. В исследуемый период наблюдался интенсивный рост абсолютной численности занятых в социальной сфере. О происходивших изменениях можно судить по данным таблицы 14.

Таблица 14

Динамика занятости в отраслях социальной сферы
в 1958–1975 гг.

Среднегодовая численность рабочих и служащих по отраслям	1958 г.		1960 г.		1965 г.		1970 г.		1975 г.	
	млн чел.	%								
Всего рабочих и служащих в народном хозяйстве	56,0	100	62,0	100	76,9	100	90,2	100	102,2	100
Здравоохранение и социальное обеспечение	3,0	5,5	3,5	5,6	4,3	5,6	5,1	5,6	5,8	5,6
Просвещение и культурно-просветительные учреждения	4,4	7,8	4,8	7,7	6,6	8,6	8,0	8,9	9,1	8,9
Всего занятых в социальной сфере	7,4	13,3	8,3	13,3	10,9	14,2	13,1	14,5	14,9	14,5

Источники: Народное хозяйство СССР в 1965 г.: стат. ежегодник. М., 1966. С. 558–559; Народное хозяйство СССР в 1970 г.: стат. ежегодник. М., 1971. С. 510–511; Народное хозяйство СССР в 1975 г.: стат. ежегодник. М., 1975. С. 532–533. Расчеты наши.

Представленные в таблице 14 абсолютные и относительные данные показывают, что с конца 1950-х и до середины 1970-х годов наблюдался как абсолютный, так и относительный рост числа занятых в отраслях социальной сферы. Рост среднегодовой численности рабочих и служащих, занятых в народном хозяйстве, несколько отставал от роста численности занятых в отраслях социальной сферы, и особенно в сфере просвещения. В целом, на наш взгляд, численность занятых в главных отраслях социальной сферы (социальное обеспечение, здравоохранение и просвещение) была относительно небольшой и не отвечала потребностям государства благосостояния.

Ограниченность общегосударственных бюджетных ресурсов, вынужденная экономия на социальных расходах предопределили экстенсивные формы развития общественных фондов потребления. Бюджетное финансирование гарантировало населению базовый объем бесплатных социальных услуг. Благодаря бюджетным ассигнованиям функционирование отраслей социальной сферы не зависело от хозяйственной конъюнктуры. Обществу это давало чувство защищенности и стабильности. Вместе с тем, бюджет, полностью возмещая затраты учреждений, предоставлявших населению бесплатные услуги, не получал от них никаких доходов. Обслуживание населения на условиях бесплатности исключало для учреждений, оказывающих соответствующие услуги, возможность получать доходы. Нередко это становилось фактором, сдерживающим развитие общественных фондов потребления. Бюджетное финансирование в известной мере препятствовало интенсивному развитию социальной сферы, не обеспечивало полного удовлетворения потребностей общества в медицинских и социальных услугах, не позволяло адекватно оценить затраты труда работников непродовольственных отраслей, в частности, врачей, сотрудников социальных учреждений, учителей, воспитателей детских дошкольных учреждений. Недооценка затрат труда, отсутствие механизма экономического стимулирования имели своим следствием серьезную проблему качества обслуживания.

4. Профсоюзы и общественные фонды потребления

Участие профсоюзов в общественных фондах потребления определялось, прежде всего, их ролью в системе государственного социального страхования. В соответствии с постановлением ЦИК СССР, СНК СССР и ВЦСПС от 23 июня 1933 г. все средства социального страхования, находившиеся ранее в ведении Народного комиссариата труда СССР, а также санатории, дома отдыха и другие учреждения были переданы в управление ВЦСПС. На основании этого постановления профсоюзы осуществляли социальное страхование рабочих и служащих, обеспечивали их всеми видами социальных пособий, организовывали лечебно-оздоровительный курортный отдых. Тогда же, в связи с ликвидацией Наркомата труда СССР и его местных органов, профессиональным союзам было поручено осуществление пенсионного обеспечения рабочих и служащих.

Постановлением СНК СССР от 23 марта 1937 г. функции назначения пенсий и выплаты их неработающим пенсионерам были вновь переданы государственным органам социального обеспечения. Но при этом за профсоюзами по-прежнему сохранялись обязанности пенсионного обеспечения работающих пенсионеров, которым пенсии выплачивались через администрацию предприятий и учреждений, а также осуществление общественного контроля над расходованием средств, выделяемых на пенсионное обеспечение и обслуживание пенсионеров.

В последующие годы управление социальным страхованием в области пенсионного обеспечения рабочих и служащих осуществлялось как профсоюзными организациями, так и государственными органами социального обеспечения. Это объяснялось тем, что в ведении профессиональных союзов находились денежные средства на все виды социального страхования, в том числе и на выплату пенсий неработающим пенсионерам из числа рабочих и служащих, а органы социального обеспечения назначали пенсии и выплачивали их неработающим пенсионерам. Несмотря на то, что представители профсоюзов входили в комиссии по назначению пенсий и во вра-

чебно-трудовые экспертные комиссии, в целом, роль профсоюзных организаций в динамично развивавшейся со второй половины 1950-х годов системе социального обеспечения была незначительной. Такая ситуация не устраивала партийного функционера В.В.Гришина, ставшего в марте 1956 г. председателем ВЦСПС и одновременно вице-председателем Всемирной федерации профсоюзов.

В 1958 г. руководство ВЦСПС выступило с инициативой о передаче управления всей системой социального обеспечения в ведение профсоюзов. Проект соответствующего постановления, подготовленный от имени ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС, предусматривал создание районных и городских пенсионных отделов профсоюзов, наделенных функциями назначения и выплаты пенсий. Свои предложения по реорганизации системы социального обеспечения руководство ВЦСПС мотивировало необходимостью устранить параллелизм в пенсионном обеспечении и социальном страховании.

Проект постановления, поступивший на обсуждение в местные партийные, советские и профсоюзные органы, встретил единодушную аргументированную критику со стороны региональных властей⁸¹. Вполне естественно, что наиболее активно возражали против передачи социального обеспечения профсоюзам сами органы социального обеспечения и, в первую очередь, Министерство социального обеспечения РСФСР. Свое несогласие министерство аргументировало тем, что «органы социального обеспечения за 40 лет своего существования превратились в стройную государственную систему обслуживания трудящихся всеми видами социальной помощи, которая предусматривает пенсионное обеспечение, трудовое и бытовое устройство пенсионеров, профессиональное обучение и переобучение инвалидов, обеспечение в домах инвалидов и престарелых, врачебно-трудовую экспертизу, протезирование, обеспечение многодетных и одиноких матерей и ряд других вопросов»⁸². Кроме того, Министерство социального обеспечения РСФСР и его органы на местах руководили деятельностью Всероссийского общества слепых и Всероссийского общества глухонемых, которые на тот момент объединяли более 250 ты-

сяч человек и имели в своем распоряжении 320 учебно-производственных мастерских и предприятий с годовой программой свыше 150 миллионов рублей⁸³.

В каждом районе и городе существовал отдел социального обеспечения, который являлся отделом исполнительного комитета местного совета. Такая организационная структура социального обеспечения имела серьезное преимущество, которое заключалось в том, что в условиях хронического дефицита материальных ресурсов местные исполкомы помогали органам социального обеспечения организовать материально-бытовое обслуживание пенсионеров и членов их семей (предоставить жилую площадь, отремонтировать дом или квартиру, обеспечить топливом и т.д.). Круг возможностей местных органов власти был во всех отношениях несравненно шире возможностей профсоюзов.

Веским аргументом против передачи системы социального обеспечения профессиональным союзам служило и то, что Министерство социального обеспечения РСФСР во второй половине 1950-х годов установило и активно поддерживало широкие связи с зарубежными учреждениями и международными организациями по социальному обеспечению. В письме председателя Совета Министров РСФСР Д.С.Полянского в ЦК КПСС, в частности, отмечалось: «Советская государственная система социального обеспечения, существующая в настоящее время, имеет большое международное значение. По заявлениям иностранных делегаций, на них большое впечатление производит тот факт, что в СССР социальным обеспечением населения занимается целая отрасль государственного управления, что оно имеет действительно государственное значение»⁸⁴. Зарубежные организации проявляли неподдельный интерес к постановке дела социального обеспечения в СССР. Представители многих стран изъявляли желание приехать в Советский Союз, чтобы своими глазами увидеть и убедиться, действительно ли все так хорошо, как докладывали на международных встречах и конференциях советские социальные работники.

Десталинизация открыла новые возможности для международных контактов в области социального обеспечения. В

1957 г. Министерство социального обеспечения РСФСР стало членом Международной ассоциации социального обеспечения (МАСО), в которую входили 176 организаций-членов из 74-х стран Европы, Азии, Африки, Америки, Океании. Заместитель министра социального обеспечения РСФСР К.М. Долгов являлся с 1958 г. членом Бюро этой организации. Министерство социального обеспечения РСФСР стало также участником Европейской программы по вопросам социального обеспечения, принимало участие в работе Бюро социальных дел Европейского отделения ООН⁸⁵.

В 1957 г. спортсмены Всероссийского общества слепых дебютировали на международных соревнованиях незрячей молодежи, которые проводились начиная с 1954 г. по инициативе Чехословацкого союза инвалидов. В июне 1958 г. в Ленинграде, впервые на территории СССР, прошли V Международные соревнования незрячей молодежи по легкой атлетике, в них приняли участие команды шести стран – Венгрии, ГДР, Польши, РСФСР, Румынии, и Чехословакии. Команда легкоатлетов Всероссийского общества слепых заняла первое место, завоевав 18 медалей из 24. В последующие годы российские спортсмены-инвалиды неоднократно и весьма успешно участвовали в этих международных соревнованиях. Расходы на поездки спортсменов за рубеж покрывались за счет Министерства социального обеспечения РСФСР и Всероссийского общества слепых⁸⁶.

Вся международная деятельность Министерства социального обеспечения РСФСР, как, впрочем, и любого другого советского ведомства, находилась под неослабным контролем высшего партийного руководства. Перед советскими чиновниками, выезжавшими на международные конференции, встречи и конгрессы, посвященные проблемам социального обеспечения, ставилась специфическая задача – всемерно пропагандировать успехи советской социальной политики. О том, насколько добросовестно выполнялось это партийное задание, мы можем судить по многочисленным отчетным докладом руководителей советских делегаций. Каждый доклад, представленный в ЦК КПСС, имел пометку «Секретно». Так, в отчет-

ном докладе К.М.Долгова об участии в заседании рабочей группы страхования по старости МАСО сообщалось в этой связи: «В выступлении представителя Министерства социального обеспечения РСФСР было подчеркнуто, что в СССР наряду с систематическим повышением заработной платы и размеров пенсий, большую роль в повышении жизненного уровня трудящихся, в том числе пенсионеров, играет увеличение общественных фондов, за счет которых население обеспечивается жильем при низкой квартплате, бесплатным медицинским обслуживанием и другими видами социальной помощи. Было также отмечено, что рабочие и служащие в СССР никаких страховых взносов для получения пенсий по старости не отчисляют и что пенсионное обеспечение осуществляется полностью за счет государства»⁸⁷. Подобные заявления советских руководителей вызвали реальный интерес со стороны представителей многих стран.

Для советских профсоюзов, имевших за рубежом не слишком высокую репутацию, было бы весьма затруднительно поддерживать на международном уровне тот положительный имидж советской системы социального обеспечения, который советскому руководству удалось сформировать в конце 1950 – начале 1960-х годов.

Возражая против передачи системы социального обеспечения в ведение ВЦСПС, Министерство социального обеспечения РСФСР приводило и такой аргумент: «Передача профессиональным союзам функций социального обеспечения, осуществляемых, в конечном счете, полностью за счет государственных средств, возложит на профсоюзы несвойственные им государственные функции»⁸⁸. В глазах высшего партийного руководства это был не слишком веский довод, но и он сыграл свою роль.

Руководство ВЦСПС, потерпев в 1958 г. полное поражение в борьбе за управление социальным обеспечением, не отказалось от своих намерений добиться передачи этой отрасли в ведение профессиональных союзов. В 1963 г. Гришин вновь обратился в ЦК КПСС с предложением рассмотреть вопрос о передаче социального обеспечения профсоюзам. В сопроводительной записке к новому проекту он писал: «ВЦСПС считает,

что в настоящее время имеются все условия для того, чтобы сделать новый шаг по пути дальнейшей демократизации управления социальным обеспечением, привлечения к решению вопросов социального обеспечения еще более широких масс рабочих и служащих. В этих целях, по мнению ВЦСПС, целесообразно сосредоточить все управление социальным обеспечением в одних руках, поручив его профсоюзам»⁸⁹.

Председатель ВЦСПС полагал, что профсоюзам необходимо передать находящиеся в ведении органов социального обеспечения средства, кадры, помещения, имущество, научно-исследовательские институты, учебные заведения, врачебно-трудоустройство экспертные комиссии, дома для престарелых и инвалидов, протезные предприятия. В соответствии с заявленными целями, Гришин предлагал полностью изменить форму управления социальным обеспечением, заменив отделы социального обеспечения общественными комиссиями советов профсоюзов по социальному страхованию и социальному обеспечению из числа профсоюзных активистов, представителей органов здравоохранения, а также советских и хозяйственных органов. По мнению Гришина, проведение всех намеченных мероприятий могло бы способствовать улучшению обслуживания пенсионеров⁹⁰. Амбициозный проект руководителя советских профсоюзов не получил поддержки в правящих кругах и не был реализован.

Более успешной оказалась попытка председателя ВЦСПС Гришина получить в ведение профсоюзов советский санаторно-курортный фонд. В соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 20 марта 1956 г. все санатории и дома отдыха, принадлежавшие профсоюзам, а также другим министерствам и ведомства, были переданы министерствам здравоохранения союзных республик. Предложение о безвозмездной передаче санаторно-курортных организаций в ведение республиканских министерств здравоохранения исходило от ВЦСПС. Оно было подготовлено еще в тот период, когда на посту председателя ВЦСПС находился известный государственный и профсоюзный деятель Н.М.Шверник. Реорганизация преследовала цель навести порядок в работе санаториев и домов отдыха и улучшить санаторно-курортное обслуживание населения⁹¹.

Согласно постановлению правительства и в соответствии с предложением ВЦСПС, вопросы распределения путевок в санатории и дома отдыха оставались в ведении профсоюзных организаций, а медицинский отбор лиц, направляемых на санаторно-курортное лечение, возлагался на органы здравоохранения. Такое разделение функций, с одной стороны, таило в себе опасность конфликтов при распределении путевок, а с другой стороны, ограничивало сферу влияния профсоюзов. Гришин, сменивший на посту председателя ВЦСПС Шверника, посчитал передачу санаториев и домов отдыха в систему здравоохранения ошибкой и стал добиваться возвращения санаторно-курортных организаций профессиональным союзам. В марте 1960 г. все санатории и дома отдыха за исключением тех, которые принадлежали «привилегированным» министерствам и ведомствам (Министерство обороны, Хозяйственное управление Совета Министров СССР, творческие союзы художников, композиторов и архитекторов и т.п.), были переданы в ведение ВЦСПС. Это привело к значительному ухудшению санаторно-курортного обслуживания населения, в связи с чем многие учреждения (например, Академия наук СССР) начали упорную борьбу с профсоюзами за возврат «своих» (ведомственных) санаториев⁹².

Несмотря на невысокий уровень обслуживания (конечно, речь не идет о закрытых заведениях для номенклатурных работников и членов их семей), санатории и дома отдыха пользовались огромной популярностью у советских граждан. Получение путевки на курорт считалось большой удачей или привилегией, особенно в летний сезон. Привлекательность этого вида отдыха для основной массы трудящихся объяснялась в первую очередь тем, что профсоюзы выдавали 20% путевок бесплатно (за счет средств социального страхования), остальные 80% путевок с оплатой 30% их стоимости⁹³. Предусматривалась возможность приобретения путевок для членов семьи за полную стоимость.

В 1960 г. в СССР насчитывалось 4 059 санаториев, домов отдыха, пансионатов для взрослых и детей на 547 000 мест. За

10 лет число этих учреждений возросло до 5 230, а количество мест увеличилось до 866 000⁹⁴. Несмотря на то, что сеть санаторно-курортных учреждений постоянно расширялась, она не позволяла обеспечить всех нуждавшихся в санаторном лечении. Исходя из имеющихся возможностей, ВЦСПС распределял путевки среди местных профсоюзных комитетов из расчета 21 санаторная путевка на 1 000 работающих. В 1968 г. региональным советам профсоюзов было выделено 1 443 200 путевок в санатории и пансионаты с лечением⁹⁵. Рядовые сотрудники учреждений и рабочие предприятий фактически не имели шансов получить путевку. Преимущественное право на санаторно-курортный отдых и лечение имели строго определенные группы граждан.

В соответствии с постановлением Совета Министров СССР, ежегодно должны были обеспечиваться санаторными путевками Герои Советского Союза, Герои Социалистического Труда, лица, награжденные орденами Славы трех степеней, а также персональные пенсионеры. Но основным контингентом получателей путевок были инвалиды из числа военнослужащих. В марте 1965 г. президиум ВЦСПС своим постановлением «О расширении льгот инвалидам Отечественной войны и членам семей военнослужащих, погибших в Великой Отечественной войне» обязал фабричные, заводские и местные комитеты профсоюзов направлять на санаторно-курортное лечение в первую очередь именно эту группу работающих инвалидов. По данным ЦСУ СССР численность инвалидов из числа военнослужащих составляла в 1968 г. 1 682 000 человек, из них 995 000 человек работали на предприятиях и в учреждениях. Ассигнований, выделяемых по бюджету государственного социального страхования, было явно недостаточно, чтобы полностью обеспечить путевками все льготные категории работающих граждан.

Неудовлетворенный спрос на санаторно-курортные услуги порождал многочисленные жалобы населения, в том числе и со стороны инвалидов, которые обращались с ходатайствами и заявлениями во все инстанции вплоть до ЦК КПСС. Руководству профсоюзов нередко приходилось отчитываться перед партийными чиновниками о причинах неудовлетворительного

обеспечения инвалидов Отечественной войны путевками в санатории⁹⁶.

Свою главную задачу советские профсоюзы видели в том, чтобы выполнять решения партии (съездов, пленумов и т.д.). Такое понимание проблемы, во всяком случае, следовало из директивных документов руководящих органов профсоюзов. В постановлении VIII пленума ВЦСПС от 24 ноября 1961 г. «О задачах профессиональных союзов по выполнению решений XXII съезда КПСС» отмечалось, что «центральной задачей профсоюзов должна быть задача борьбы за осуществление программы коммунистического строительства. <...> Профессиональные союзы призваны усилить свою деятельность по руководству хозяйством, организации соревнования за коммунистический труд, обучению масс управлению социалистическим производством и общественными делами, повышению коммунистической сознательности трудящихся. Важная задача профсоюзов – постоянная забота о человеке, его труде, образовании, быте, здоровье, отдыхе»⁹⁷.

Советские профсоюзы, не воинственные по своей природе, охотно сотрудничали с руководством страны, принимали активное участие в реализации всех социальных проектов, играли заметную роль в выполнении программы повышения благосостояния народа. Профсоюзы осуществляли контроль над охраной труда, управляли государственным социальным страхованием, организовывали санаторное лечение и отдых рабочих и служащих, оказывали большое влияние на ускорение жилищного строительства. Они занимались вопросами улучшения условий труда и быта рабочих и служащих, контролировали работу торговых и коммунальных предприятий, детских и медицинских учреждений, обслуживавших население, а также решали массу других вопросов, связанных с оплатой труда, техническим нормированием, организацией социалистического соревнования и распределением премий. Без подписи председателя местного профсоюзного комитета любой официальный документ, касавшийся труда и быта рабочих и служащих, считался недействительным.

Партия призывала профсоюзы осуществлять строгий контроль над мерой труда и мерой потребления, не допускать уравниловки в оплате труда, конструктивнее бороться за укрепление трудовой дисциплины, добиваться улучшения организации труда, рационального использования рабочего времени. Сфера деятельности профсоюзов не ограничивалась производственно-бытовыми вопросами. В соответствии с партийными решениями, VIII пленум ВЦСПС обращал внимание профсоюзных организаций «на необходимость активно участвовать в проведении контроля за использованием общественных фондов потребления, правильностью исполнения отдельных статей государственного бюджета по расходам на социально-культурные мероприятия, добиваться, чтобы каждый рубль, предназначенный на эти цели, расходовался с максимальной пользой для трудящихся»⁹⁸.

Все перечисленные выше задачи и функции профсоюзов понимались руководством страны, да и обществом в целом, как «защита интересов и прав трудящихся». О каких-либо иных формах защитной деятельности профсоюзов речь не шла, хотя однажды вопрос о «защитной функции» профсоюзов все же был поставлен, причем на самом высоком партийном уровне.

В 1967 г. на должность председателя ВЦСПС был назначен («избран») А.Н.Шелепин, крупный государственный и партийный деятель, сменивший на этом посту В.В.Гришина. Следует заметить, что пост председателя ВЦСПС занимал в иерархии высших партийно-правительственных должностей второстепенное место. Инициатором нового назначения был лично Брежнев, который аргументировал свое предложение необходимостью «укрепить профсоюзы». Как полагал сам Шелепин, Генсеку нужно было просто увести его от активной работы в ЦК КПСС. «Для повышения авторитета профсоюзов» новый председатель ВЦСПС оставался членом Политбюро.

Вскоре после «избрания» Шелепина председателем ВЦСПС состоялся очередной съезд профсоюзов, на котором новый руководитель выступал с отчетным докладом. Об этом периоде профсоюзной деятельности Шелепина, о целях и планах нового профсоюзного лидера, мы можем судить по его воспомина-

ниям, опубликованным в 1991 г. в газете «Труд». Если автор был искренен в своих мемуарах, то у нас есть все основания считать его первым и единственным советским руководителем, поставившим вопрос об изменении роли профсоюзов в социалистическом обществе. Шелепин в своих воспоминаниях писал: «Перед съездом в беседе с Брежневым и Сусловым предложил в докладе ВЦСПС сказать о главном – о переориентации профсоюзов на защитную функцию как первейшую их задачу. Это предложение ими было категорически отклонено»⁹⁹.

Работая в ВЦСПС, Шелепин, по его признанию, высказывал Брежневу ряд предложений, касавшихся социальной политики. Вот лишь некоторые из вносившихся предложений: о введении социального планирования отдельным разделом в годовых и пятилетних планах; об отмене социалистического соревнования и об отказе от принятия встречных планов и обязательств к праздникам, так как это вело к падению качества выпускаемой продукции; об увеличении отпуска женщинам в связи с рождением ребенка; об увеличении отпуска всем рабочим; о выплате 100 процентов заработной платы по больничному листу независимо от непрерывности стажа работы; об увеличении строительства жилья и ряд других. Как реагировал на эти предложения Генеральный секретарь? «Брежнев говорил, что это важно, но... ничего не предпринимал». В своих мемуарах Шелепин писал: «Вина ВЦСПС, и прежде всего моя, что я не проявил должной настойчивости в реализации этих и многих других предложений. Я видел явно неприязненное отношение ко мне и полное безразличие к профсоюзам и ВЦСПС»¹⁰⁰.

Размышления политических лидеров времен перестройки, как правило, сильно отличались от того, что и как они говорили и делали в период работы под руководством Брежнева. Критический настрой в отношении советской социальной политики стал особенно проявляться после выхода постановления ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 17 июля 1987 г. «Об усилении работы по реализации активной социальной политики и повышении роли Государственного комитета СССР по труду и социальным вопросам». В постановлении отмеча-

лось, что «в стране произошли глубокие социальные преобразования. Утвердился социалистический образ жизни, обеспечены широкие социальные гарантии граждан, улучшаются условия труда, полнее удовлетворяются потребности в жилье, медицинском обслуживании, образовании и культуре»¹⁰¹. На этом перечисление успехов социальной политики заканчивалось, и начинался длинный список проблем, накопившихся в социальной сфере «за годы последних пятилеток»: нарушение социальной справедливости; замедление роста благосостояния советских людей; усиление уравнилельных тенденций в распределении материальных благ и услуг, что порождало иждивенчество; увеличение неудовлетворенного платежеспособного спроса населения, поскольку денежные доходы росли быстрее, чем розничный товарооборот и платные услуги, и так далее. Указывалось также на расплытие и неэффективность использования финансовых и материальных ресурсов, выделяемых на развитие социально-культурной сферы.

Советское руководство делало установку на приоритетное развитие социальной сферы и достижение качественных сдвигов в благосостоянии советских людей. Однако в условиях глубокого экономического кризиса социальные планы правительства не имели шансов на реализацию.

Примечания

¹ РГАНИ. Ф. 1. Оп. 3. Д. 4. Л. 72–73; Внеочередной XXI съезд Коммунистической партии Советского Союза. Стенографический отчет. М., 1959. Т. I. С. 49–50.

² Программа Коммунистической партии Советского Союза. М., 1961. С. 99.

³ Там же. С. 90–92.

⁴ Вайль П., Генис А. 60-е. Мир советского человека. М., 1996. С. 16, 18.

⁵ Справочник партийного работника. М., 1963. Вып. 4. С. 332, 333.

⁶ Там же. С. 333, 334.

⁷ Лушина Н.Л. Роль и значение общественных фондов потребления при социализме. М., 1962. С. 82.

- ⁸ Коломин Е.В., Пешехонов Ю.В. Роль финансов в реализации социальной политики КПСС. М., 1987. С. 73.
- ⁹ Куликов В.С. Роль финансов в повышении благосостояния советского народа. М., 1972. С. 83.
- ¹⁰ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 20. Д. 225. Л. 3–5.
- ¹¹ Вопросы экономики. 1962. № 1. С. 85.
- ¹² Большая советская энциклопедия. 3-е изд. М., 1974. Т. 18. С. 245.
- ¹³ Ракитский Б.В. Общественные фонды потребления как экономическая категория. М., 1966. С. 31.
- ¹⁴ Вестник Архива Президента. 2006: Генеральный секретарь Л.И.Брежнев, 1964–1982: [сб. док.]. Спец. изд. М., 2006. С. 53. Л.Н.Толкунов – главный редактор газеты «Известия».
- ¹⁵ Там же. С. 87.
- ¹⁶ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 62. Д. 82. Л. 85–86.
- ¹⁷ Политбюро ЦК ВКП (б) и Совет Министров СССР, 1945–1953. М., 2002. С. 360, 361, 366.
- ¹⁸ Лушина Н.Л. Роль и значение общественных фондов потребления при социализме. С. 28.
- ¹⁹ Бляхман Л. Как зарабатывает молодой человек // Молодой коммунист. 1968. № 6. С. 68.
- ²⁰ Тихонов Н.М. Необходимый продукт в условиях развитого социализма. Л., 1974. С. 21.
- ²¹ Развитие и финансирование общественных фондов потребления. М., 1978. С. 21–22.
- ²² Ролз Дж. Теория справедливости / научн. ред. В.В.Целищев. Новосибирск, 1995. С. 238–241.
- ²³ Ачаркан В.А., Кряжев В.Г. Общественные фонды потребления в СССР. М., 1972. С. 4.
- ²⁴ ГАРФ. Ф. Р-5451. Оп. 29. Д. 964. Л. 1-а; Д. 1202. Л. 1.
- ²⁵ РГАНИ. Ф. 2. Оп. 3. Д. 79. Л. 54.
- ²⁶ Там же. Д. 44. Л. 85.
- ²⁷ С 1964 г. из этих средств также выплачивались пособия на детей военнослужащих срочной службы.
- ²⁸ Народное хозяйство СССР в 1963 году: стат. ежегодник. М., 1965. С. 511, 512, 657; Народное хозяйство СССР в 1965 г.: стат. ежегодник. М., 1966. С. 606, 785; Народное хозяйство СССР в 1975 г.: стат. ежегодник. М., 1976. С. 603, 745.
- ²⁹ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 186. Л. 134–135.
- ³⁰ ГАРФ. Ф. А-413. Оп. 1. Т. 2. Д. 2799. Л. 4, 117–118.
- ³¹ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 20. Д. 225. Л. 7.
- ³² Там же. Л. 7–9.
- ³³ Там же. Оп. 30. Д. 266. Л. 181–182.
- ³⁴ Ведомости Верховного Совета СССР. 1974. № 40. Ст. 663.
- ³⁵ Там же. 1981. № 36. Ст. 1032.

- ³⁶ ГАРФ. Ф. А-413. Оп. 1. Т. 2. Д. 3044. Л. 184–189.
- ³⁷ Там же. Д. 3032. Л. 208.
- ³⁸ В аппарате ЦК КПСС вопросами социального обеспечения и социального страхования занимался специальный сектор, входивший в Отдел науки и учебных заведений ЦК КПСС.
- ³⁹ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 59. Д. 50. Л. 250–251.
- ⁴⁰ Там же. Оп. 62. Д. 82. Л. 37–39. К 1970 г. число мест в домах для престарелых и инвалидов увеличилось на 36 тысяч, т.е. план ввода новых домов-интернатов был выполнен примерно на 50%. В 1970 г. в стране насчитывалось 286 тысяч мест в домах для престарелых и инвалидов (число домов – 1 471), т.е. 1,2 места на 1 000 человек населения.
- ⁴¹ Свод законов СССР. М., 1984. Т. 2. С. 761, 762.
- ⁴² РГАНИ. Ф. 5. Оп. 59. Д. 49. Л. 75, 79.
- ⁴³ Там же. Л. 76.
- ⁴⁴ Развитие и финансирование общественных фондов потребления. С. 114.
- ⁴⁵ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 58. Д. 39. Л. 70–71.
- ⁴⁶ Там же. Оп. 59. Д. 50. Л. 27–31.
- ⁴⁷ Там же. Л. 31.
- ⁴⁸ Там же. Оп. 30. Д. 186. Л. 178–182.
- ⁴⁹ Там же. Д. 267. Л. 187–188.
- ⁵⁰ РГАСПИ. Ф. 556. Оп. 23. Д. 125. Л. 1, 3, 11, 16, 35; Д. 11. Л. 134–136; Д. 12. Л. 52; Д. 13, Л. 45–47; РГАНИ. Ф. 5. Оп. 60. Д. 55. Л. 1–3.
- ⁵¹ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 58. Д. 41. Л. 24–26.
- ⁵² Там же. Оп. 59. Д. 51. Л. 20–21.
- ⁵³ Там же. Л. 56.
- ⁵⁴ Там же. Оп. 60. Д. 55. Л. 56
- ⁵⁵ Вестник Архива Президента. 2006: Генеральный секретарь Л.И.Брежнев, 1964–1987. С. 110.
- ⁵⁶ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 59. Д. 50. Л. 183.
- ⁵⁷ Там же. Л. 194.
- ⁵⁸ Ланцев М.С. Социальное обеспечение в СССР (экономический аспект). М., 1976. С. 30.
- ⁵⁹ *Stiller P. Sozialpolitik in der UdSSR 1950–80: Eine Analyse der quantitativen und qualitativen Zusammenhänge. Baden-Baden, 1983. S. 39.*
- ⁶⁰ Коломин Е.В., Пешехонов Ю.В. Роль финансов в реализации социальной политики КПСС. С. 122.
- ⁶¹ КПСС о профсоюзах. М., 1957. С. 376.
- ⁶² Зверев А.Г. Записки министра. М., 1973. С. 190, 191.
- ⁶³ Роиц В.Д. Социальная политика времен отказа от патернализма и иждивенчества // Человек и труд. 1997. № 2. С. 62.

- ⁶⁴ Дегтярев Г.П. Пенсионные реформы в России. М., 2003. С. 178.
- ⁶⁵ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 61. Д. 69. Л. 56–57.
- ⁶⁶ Там же. Ф. 2. Оп. 1. Д. 768. Л. 14. Неделимый фонд колхоза использовался на расширенное воспроизводство и пополнялся отчислениями из чистого дохода. В него входила основная часть производственных и непроизводственных фондов, не подлежащая распределению между колхозниками.
- ⁶⁷ Там же. Л. 144.
- ⁶⁸ Там же. Оп. 3. Д. 79. Л. 47–48.
- ⁶⁹ Народное хозяйство СССР в 1968 г.: стат. ежегодник. М., 1969. С. 572; Народное хозяйство СССР в 1970 г.: стат. ежегодник. М., 1971. С. 537.
- ⁷⁰ РГАНИ. Ф. 2. Оп. 1. Д. 810. Л. 90; Оп. 3. Д. 79. Л. 62.
- ⁷¹ Вестник Архива Президента. 2006: Генеральный секретарь Л.И.Брежнев, 1964–1982. С. 112.
- ⁷² РГАНИ. Ф. 2. Оп. 3. Д. 217. Л. 58.
- ⁷³ Там же. Л. 59.
- ⁷⁴ Вестник Архива Президента. 2006: Генеральный секретарь Л.И.Брежнев, 1964–1982. С. 111. В конце 1970 г. в Польше возник экономический и политический кризис, рабочие Балтийского побережья выступили против повышения цен на продукты питания, требуя права создавать независимые профсоюзы. Забастовки были подавлены – В.Гомулка приказал полиции стрелять в рабочих.
- ⁷⁵ РГАНИ. Ф. 2. Оп. 3. Д. 217. Л. 60; Вестник Архива Президента. 2006: Генеральный секретарь Л.И.Брежнев, 1964–1982. С. 111.
- ⁷⁶ Народное хозяйство СССР в 1959 году: стат. ежегодник. М., 1960. С. 800, 801, 803, 804.
- ⁷⁷ Народное хозяйство СССР в 1963 году. С. 654, 655; Народное хозяйство СССР в 1975 г. С. 742, 743.
- ⁷⁸ Народное хозяйство СССР в 1970 г. С. 13. Расчеты наши.
- ⁷⁹ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 58. Д. 41. Л. 178.
- ⁸⁰ Народное хозяйство СССР в 1970 г. С. 569.
- ⁸¹ РГАСПИ. Ф. 556. Оп. 23. Д. 65. Л. 9, 91–93.
- ⁸² ГАРФ. Ф. А-413. Оп. 1. Т. 2. Д. 3045. Л. 19.
- ⁸³ Там же. Л. 2.
- ⁸⁴ Там же. Л. 17.
- ⁸⁵ РГАСПИ. Ф. 556. Оп. 23. Д. 128. Л. 7, 28.
- ⁸⁶ Там же. Оп. 16. Д. 114. Л. 94–95.
- ⁸⁷ Там же. Оп. 23. Д. 128. Л. 48.
- ⁸⁸ ГАРФ. Ф. А-413. Оп. 1. Т. 2. Д. 3045. Л. 4.
- ⁸⁹ Там же. Ф. Р-5451. Оп. 29. Д. 901. Л. 3.
- ⁹⁰ Там же. Л. 1–4.

- ⁹¹ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 179. Л. 26.
- ⁹² Там же. Оп. 58. Д. 41. Л. 55.
- ⁹³ Ачаркан В.А., Сеницына Т.А. Фонды социального обеспечения СССР. С. 27, 28.
- ⁹⁴ Народное хозяйство в СССР в 1970 г. С. 568.
- ⁹⁵ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 60. Д. 56. Л. 85.
- ⁹⁶ Там же. Л. 84–85.
- ⁹⁷ Справочник партийного работника. Вып. 4. С. 567.
- ⁹⁸ Там же. С. 574, 575.
- ⁹⁹ Шелепин А. «История – учитель суровый» // Л.И.Брежнев: материалы к биографии / сост. Ю.В.Аксютин. М., 1991. С. 240.
- ¹⁰⁰ Там же. С. 241.
- ¹⁰¹ СП СССР. 1987. Отдел 1. № 38. Ст. 123.

СОВЕТСКАЯ МОДЕЛЬ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ

В СССР концепции «государства всеобщего благосостояния», «социального государства», «социального рыночного хозяйства» подвергались резкой критике и рассматривались в качестве попыток западных теоретиков скрыть эксплуататорскую природу капиталистического строя, приукрасить буржуазное общество. Тон был задан Программой КПСС, принятой на XXII съезде КПСС (1961), в которой отмечалось: «Защитники буржуазного строя именуют его “государством всеобщего благоденствия”. Они сеют иллюзии, будто капиталистическое государство противостоит монополиям и может добиться социальной гармонии и всеобщего благоденствия»¹.

Воинственные идеологические заявления и критические установки коммунистических идеологов, закреплённые на уровне важнейшего партийного документа, оказали негативное влияние на развитие исследований в области социально-экономической теории, закрыли доступ советским ученым к интеллектуальному освоению нового научного, институционального и социо-культурного пространства. О работах западных социологов, посвященных анализу государства благосостояния, или западных советологов, пытавшихся показать свое понимание социальных процессов в СССР, научное сообщество узнавало, как правило, из «вторых рук». Если эти работы и поступали в единичных экземплярах в научные библиотеки Советского Союза, то хранились в так называемых «спецхранах», т.е. фактически были недоступны основной массе исследователей. Читательской публике приходилось довольствоваться изучением критических пересказов западных теорий, изложенных в соответствующих разделах книг, посвященных критике буржуазной историографии².

Логика идеологического противостояния двух систем немаловажно вела к тому, что не только советские исследователи направляли свои усилия на то, чтобы дискредитировать теорию и практику государства благосостояния, но и западные ученые в свою очередь старались по возможности не замечать достижений СССР в области социальной политики. Большинство западных исследователей считало недопустимым использовать термин «государство всеобщего благосостояния» для характеристики советской социальной политики.

Наиболее весомыми аргументами советских критиков были ссылки на большую численность безработных в капиталистических странах, на высокий пенсионный возраст в «так называемых государствах благосостояния», но больше всего осуждалась практика взимания страховых взносов с трудящихся. Так, советский историк Ю.И.Игрицкий, полемизируя с французским философом и историком Р.Ароном, писал: «Каким образом может блистать общество, в котором к концу 1977 г. насчитывалось 17–18 миллионов полностью безработных <...> этого Арон не объясняет и объяснить не может». Данная реплика была ответом на высказывание Арона о том, что послевоенный период с 1947 по 1977 г. являлся «самым блистательным в экономической истории Запада»³.

Существовавший, например, в Норвегии до начала 1970-х годов пенсионный возраст в 70 лет и сниженный в 1973 г. до 67 лет расценивался в советской литературе как пример высокой эксплуатации трудящихся. В СССР, как известно, пенсионный возраст составлял для мужчин и женщин 60 и 55 лет соответственно. При этом многие категории граждан (рабочие, занятые на подземных работах, в горячих цехах, с тяжелыми условиями труда; а также многодетные матери, инвалиды войны; лица, работавшие в районах Крайнего Севера, и т.д.) имели еще более низкий пенсионный возраст. Уход на пенсию по старости в более раннем возрасте (45–50 лет) не влиял на размер выплачиваемой пенсии.

В понимании большинства трудящихся, в том числе и многих исследователей, пенсии по старости не являлись компенсацией утраченного заработка при наступлении нетрудоспособ-

ности, вызванной старостью. В советском обществе преобладала точка зрения, что пенсии по старости являются своего рода вознаграждением за долголетний добросовестный труд, признанием заслуг перед обществом, заработанным правом на заслуженный отдых после достижения определенного возраста. Такие представления в значительной мере порождались и поддерживались государственной риторикой. Например, в положении о медали «Ветеран труда», учрежденной для награждения трудящихся за долголетний добросовестный труд во всех сферах народного хозяйства, говорилось: «Медалью награждаются рабочие, колхозники и служащие при достижении пенсионного возраста и уходе на заслуженный отдых в знак признания их трудовых заслуг»⁴.

Характерным примером того, что в сознании работающего населения пенсии по старости не ассоциировались с полной или частичной потерей трудоспособности, может служить коллективное заявление работниц одного из строительных управлений Кемеровской области, поступившее на имя секретаря Центрального Комитета КПСС Е.А.Фурцевой. Коллектив женщин (114 человек) просил ЦК КПСС и советское правительство рассмотреть вопрос о снижении возраста, дающего право на получение пенсии по старости, с 55 лет до 50. Свою просьбу работницы мотивировали следующим образом: «Большинство из нас к 50-летнему возрасту уже имеют крепкую замену на производстве своими детьми, а мы будем воспитывать внучат, так как детских учреждений у нас до сих пор недостаточно. Кроме того, в настоящее время окончившие 10 классов идут работать на производство и одновременно учатся в вечерних учебных заведениях. Думаем, что без ущерба для государства есть возможность освободить женщин не ведущих профессий с 50-летнего возраста»⁵.

В этом же заявлении трудящиеся женщины высказали ряд других предложений и пожеланий. В частности, они просили увеличить материальную поддержку работающих одиноких матерей в случае карантина в детских дошкольных учреждениях или длительной болезни детей; предлагали сократить рабочий день для матерей, имеющих детей школьного и дошко-

льного возраста. «Если бы женщина работала хотя бы шесть часов, она смогла уделять больше внимания воспитанию своих детей и создать уют дома без ущерба для своего здоровья, так как большинство женщин наводят дома порядок за счет ночного отдыха, не говоря уже о воскресных днях»⁶, – объясняли свою просьбу работницы строительного управления.

В высших партийно-правительственных инстанциях, имевших установку на организацию социальных мероприятий, отнеслись к вопросам, поднятым в коллективном письме женщин-строителей, чрезвычайно внимательно. Письмо было рассмотрено в ЦК КПСС, в Совете Министров СССР, в Министерстве финансов СССР, в Государственном комитете Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы, в Президиуме ВЦСПС, в Министерстве социального обеспечения РСФСР и ряде других организаций. Обсуждение поставленных вопросов вызвало дискуссию в правительственных кругах и породило обширную межведомственную переписку. Специальная правительственная комиссия подготовила несколько проектов о выплате одиноким работающим матерям пособий по уходу за ребенком на весь период болезни ребенка или нахождения его в карантине⁷. Однако в рассматриваемый период ни один из обсуждавшихся вопросов не был решен положительно. Против внесения изменений в действующее законодательство решительно выступало Министерство финансов СССР.

Социальное мировоззрение советского человека имело свои особенности, на формирование которых оказали заметное влияние общественные фонды потребления. Например, советским гражданам было трудно понять, каким образом оказание медицинской помощи любого уровня – от сложнейшей хирургической операции до консультации диетолога – может зависеть от наличия медицинской страховки, да и вообще мало кто представлял себе, что такое медицинское страхование. Существовавшие в СССР системы социального страхования, социального обеспечения и медицинского обслуживания не предусматривали уплаты гражданами каких-либо страховых взносов. В Законе о государственных пенсиях, Законе о пенсиях и посо-

биях членам колхозов, а также во многих других законодательных актах по социальному обеспечению было установлено, что выплаты пенсий и пособий обеспечиваются за счет средств государства и колхозов, без каких-либо вычетов из заработной платы рабочих и служащих или доходов членов колхозов.

Раскрывая социальные преимущества социалистического государства по сравнению с капиталистическим обществом, советские экономисты приводили в своих исследованиях расчеты, показывающие величину прямых обязательных отчислений из заработной платы рабочих и служащих капиталистических стран в фонды социального обеспечения, а также долю взносов трудящихся в общем объеме всех поступлений в эти фонды. Так, например, расчеты, выполненные экономистом М.С.Ланцевым на основе данных, опубликованных в статистическом сборнике "The Cost of Social Security" (Geneva, ILO, 1972), показывали, что взносы работающего населения являлись существенным источником финансирования национальных систем социального обеспечения и составляли в среднем 35% всех поступлений на эти нужды. В некоторых странах (Нидерланды, Австрия, ФРГ, Бельгия, Норвегия) на уплату страховых взносов у рабочих уходило от 10% до 20% заработной платы⁸. Естественно, что публикация подобных сведений лишала западные государства благосостояния в глазах советских граждан «ореола святости».

Общественное сознание советских людей не воспринимало также многие широко распространенные на Западе понятия, такие, например, как частные пенсионные фонды, страхование от безработицы, проверка нуждаемости и т.п. Даже само слово «социальный» до конца 1960-х годов имело в СССР ограниченное употребление (широкое распространение в силу традиции имели только понятия «социальное обеспечение» и «социальное страхование»). Иногда доходило до курьезов. Так, например, один из сотрудников аппарата ЦК, осуществляя в 1967 г. партийную цензуру доклада Министерства финансов РСФСР, посчитал нужным вычеркнуть слово «социальной» из фразы «и другие виды социальной помощи населению»⁹. Причина – сходство с буржуазной терминологией.

Западные критики социалистического государства делали акцент на отсутствии в СССР демократии, гражданских свобод и правового государства, без чего, по их мнению, никакая социальная политика не могла быть успешной. Советские идеологи в ответ объявляли «бессмысленными, лишенными научного содержания дефиниции» типа «административное общество», «мобилизационная система», «консультативный авторитаризм», «моноиерархическое общество», которыми оперировали западные советологи. «В применении к СССР эти дефиниции, как правило, не означают радикального разрыва с концепцией “тоталитаризма”, поскольку в своей сути они также исходят из ложной посылки об отсутствии демократии в советском обществе»¹⁰, – резюмировал Ю.И.Игрицкий. Разоблачение концепции «советского тоталитаризма» велось зачастую по принципу «сам такой!». Блестяще этот «метод» использовал Ю.А.Красин, который писал: «...корни современного тоталитаризма, если употреблять этот термин в его прямом смысле, совсем не там, где их пытаются найти буржуазные социологи. Они в природе самого капиталистического строя»¹¹. Критиковать отвлеченные буржуазные теории было, на наш взгляд, порой значительно легче, чем разоблачать «антисоветские клеветнические выступления», которые обрушивались на членов советских делегаций, выезжавших в капиталистические страны.

В сентябре 1968 г. в Нью-Йорке состоялась созванная по инициативе Генерального Секретаря ООН первая Международная конференция министров, ответственных за социальное обеспечение. В работе конференции приняли участие делегации 87 стран, а также представители многих международных организаций. В состав советской делегации входили министр социального обеспечения РСФСР Д.П. Комарова (руководитель делегации), министр социального обеспечения Украины А.Ф.Фёдоров и министр социального обеспечения Белоруссии Н.Е.Авхимович. Идеологическая предубежденность не позволяла советским министрам вести позитивный диалог с представителями западных стран, имевших богатый опыт социального обеспечения. Советская делегация использовала свое уча-

стие в конференции, прежде всего, «для широкой пропаганды социальных достижений советского народа за 50 лет Советской власти и активных выступлений в защиту прав трудящихся на социальное обеспечение»¹².

Несмотря на ярко выраженный пропагандистский талант Комаровой, ее доклад, посвященный показу на конкретных примерах, с привлечением статистических материалов, достижений Советского Союза во всех областях социальной жизни – здравоохранении, просвещении, социальном обеспечении, – не имел успеха. Как сообщала в ЦК КПСС руководитель советской делегации, ее выступления проходили «в сложных условиях, связанных с антисоветской истерией, вдохновляемой империалистическими силами после провала контрреволюции в Чехословакии»¹³. Реакцией на попытки советских делегатов «защитить права трудящихся во всем мире» стала резкая критика социальной системы в СССР и других социалистических странах, с которой на конференции выступил глава делегации Австралии.

В своих неоднократных выступлениях на пленарных заседаниях австралийский министр социального обслуживания и по делам аборигенов Уильям Венворт (William Wentworth) доказывал, что жизненный уровень в Австралии намного выше, чем в любой стране «советского блока», что один час труда рабочего в Австралии оплачивается в три раза выше, чем в странах «советского блока». Он утверждал, что в Австралии на 1 000 человек населения имеется 350 автомашин, а в СССР автомашин в личном пользовании почти нет, что большинство городского населения в СССР живет в таких условиях, которые в Австралии характеризовались бы как трущобы. Австралийский министр заявил, что в отличие от стран «советского блока» в Австралии нет законов, ограничивающих эмиграцию и иммиграцию, в результате чего чистый прирост за счет иммигрантов приближается к одному проценту от численности населения, что само по себе говорит о высоком уровне жизни в Австралии. Советская делегация охарактеризовала все выпады представителя Австралии «злойной клеветой» и продолжила свою идеологическую экспансию.

Главный тезис советской концепции социального обеспечения делегация СССР сформулировала следующим образом: «Ответственность за социальное обеспечение должна лежать на правительствах каждой страны»¹⁴. Однако за централизованное руководство делом социального обеспечения высказались представители только четырех стран (ОАР, Судан, Конго, Бирма). Делегации стран с развитой рыночной экономикой высказались за сохранение добровольных организаций в системе социального обеспечения и частной инициативы в этом деле.

Пытаясь донести до западных стран информацию о Советском Союзе, а заодно и убедить зарубежных читателей в «преимуществах советской системы социального обеспечения перед буржуазными системами», делегации СССР везли за границу в больших количествах пропагандистскую литературу на иностранных языках. Так, при посещении в 1968 г. Австрии делегация Министерства социального обеспечения РСФСР распространила во время встреч и бесед с работниками социальных учреждений около десятка наименований альбомов, брошюр, буклетов, изданных на немецком языке¹⁵. Во время XVII сессии Генеральной Ассамблеи Международной ассоциации социального обеспечения (МАСО), проходившей в сентябре 1970 г. в Кёльне, советская делегация распространила текст выступления министра социального обеспечения РСФСР Д.П.Комаровой «О развитии и тенденциях социального обеспечения и страхования трудящихся в СССР», отпечатанного в количестве 300 экземпляров на английском, французском и немецком языках. Кроме того, участники сессии, на которой присутствовали представители 75 стран, могли получить брошюру, изданную на этих же языках. В брошюре рассказывалось о социальном обеспечении трудящихся в СССР, общественных фондах потребления, национальной экономике, здравоохранении и т.д., при этом акцент делался на то, что все социальные достижения – это результат упорной борьбы рабочего класса¹⁶. Пропагандистская работа имела определенный успех: многие делегаты МАСО, особенно те, кто лично побывал в СССР, признавали «колоссальный социальный прогресс в стране Советов».

«Железный занавес» не только скрывал от советских граждан зарубежную действительность, но и лишал мировое сообщество возможности получить объективную информацию о Советском Союзе. В отчетных докладах советских делегаций, вернувшихся из-за рубежа, отмечалось: «...во время некоторых встреч члены делегации не могли не заметить, что принимавшие участие во встречах сотрудники учреждений социального обеспечения, медицинские работники, рядовые рабочие имеют необъективное, а порой искаженное представление о советской действительности, о жизни советских людей, об их культуре и быте»¹⁷.

О том, что конкретно было сделано в СССР в сфере социальной политики, в советской литературе писали немало. Но реальные достижения были покрыты настолько плотным слоем коммунистической фразеологии, пропаганды и приукрашивания, что оставались невидимыми для большинства зарубежных политологов. По убеждению самих же советских специалистов, в СССР удалось создать едва ли не самую лучшую в мире систему социального обеспечения, а некоторые советские достижения в сфере социальной политики вполне могли бы стать образцом для всего «прогрессивного человечества». Так, к примеру, оценивалась универсальная система пенсионного обеспечения, оформленная законодательно в 1956 и 1964 гг.

Пенсионное законодательство было доступным и доходчивым для широких масс трудящихся, конкретные нормы закона давали прямой ответ на вопросы о праве на пенсию и ее размере. Местные профсоюзные комитеты брали на себя обязанность по оформлению пенсии по старости, чем избавляли граждан от бюрократических формальностей. Любая работница или крестьянка, открыв «Краткую энциклопедию домашнего хозяйства»¹⁸, могла получить конкретные сведения обо всех видах пенсий, об условиях и порядке их назначения, самостоятельно подсчитать размер своей будущей пенсии, а в случае наличия одновременно права на различные пенсии, выбрать одну из них по собственному желанию.

В докладе, прочитанном Брежневым в 1970 г. на торжественном заседании, посвященном 100-летию со дня рождения

Ленина, отмечалось: «Одно из величайших завоеваний социализма состоит в том, что каждый советский человек уверен в своем будущем. <...> Он знает, что общество никогда не оставит его в беде, что в случае болезни он получит бесплатное лечение, в случае инвалидности – пенсию, что старость его будет обеспечена»¹⁹. Такого же мнения в тот период придерживалось подавляющее большинство населения СССР.

Данная точка зрения находила подтверждение в цифрах, отражавших развитие социальной сферы в Советском Союзе. С 1955 по 1975 г. расходы на социальную политику из общественных фондов потребления возросли в 5,9 раза, а из государственного бюджета – в 4,3 раза. Расходы из общественных фондов потребления на душу населения выросли с 77 рублей в 1955 г. до 354 рублей в 1975 г., то есть более чем в 4,5 раза. В 1956–1960 гг. среднегодовой темп прироста общественных фондов потребления составлял 12,1%. В последующие годы темп прироста несколько понизился, но все равно оставался достаточно высоким: в 1961–1965 гг. – 8,95%; 1966–1970 гг. – 8,8%; 1971–1975 гг. – 7,1%. Доля расходов на социальные нужды в общей сумме бюджетных расходов в 1970 г. составляла 30,4%, а в национальном доходе – 22%²⁰. Оценивая степень увеличения социальных расходов, следует иметь в виду, что ни инфляции, ни значительного роста цен в этот период в СССР не наблюдалось. Приведенные цифры роста расходов на социальную политику и их доли в национальном доходе и государственном бюджете вполне сопоставимы с социальными расходами капиталистических государств, проводивших политику всеобщего благосостояния.

Остается открытым вопрос о соотношении военных и социальных расходов. Если говорить о расходах государственного бюджета СССР на оборону, то они были значительно меньше расходов на социальную политику. В 1956 г. ассигнования государственного бюджета СССР по статье «на оборону» составляли 17,3% от общей суммы бюджетных расходов; в 1960 г. – 12,7%; 1965 г. – 12,6%; 1970 г. – 11,5%; 1975 г. – 8,1%²¹. Ассигнования на оборону, так же как и общественные фонды потребления, не включали расходы на капитальные вложения.

Сравнение бюджетных расходов на оборону с долей бюджетных ассигнований в общем объеме общественных фондов потребления (см. таблицу 13) показывает, что военные расходы были в 1956 г. в 1,5 раза, в 1965 г. – в 2,5 раза; в 1975 г. – в 3,8 раза меньше социальных расходов. В национальном доходе СССР доля расходов на оборону по сравнению с долей общественных фондов потребления была еще более низкой. Так, например, военные расходы СССР в 1965 г. составляли 6,6% к национальному доходу, а расходы из общественных фондов потребления 21,6%.

В современной российской литературе существует единодушное мнение, что военные расходы преобладали в СССР над всеми другими расходами. Причем никто не называет, да и не может назвать точной суммы затрат на военные нужды. Так, известный российский экономист Е.Т.Гайдар писал: «Наряду с помощью зарубежным социалистическим странам, военные расходы были важнейшим приоритетом советского руководства. Их масштабы, доля в ВВП не были известны даже руководителям страны и Вооруженных Сил. Об этом наглядно свидетельствуют противоречивые данные, приводимые последним Президентом СССР М.Горбачёвым и начальником Генерального штаба СССР В.Лобовым по этому поводу. Их и не возможно точно оценить. Они проходили по разным бюджетным статьям, данные о них не сводимы. <...> Но то, что доля военных расходов в ВВП, по любым международным сопоставлениям, была высокой, очевидно. <...> Масштабы военных расходов сдерживали развитие гражданского сектора экономики СССР»²². Свои выводы Гайдар соотносит, прежде всего, с периодом конца 1970-х – начала 1980-х годов, что, на наш взгляд, вполне правомерно. Если же говорить о более раннем периоде советской истории, то здесь вырисовывается несколько иная картина.

Бесспорным является тот факт, что в общей сумме капитальных вложений в народное хозяйство наибольшую часть составляли вложения в развитие тяжелой индустрии и добывающих отраслей промышленности (см. таблицу 3), что традиционно связывалось с развитием военной промышленности.

Попытаемся сравнить бюджетные ассигнования на оборону с учетом всей суммы затрат на капитальные вложения в промышленность по группе «А» (условно: «военные расходы») и расходы из общественных фондов потребления без учета каких-либо затрат на капитальные вложения («социальные расходы»). В 1966 г. «военные расходы» составили 32,1 млрд руб., «социальные» – 45,5 млрд руб., то есть превышение социальных расходов над военными составляло 13,4 млрд руб., или 42%. В 1968 г. военные расходы – 37,9 млрд руб., социальные – 55,1 млрд руб., превышение – 17,2 млрд руб., или 45%. В 1970 г. военные расходы – 42,9 млрд руб., социальные – 63,9 млрд руб., превышение – 21 млрд руб., или 49%²³.

Признавая несовершенство наших расчетов, мы все же можем сделать вывод, что во второй половине 1960-х годов расходы на денежные выплаты и бесплатные услуги из общественных фондов потребления значительно превышали государственные расходы на оборону и развитие тяжелой промышленности. Кроме того, нетрудно заметить, что «социальные расходы» росли в этот период более быстрыми темпами, чем «военные расходы». За пять лет общественные фонды потребления увеличились на 40,4%, а совокупные расходы на оборону и тяжелую индустрию – на 33,6%. В этой связи, на наш взгляд, можно поставить под сомнение категоричное заявление авторов учебника «Социальная политика», которые пишут, имея в виду СССР: «Что касается социальной политики в ее широком понимании, то она никогда не была приоритетной и приносилась в жертву военно-промышленному комплексу и базовым отраслям промышленности»²⁴.

Общеизвестно, что все вопросы, связанные с развитием военно-промышленного комплекса и обороноспособности страны, являлись государственной тайной, в которую не посвящался никто, кроме высшей партийной элиты. Выступая на июньском Пленуме ЦК КПСС 1967 г., на котором рассматривались вопросы обороноспособности страны, Брежнев заметил: «Уверен, что каждый член ЦК понимает, что вопросы обороны нашей страны, вопросы военной техники, ее производства составляют святая святых нашего государства, тайну, которую

мы обязаны строго хранить. <...> Я доверительно говорю членам ЦК о самых сокровенных тайнах нашей страны, мы убеждены, что ни одно сказанное мной слово не выйдет из этих стен»²⁵. Характерно, что даже в строго секретной стенограмме выступления Генерального секретаря в тех местах, где он зачитывает сведения о вложении средств в создание военной техники, содержатся пометки: «приводит некоторые цифры».

Брежнев на этом пленуме доложил, что в условиях резкого обострения советско-китайских отношений Политбюро было вынуждено принять ряд мер по усилению охраны государственной границы между СССР и Китаем. Вопросы финансирования этих мер Брежнев прокомментировал следующим образом: «Это потребовало около 300 миллионов рублей дополнительных средств. Вы знаете, как трудно изыскать в середине года, когда все расписано. Мы сняли средства с народного хозяйства и дали их на осуществление этих мероприятий. Это вынужденное решение. Но мы его все же приняли»²⁶. Данное событие свидетельствует, что советское государство не имело в тот период достаточных «военных резервов» и решало текущие проблемы обороны за счет народного хозяйства.

Государственная тайна – не единственный фактор, затрудняющий изучение вопроса о соотношении военных и социальных расходов. Главная трудность, на наш взгляд, заключается в том, что далеко не всегда можно отделить затраты на «гражданские» нужды от расходов на оборону. В качестве примера, подтверждающего эту мысль, приведем высказывание Брежнева, сделанное на совещании во время подготовки отчетного доклада XXIV съезду партии (1971): «Мы новые заводы делаем. 2 миллиарда нужно вложить в Челябинский завод, чтобы сделать 30-сильный трактор»²⁷. Этот трактор для полей нужен позарез, для военных нужен. Мы ведем колоссальную работу, и все это относится к сфере повышения производительности труда»²⁸. Вряд ли руководитель государства рассматривал средства, направленные на создание нового трактора, в качестве военных расходов, хотя и отметил, что эту машину ждут военные. Можно привести достаточно много аналогичных примеров «пересечения» военных и гражданских расходов.

Поэтому, на наш взгляд, необходимо выработать определенные критерии, которые позволяли бы более точно классифицировать гражданские и военные расходы, что, в свою очередь, даст возможность более точно определить соотношение социальных и военных расходов.

Советскому правительству не требовалось «парламентского большинства», чтобы увеличить военные расходы. Подобные вопросы не выносились на обсуждение Верховного Совета СССР, хотя утверждение государственного бюджета было его прерогативой. Но если бы вдруг возникла необходимость получить согласие Верховного Совета на повышение военных расходов, оно было бы получено незамедлительно. В этом нет ни малейших сомнений, и не только потому, что депутаты не считали себя вправе отклонять предложения правительства. Дело в том, что память о страшной войне жила в каждом советском человеке. В те годы война – это было, пожалуй, единственное, что могло поколебать пресловутую уверенность советских людей «в завтрашнем дне».

В сентябре 1967 г. Институт общественного мнения «Комсомольской правды» опубликовал в газете анкету, в которой просил молодых людей, заимевших в 1967 г. первенцев, рассказать о том, какими они хотели бы видеть своих детей через 25 лет. В ответ на этот призыв пришло 4 027 заполненных анкет, содержащих интереснейшую информацию о настроениях, идеалах и мечтах советской молодежи. В анкете среди прочих был и такой вопрос: «Верите ли вы, что ваш ребенок будет счастлив? На чем основано ваше мнение?» Вполне естественно, что все родители верили в счастье своих детей. Однако очень многие в своих утвердительных ответах добавляли: «если не будет войны». В ответах молодых отцов встречаются напутствия такого рода: «Ты должен стараться делать больше того, что можешь, хотя бы ради того, чтобы не повторились ужасы минувшей войны»²⁹. Государственная политика актуализации памяти о войне гарантировала правительству безусловную поддержку со стороны общества во всех вопросах, касавшихся обороны страны.

«В войну хуже жили...» – эту фразу советский человек произносил всякий раз, когда было нужно оправдать собствен-

ное материальное неблагополучие, неудовлетворенность текущим состоянием дел. Мы уже отмечали, что социальная политика способствовала значительному повышению уровня жизни населения, который, тем не менее, в начале 1970-х годов был все еще относительно невысоким.

Весьма полное представление об имущественном положении населения в этот период дал социологический опрос, проведенный в феврале – марте 1971 г. Центром изучения общественного мнения Института конкретных социальных исследований АН СССР. Исследование под названием «Обеспеченность населения предметами длительного пользования и планы их приобретения» выполнялось по заказу Научно-исследовательского экономического института Госплана СССР и Всесоюзного научно-исследовательского института конъюнктуры спроса Министерства торговли СССР. Главная цель исследования заключалась в том, чтобы выявить реальные, а не просто декларируемые, существующие лишь на словах потребности населения в области некоторых видов недвижимости и так называемых предметов длительного пользования. В ходе исследования был опрошен 1 971 человек из 27 основных экономико-географических регионов СССР.

Комментируя результаты исследования, руководитель программы философ и социолог Б.А.Грушин выделил три самых общих свойства предметной среды обитания и жизнедеятельности советских людей. Это:

1. «Совершенно архаические, не совместимые с современной цивилизацией жилищные условия», начиная с чрезвычайной тесноты, острой нехватки жилой площади, особенно в городах (свыше 64% опрошенных показали, что в их семьях приходится менее 10 кв. метров на человека), и кончая отсутствием важнейших бытовых удобств (о жизни без газа сообщили 62,3% опрошенных, без водопровода – 67,4%, без канализации – 73,8%, без центрального отопления – 75,0% и без душа/ванны – 77,6%).

2. Слабое развитие технических и электронных средств связи, обеспечивающих прием и передачу информации в домашних условиях (телевизоров не было у 40% опрошенных, магнитофонов – более чем у 90%, а домашних телефонов – почти у 90%).

3. В целом довольно скромная, но приемлемая экипировка жилья хозяйственно-бытовым оборудованием, хуже – мебелью. Низкий уровень обеспеченности транспортными средствами (менее 11% имели мотоциклы и всего 2,3% – автомобили). Почти полное отсутствие всех видов недвижимости (примерно по 1% опрошенных имели кооперативные квартиры и дачи, 3,5% – садово-огородные участки с летними домиками), за исключением отдельных домов, принадлежавших, главным образом, сельским жителям³⁰.

По мнению Грушина, имущественное положение советских людей в 1971 г. можно было оценить двояким образом: во-первых, как «бескрайнюю бедность»; во-вторых, как «бесконечную цепь унижающих человеческое достоинство мытарств». Предвидя возможные возражения против таких оценок, Грушин демонстрирует расчеты, основанные на количественных показателях исследования, и доказывает, что сформулированный им «вывод о бедности как господствующей характеристике уровня жизни советских людей в начале 70-х годов полностью сохранял свою силу и потому мог и должен был привлекаться к анализу в качестве фактора, в той или иной мере определяющего и объясняющего различные свойства народного менталитета и народной психологии россиян»³¹.

Выявленные характеристики имущественного и финансового положения масс Грушин связывал, в частности, с некоторыми особенностями сознания россиян, имеющими историческую природу. В своих рассуждениях на эту тему российский ученый выделяет два наиболее значимых, с его точки зрения, момента. «Первый – это отчетливо выраженное (и возникшее, заметим, не в Октябре 17-го, а задолго до него) отношение российских масс к низкому уровню и качеству своей жизни как к *норме*, как к вполне естественному, принятому состоянию дел, сопряженному, разумеется, с некоторыми неудобствами и огорчениями, но в принципе вполне терпимому и, конечно же, не побуждающему к протесту. В сущности, речь тут, если угодно, об **исторической привычке к бедности**, о восприятии ее <...> как *единственно возможного способа человеческого существования*», – писал Грушин. Для подтверждения своего

наблюдения исследователь приводил ответы на открытый вопрос интервьюеров о трудностях, возникающих при покупке нужных вещей. Этот вопрос был включен в анкету с целью выяснить основные пункты недовольства масс в рассматриваемом сюжете и заодно дать возможность выпустить чрезмерные «критические пары», связанные с этим недовольством. С немалой долей удивления исследователи обнаружили, что никакого «народного гнева» не было. При нескрываемом недовольстве всеобщим и повсеместным дефицитом его критика была более чем умеренной и безадресной. Отсутствовали какие бы то ни было намеки на возможность протестных акций, налицо была безусловная лояльность.

Второй момент, привлечший внимание российского социолога, — это ценностное отношение масс к самим вещам, к материальным благам (товарам и услугам) как таковым. Социологические исследования, проводившиеся в начале 1960-х годов и касавшиеся динамики и проблем уровня жизни населения, позволили социологам сделать выводы о том, что в эпоху Хрущёва личное богатство, высокий достаток и соответственно материальные блага к числу приоритетных ценностей, разделяемых большинством советских граждан, явно не относились. Это были ценности второго ряда, которые существенно уступали, в частности, духовно-нравственному богатству личности. Тематика проводимого в 1971 г. опроса не позволяла осуществить подобное сопоставление, поскольку феномен традиционно отмечаемого российского преклонения перед духовным началом жизни лежал целиком вне обсуждаемой проблематики. Однако, как отмечает Грушин, «подозрение о том, что создание богатого, оснащенного дорогой мебелью и новейшей техникой домашнего хозяйства для значительной части (большинства?) советских людей главным смыслом их жизни в самом деле, скорее всего, не являлось, — такое подозрение при знакомстве с результатами опроса у автора все же несколько раз возникало. Особенно при анализе планируемых покупок на 1971–1973 гг.»³².

Любой человек, для которого материальное богатство являлось перворазрядной ценностью, по законам психологии должен был бы, выдавая желаемое за действительное, значи-

тельно завязать свои планы относительно возможных покупок на ближайшие 2–3 года. Однако этого не наблюдалось. Ответы опрашиваемых о предполагаемых покупках, особенно дорогих, свидетельствовали о чрезвычайно скромных планах населения. Например, о своем намерении приобрести машины заявили лишь 3% опрошенных, купить пианино планировали чуть более 1%, магнитофоны – 6%, телевизоры – 13% и т.д. «Конечно, за всем этим мизером можно усмотреть и завидный реализм публики, умение людей трезво оценивать свои действительные возможности, приравнивать к ним свои желания. Но, нет сомнений, за 40 процентами опрошенных, не планировавших вообще никаких покупок из предложенного списка³³, скрывалось и нечто другое: заниженная планка запросов людей, их неприхотливость, готовность довольствоваться малым»³⁴, – заключает Грушин.

В целом, на наш взгляд, выводы Грушина соответствуют исторической действительности, хотя мы не можем согласиться с некоторыми качественными характеристиками. Оценивая имущественное положение советских людей в начале 1970-х годов как «бескрайнюю бедность», Грушин не учитывал того, каким было это положение 15 лет назад. Как мы должны, например, оценивать имущественное положение московского рабочего, проживавшего в столице с 1920 г., который, обращаясь в 1956 г. в Центральный Комитет партии с просьбой об улучшении жилищных условий, писал, что его семья, состоящая из 11 человек (из них 7 человек работали на разных предприятиях Москвы), занимает одну комнату размером 22 кв. метра без всяких удобств, т.е. там нет отопления, уборной, газа, воды?³⁵ В том же году с аналогичной просьбой в высшую партийную инстанцию обратилась ткачиха из Иванова, семья которой состояла из 9 человек и проживала в 13-метровой комнате, где взрослые были вынуждены спать сидя. Работница из Ленинграда просила совета, как ей жить дальше, ее семья из трех человек проживала в комнате 4,8 кв. метра. Недовольство жилищными условиями выражал один из жителей Воронежа. Его семья из пяти человек проживала в 6-метровой комнате, переделанной из свинарника, которая зимой промерзала³⁶. Ка-

кими словами можно было охарактеризовать имущественное положение этих и сотен тысяч других советских граждан, писавших в ЦК КПСС в середине 1950-х годов по поводу своих крайне тяжелых жилищных условий?

В начале 1957 г. ЦСУ СССР провело крупномасштабное обследование жилищных условий рабочих и служащих. Было обследовано около 20 тысяч семей, всего более 64 тысяч человек. Обследование показало, что 16% семей имели до 3 кв. метров на человека и 42% семей – от 3 до 5 кв. метров. В более стесненных условиях жили многодетные семьи. 23% детей, имевшихся в обследованных семьях, проживали на площади до 3 кв. метров на человека, а 48% – от 3 до 5 кв. метров³⁷. О каких товарах длительного пользования могли мечтать эти люди, если не было места для детской кровати?

Опрос, проведенный в 1971 г., показал, что до 5 кв. метров на одного члена семьи имели 20% опрошенных; 5–9 кв. метров – 44%; от 10 до 15 кв. метров на человека – 26% и свыше 15 кв. метров – около 9%³⁸. Как видим, за прошедшие годы жилищные условия горожан заметно улучшились. Это было большое социальное достижение Советского Союза, которое невозможно игнорировать.

Многие иностранцы, побывавшие в СССР как в 1930-е, так и в 1950-е годы, отмечали, что советский человек «привык жить плохо»³⁹. На наш взгляд, этот социальный феномен – «историческая привычка к бедности» – оказывал негативное влияние на советскую социальную политику. Советское руководство явно злоупотребляло терпением народа и его неприхотливостью. Это проявлялось, прежде всего, в низком качестве социального обслуживания и в небольших размерах социальной помощи. Вместе с тем, социальная политика способствовала росту жизненных стандартов населения, стимулировала потребление (вспомним, как волновалось советское руководство по поводу потребительских тенденций, развивавшихся в обществе «быстрее космоса»). По сведениям, приведенным на совещании в ЦК КПСС в феврале 1971 г. экономистом Г.А.Арбатовым, СССР в тот период занимал «по благосостоянию 24-е место среди развитых стран»⁴⁰.

Следует заметить, что многие граждане, имевшие определенный уровень достатка, были готовы взять на себя часть социальных расходов. Так, например, некоторые инвалиды просили разрешить им приобрести мотоциклы за свой счет. Однако в течение ряда лет органы социального обеспечения посылали просителям стандартный отказ: «Ввиду поступления ограниченного количества мотоциклов отпустить Вам такую за плату не представляется возможным»⁴¹.

Как и все нормальные люди, советский человек был рад получить бесплатную путевку в дом отдыха или санаторий. Но это не означало, что он отказывался оплатить ее сам. Проведенный летом 1966 г. социологический опрос на тему «Как вы хотите провести свой отпуск?» выявил любопытную картину мнений. Особенно примечательным нам показался результат исследования в той части, где граждане отвечали на вопросы: «Нужно ли привлекать для расширения материальной базы отдыха денежные средства населения? Если да, то каким образом?» Вопреки господствовавшим в обществе патерналистским установкам, что, мол, государство обязано заботиться о благе трудящихся, 30% опрошенных высказались за то, чтобы дальнейшее финансирование материальной базы отдыха в стране осуществлялось с «привлечением денежных средств населения». Потенциальные отпускники и туристы предлагали ввести специальный налог, организовать безвозмездные сборы с отдыхающих, вести кооперативное строительство, увеличить стоимость путевок в дома отдыха и т.д.⁴² Это было в определенной мере отступлением от патерналистской модели поведения.

Распространенное мнение о том, что государственный патернализм порождает иждивенческие настроения, на наш взгляд, мало применимо к патерналистской модели советской социальной политики. «Социалистическое государство благосостояния» не было настолько щедрым, чтобы содействовать иждивенчеству и паразитизму. В СССР даже доходы от занятости не всегда обеспечивали прожиточный минимум, если в семье были нетрудоспособные члены. Что же касается социальных пособий, то их размер нередко был значительно ниже прожиточного

минимума и никак не мог породить иждивенческих настроений. Низкое качество бесплатных услуг заставляло граждан искать возможность получить за плату более качественные услуги, что в условиях государственного контроля над процессом создания услуг зачастую было весьма затруднительно.

И все же, на наш взгляд, именно государственный патернализм был тем связующим материалом, который скреплял, объединял советское общество. Если в основе норвежского государства благосостояния лежала национальная идея, способствовавшая достижению политического консенсуса, а германское социальное государство базировалось на культуре солидарности, которая имела большое значение для легитимности установленных законом систем страхования, то советская модель социальной политики основывалась на постулате об ответственности государства за социальное благополучие каждого человека «от его рождения до глубокой старости». Патерналистский подход исключал разделение членов общества на экономически сильных и экономически слабых, и в этом состояло его главное отличие от либерального подхода, который реализовывался в моделях социальной политики во многих капиталистических странах.

Норвежский исследователь Ханс Отто Фроланд, характеризуя скандинавскую модель системы благосостояния, писал: «Ее уникальность заключается не в размере общественного (нерыночного) сектора, не в объеме выплачиваемых пособий, не в расходах на социальное обеспечение, а в способе организации системы предоставления услуг и пособий (государственные институты-агентства, управляющие схемами), в принципах, на которых основываются права получения пособий (универсальность и гражданство), а также отсутствие связи между финансированием пособия и правом на его получение (налогообложение). Эти особенности отличают скандинавскую модель от моделей, принятых в других европейских государствах»⁴³.

Советская модель государства всеобщего благосостояния, постепенно оформившаяся во второй половине 1950-х – 1960-е годы, также имела свои особенности, отличавшие ее от моделей, принятых в странах с рыночной экономикой. Главные от-

личия советской социальной политики как социалистической модели государства благосостояния заключались в способе организации (централизованное государственное управление всей системой социального обслуживания), способе финансирования (государственное бюджетное финансирование без взимания страховых взносов с населения), в принципах организации государственной социальной поддержки (универсальность и эгалитаризм). Право граждан СССР на получение социальных выплат и услуг было закреплено законодательно, поэтому советская социальная политика не может рассматриваться как политика подаяний и благотворительности. Именно гражданские права лежали в основе социальной защищенности и системы распределения благ. На наш взгляд, советское государство благосостояния, с некоторыми оговорками, может быть обозначено по классификации, предложенной в конце 1950-х годов британским аналитиком Ричардом Титмуссом, как «институциональное государство благосостояния», то есть как официально установленный и закреплённый в своем общественном статусе социальный институт. Однако сам Титмусс, основываясь на представлениях о Советском Союзе периода сталинизма, скорее, был склонен относить советский тип социальной политики к «производственной модели», ориентированной на удовлетворение социальных потребностей рабочих и служащих с учетом их трудовых достижений и заслуг⁴⁴.

Государство всеобщего благосостояния не было в СССР общепризнанным концептуальным понятием, закреплённым в социалистической системе ценностей. Однако, не будучи классифицированным как государство благосостояния, Советский Союз проводил последовательную социальную политику, направляя на повышение материального и духовного благосостояния народа значительную часть своих финансовых и административных ресурсов.

Примечания

¹ Программа КПСС. М., 1961. С. 52.

² *Брегель Э.Я.* Критика буржуазных учений об экономической системе современного капитализма. М., 1972. Гл. V, § 4: Так называется

- мое государство благоденствия; *Перфильев М.Н.* Критика буржуазных теорий о советской политической системе. Л., 1968 и др.
- ³ *Игрицкий Ю.И.* Буржуазная историография советского общества на современном этапе // *Общественно-политические проблемы истории развитого социализма в СССР: сб. ст. М., 1979. С. 379.*
- ⁴ *Ведомости Верховного Совета СССР. 1974. № 4. Ст. 76.*
- ⁵ *ГАРФ. Ф. А-413. Оп. 1. Д. 3032. Л. 204–205.*
- ⁶ Там же. Л. 205.
- ⁷ Там же. Д. 3162. Л. 1–3.
- ⁸ *Ланцев М.С.* Социальное обеспечение в СССР (экономический аспект). М., 1976. С. 35–37.
- ⁹ *РГАНИ. Ф. 5. Оп. 58. Д. 10. Л. 161.*
- ¹⁰ *Игрицкий Ю.И.* Буржуазная историография советского общества на современном этапе. С. 381, 382.
- ¹¹ *Красин Ю.А.* Революцией уstraшенные: критический очерк буржуазных концепций социальной революции. М., 1975. С. 277.
- ¹² *РГАНИ. Ф. 5. Оп. 60. Д. 56. Л. 99–101.*
- ¹³ Там же. Л. 106.
- ¹⁴ Там же. Л. 103.
- ¹⁵ Там же. Л. 9–26.
- ¹⁶ Там же. Оп. 62. Д. 82. Л. 65–78.
- ¹⁷ Там же. Оп. 60. Д. 56. Л. 26.
- ¹⁸ *Пенсия // Краткая энциклопедия домашнего хозяйства. 6-е изд. М., 1979. Ст. 926–931.*
- ¹⁹ *Брежнев Л.И.* Ленинским курсом: речи и статьи. М., 1970. Т. 2. С. 569.
- ²⁰ Рассчитано нами на основе данных, опубликованных в статистических ежегодниках ЦСУ СССР «Народное хозяйство СССР» за соответствующие годы.
- ²¹ *Народное хозяйство СССР в 1959 году: стат. ежегодник. М., 1960. С. 801, 802; Народное хозяйство СССР в 1970 г.: стат. ежегодник. М., 1971. С. 730, 731; Народное хозяйство СССР в 1975 г.: стат. ежегодник. М., 1976. С. 742, 743. Сведения о расходах «на оборону» в абсолютных показателях (рублях), опубликованные в статистических ежегодниках ЦСУ СССР, соответствуют информации, содержащейся в ранее секретных архивных документах.*
- ²² *Гайдар Е.Т.* Гибель империи. Уроки для современной России. М., 2007. С. 200, 201.
- ²³ *Народное хозяйство СССР в 1968 г.: стат. ежегодник. М., 1969. С. 572, 774; Народное хозяйство в СССР 1970 г. С. 482, 483, 537, 730. Расчеты наши.*
- ²⁴ *Смирнов С.Н., Сидорина Т.Ю.* Социальная политика. М., 2004. С. 247.
- ²⁵ *РГАНИ. Ф. 2. Оп. 3. Д. 70. Л. 189, 193.*

- ²⁶ Там же. Л. 191.
- ²⁷ Речь идет о Челябинском тракторном заводе. В конце 1960-х годов были проведены коренная реконструкция завода и его техническое перевооружение для начала выпуска тракторов Т-130, мощностью 130 лошадиных сил. По всей видимости, Брежнев имел в виду именно этот трактор.
- ²⁸ Вестник Архива Президента. 2006: Генеральный секретарь Л.И.Брежнев, 1964–1982: [сб. док.]. Спец. изд. М., 2006. С. 111.
- ²⁹ *Грушин Б.А.* Четыре жизни России в зеркале опросов общественного мнения: очерки массового сознания россиян времен Хрущёва, Брежнева, Горбачёва и Ельцина: в 4 кн. М., 2003. Жизнь 2-я: Эпоха Брежнева, ч. 1. С. 427–432.
- ³⁰ Там же. С. 315, 318, 349, 350.
- ³¹ Там же. С. 350–353.
- ³² Там же. С. 355, 356.
- ³³ Список включал в себя различные виды мебели, холодильники, стиральные машины, телевизоры, магнитофоны, мотоциклы, автомобили, кооперативную квартиру, дачу и т.д., всего 19 наименований.
- ³⁴ *Грушин Б.А.* Четыре жизни России в зеркале опросов общественного мнения. Жизнь 2-я: Эпоха Брежнева, ч. 1. С. 316, 317, 356.
- ³⁵ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 186. Л. 168.
- ³⁶ Там же. Л. 170.
- ³⁷ Там же. Д. 222. Л. 176–177.
- ³⁸ *Грушин Б.А.* Четыре жизни России в зеркале опросов общественного мнения. Жизнь 2-я: Эпоха Брежнева, ч. 1. С. 320.
- ³⁹ Финские журналисты, побывавшие в СССР в середине 1950-х годов, отмечали в своих статьях, что «советский рабочий живет хуже, чем финский», «советский человек привык жить плохо», он не имеет понятия об уровне жизни на Западе (РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 130. Л. 6).
- ⁴⁰ Вестник Архива Президента. 2006: Генеральный секретарь Л.И.Брежнев, 1964–1982. С. 105.
- ⁴¹ РГАНИ. Ф. 5. Оп. 30. Д. 186. Л. 32.
- ⁴² *Грушин Б.А.* Четыре жизни России в зеркале опросов общественного мнения. Жизнь 2-я: Эпоха Брежнева, ч. 1. С. 136, 137, 139, 159.
- ⁴³ *Фроланд Х.О.* Норвежское государство благосостояния // Государство благосостояния и его социально-экономические основы: сб. ст. СПб., 1998. С. 91.
- ⁴⁴ *Titmuss R.* The Social Division of Welfare: Some Reflections on the Search for Equity // Essays on 'The Welfare State'. New Haven: Yale University Press, 1959. P. 34–55.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

О социальной политике как стройной системе мер по обеспечению насущных социальных потребностей всего населения можно говорить применительно к СССР только начиная с середины 1950-х годов, когда политическое руководство страны сделало решительный поворот от политики чрезвычайных мер к политике социальной стабильности. Не имея ни научно-обоснованной концепции социального развития страны, ни опыта проведения регулярных мероприятий по решению социальных проблем, испытывая страх перед словом «социальный» и всячески избегая его, поскольку оно ассоциировалось в тот период с социальной помощью неимущим в капиталистических странах, советское политическое руководство взяло на себя ответственность за обеспечение материального благополучия всех членов общества.

К числу наиболее острых социальных проблем этого периода относились: тяжелое материальное положение широких слоев населения, отсутствие достаточного количества продовольствия и товаров первой необходимости, крайне плохие жилищные условия, безработица и др. Для сталинской модели социализма было характерно поддержание крайне низкого уровня жизни основной массы населения. Социальное неравенство, наличие в обществе привилегированных групп, обладающих значительными материальными преимуществами; явная и скрытая эксплуатация трудящихся масс; социальная незащищенность всех слоев населения; отсутствие общественных организаций, способных на деле отстаивать интересы трудящихся, — все это были характерные черты реального сталинизма в социально-экономической сфере.

Вместе с тем уже в период позднего сталинизма в отдельных сферах социальной политики были проведены мероприятия, позволившие некоторым западным исследователям выявить в ней малозаметную тенденцию создания государства благосостояния. Эта тенденция, по мнению канадского профессора Кристофера Бартона, нашла свое проявление в после-

военной реформе советского здравоохранения, в переходе от производственного принципа оказания медицинской помощи к территориальному принципу, обеспечивавшему доступность медицины не только рабочему классу, но и гражданским лицам, не связанным с производством.

Анализируя социальную политику СССР в области здравоохранения в послевоенный период и пытаясь уловить «дух послевоенного государства благоденствия», К.Бартон сделал предположение, что Советский Союз пересек «порог благоденствия» в начале 1950-х годов, по крайней мере по отношению к здравоохранению. «В целом, – сформулировал свой вывод канадский исследователь, – период 1945–1953 годов выглядит не подающим никаких надежд для анализа государства благоденствия по причине огромных проблем со здоровьем у населения в некоторых регионах, из-за голода, повсеместного плохого питания, последствий политических чисток времен холодной войны, милитаристского и авторитарного характера медицинского управления. Всегда опасно переносить западные аналогии и концепции на советскую историю, а перенос термина “государство благоденствия” на поздний сталинизм, на первый взгляд, кажется весьма странным. Однако именно из-за подобных ассоциаций анализ послевоенной социальной политики в системе здравоохранения оказывается наиболее интересным»¹. На наш взгляд, Бартон совершенно справедливо сделал акцент в своем исследовании именно на трансформации принципов организации советского здравоохранения. Под воздействием политики десталинизации трансформационные процессы охватили всю социальную сферу и привели к полной модернизации советской социальной системы.

Переход от социальной политики, построенной по производственному признаку, к универсальной и эгалитарной системе распределения социальных благ, то есть обеспечивающей равный доступ к социальным благам всему населению, осуществлялся поэтапно и завершился к началу 1970-х годов. Последними вехами на этом пути стали введение с 1968 г. пособий для инвалидов с детства (право на это пособие не обуславливалось ни каким-либо стажем, ни местом проживания), а

также введение в 1970 г. социального страхования для членов колхозов, которое осуществлялось на условиях, максимально приближенных к условиям, установленным для городских рабочих и служащих.

Социальная политика была одним из важнейших путей стабилизации общества и легитимации правящего режима. Начало советского государства благосостояния было положено в середине 1950-х годов широкомасштабными пенсионными реформами и социальными программами в области повышения народного благосостояния. В высших партийно-правительственных кругах не было единства в понимании задач и механизма практической реализации социальной политики, однако дискуссии по этим вопросам, в силу специфики и традиций государственного управления, носили преимущественно закрытый характер и не выходили за рамки высших органов власти. Население, не участвуя непосредственно в выработке партийно-правительственных решений, тем не менее, оказывало, на наш взгляд, существенное воздействие на формирование социальной политики. Механизм этого воздействия заключался в том, что представители всех слоев населения и общественных групп ежедневно направляли во все властные структуры сотни тысяч писем, жалоб, обращений, заявлений, ходатайств по вопросам решения своих актуальнейших социальных проблем. С этими корреспонденциями работали специальные службы, которые регулярно информировали высшие партийные органы об очагах социального напряжения, о критической ситуации в той или иной сфере социальной политики.

Советское государство гарантировало своим гражданам экономическую безопасность в случае временной или постоянной потери трудоспособности, а также в случае потери кормильца; обеспечивало бесплатный доступ к услугам здравоохранения и образования, предоставляло нуждающимся стандартное жилье по установленным социальным нормам, оказывало материальную поддержку семьям в воспитании детей. Все социальные блага предоставлялись гражданам не на условиях благотворительности, а как законодательно закрепленное, политическое право. При получении безвозмездных социальных

выплат советские граждане были избавлены от унижительной процедуры проверки нуждаемости. Однако основная часть социальных услуг предоставлялась в порядке очередности, в условиях весьма ограниченного выбора, а социальные пособия и льготы далеко не всегда являлись надежной защитой от бедности даже при низких расходах на социальные нужды.

Социальная стабильность и защищенность, социальное равенство, коллективизм занимали в системе ценностей советского государства благосостояния важное место. Социальное мировоззрение советских людей было глубоко эгалитарным. Это объяснялось, на наш взгляд, с одной стороны, влиянием социалистической идеологии, с другой – народными представлениями о социальной справедливости и свойствами национальной психологии. Любые проявления социального неравенства подвергались в обществе резкой критике и осуждению, хотя эта критика редко становилась достоянием гласности, особенно если была направлена против представителей правящего слоя.

Политика государственного патернализма соответствовала массовым представлениям о социальной ответственности государства. Взаимоотношения правящего режима и населения строились на основе неписаного «общественного договора», который, несмотря на свою абстрактность, имел довольно зримые очертания. Его суть нашла отражение во многих партийных декларациях и выступлениях «представителей трудящихся». Докладывая о проведении очередных социальных мероприятий по повышению уровня материального благосостояния народа, советское руководство неизменно выражало уверенность, что «на эту заботу партии народ ответит еще большим энтузиазмом в работе, трудолюбием, энергией, активностью, повышением производительности труда»². Народ отвечал на «отческую заботу» если не повышением производительности труда, то, во всяком случае, безусловной лояльностью, что подтверждалось проводившимися в 1960–1970-е годы социологическими опросами.

Финансирование основных направлений социальной политики осуществлялось через общественные фонды потребления.

Конституция СССР, принятая Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г., закрепила их роль в советском обществе. В статье 23 говорилось: «В целях более полного удовлетворения потребностей советских людей создаются общественные фонды потребления. Государство при широком участии общественных организаций и трудовых коллективов обеспечивает рост и справедливое распределение этих фондов». Общественные фонды потребления давали государству возможность централизованно регулировать потребление людей и обеспечивать если не абсолютное, то хотя бы относительное равенство всех слоев населения в уровне потребления важнейших социальных благ и услуг.

Государство постоянно увеличивало круг лиц, имевших право на получение пенсий, пособий и льгот, расширяло социальную сферу бесплатного и льготного обслуживания, повышало размеры дотаций, направляемых на покрытие убытков от реализации социально значимых товаров и услуг. При весьма ограниченных возможностях советской экономики, низкой эффективности общественного производства такая социальная политика, с одной стороны, могла обеспечить основной массе населения всего лишь очень скромный уровень социальной поддержки, а с другой стороны, являлась непосильной ношей для государства.

Примечания

- ¹ *Бартон К.* Здравоохранение в период позднего сталинизма и дух послевоенного государства благоденствия, 1945–1953 годы / пер. с англ. Д.В.Михеля и В.А.Шубениной // Журнал исследований социальной политики. 2007. Т. 5, № 4. С. 541–558.
- ² РГАНИ. Ф. 2. Оп. 3. Д. 79. Л. 15.

СОКРАЩЕНИЯ

авт. – автор, авторский

авт.-сост. – автор-составитель

АН СССР – Академия наук СССР

АССР – Автономная Советская Социалистическая республика

в. – век

вв. – века

ВВП – валовой внутренний продукт

ВКП (б) – Всесоюзная коммунистическая партия (большевиков)

ВЛКСМ – Всесоюзный ленинский коммунистический союз молодежи.

вуз – высшее учебное заведение

ВЦСПС – Всесоюзный центральный совет профессиональных союзов

вып. – выпуск

г. – год

г. – город

ГАРФ – Государственный архив Российской Федерации

гг. – годы

ГДР – Германская Демократическая Республика

Генсек – Генеральный секретарь

гл. ред. – главный редактор

горком – городской комитет КПСС

Госбанк – Государственный банк СССР

госбюджет – государственный бюджет

Госкомтруд – Государственный Комитет Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы

Госплан – Государственный плановый комитет Совета Министров СССР

ГЭС – гидроэлектрическая станция

д. – дело

др. – другие

изд. – издание

ИНИОН – Институт научной информации по общественным наукам
РАН

ИОМ «КП» – Институт общественного мнения «Комсомольской
правды»

исполком – исполнительный комитет

кв. м – квадратный метр

КГБ – Комитет государственной безопасности при Совете Министров СССР
кн. – книга
колхоз – коллективное хозяйство
коп. – копейка
КПСС – Коммунистическая партия Советского Союза
культбыт – культурно-бытовой
л. – лист
Л. – Ленинград
М. – Москва
МАСО – Международная ассоциация социального обеспечения
МВД – Министерство внутренних дел СССР
млн – миллион
млрд – миллиард
МОТ – Международная организация труда
МСО – Министерство социального обеспечения РСФСР
Наркомат – Народный комиссариат
НИИ – научно-исследовательский институт
ОАР – Объединенная Арабская Республика
обком – областной комитет КПСС
облсполком – областной исполнительный комитет
ООН – Организация Объединенных Наций
оп. – описание
оргнабор – организованный набор
отв. ред. – ответственный редактор
пер. – перевод
под ред. – под редакцией
Политбюро – Политическое бюро ЦК КПСС
Полн. собр. соч. – полное собрание сочинений
прим. – примечание
профсоюз – профессиональный союз
пятилетка – пятилетний план развития народного хозяйства
РАН – Российская Академия наук
РГАНИ – Российский государственный архив новейшей истории
РГАСПИ – Российский государственный архив социально-политической истории
РГАЭ – Российский государственный архив экономики
РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
руб. – рубль, рубли
РФ – Российская Федерация

с. – страница
санэпидстанция – санитарно-эпидемиологическая станция
сб. – сборник
семилетка – семилетний план развития народного хозяйства
СМ – Совет Министров
см. – смотри
СНК – Совет народных комиссаров
Совнархоз – Совет народного хозяйства СССР
совхоз – советское хозяйство
сост. – составитель
СП – Собрание постановлений и распоряжений Совета Министров СССР
СПб. – Санкт-Петербург
СССР – Союз Советских Социалистических Республик
ст. – столбец
Стройбанк – Строительный банк
США – Соединенные Штаты Америки
т. – том
т.д. – так далее
т.п. – тому подобное
тов. – товарищ
тыс. – тысяча
ф. – фонд
ФРГ – Федеративная Республика Германия
ЦИК – Центральный Исполнительный Комитет
ЦК – Центральный Комитет
ЦСУ – Центральное статистическое управление
чел. – человек

УКАЗАТЕЛЬ ИМЕН

- Авхимович Н.Е. 253
Аксютин Ю.В. 31, 34, 247
Анчишкин И.А. 187
Арбатов Г.А. 34, 266
Арон Р. 249
Артизов А.Н. 34
Ахромеев С.Ф. 122
Ачаркан В.А. 244, 247
- Баева Л.К. 8, 31, 32
Байбаков Н.К. 20, 24, 34, 110,
115, 117, 120–122, 142, 172,
174, 178, 179, 215, 223
Бартон К. 272, 273, 276
Бек У. 158, 178
Берелович А. 170, 179
Берия Л.П. 49
Блок М. 25, 29, 34, 35
Бляхман Л. 190, 244
Бовин А.Е. 31
Бойме К. фон (Beume K. von)
17, 32
Бородкин Л.И. 176
Брегель Э.Я. 269
Брежнев Л.И. 13, 19, 20, 22,
29, 30, 75, 111, 115, 117, 120,
132, 139, 143, 161–163, 170–
173, 188, 214, 226, 227, 241,
242, 256, 259, 260, 270, 271
Булганин Н.А. 76, 85, 144
- Вайль П. 183, 243
Ващук А.С. 19, 33
Вдовин А.И. 15, 32
Венворт У. (Wentworth W.)
254
Вержбиловский П. 31
Верг Н. 50, 104
Виноградов В.А. 34
- Виноградова Е. 33, 34
Волков А.П. 76
Волков Ю.Е. 32
- Гайдар Е.Т. 175, 258, 270
Галактионовы, учащиеся,
сестры 46
Гарбузов В.Ф. 20, 223
Гарнюк С.Д. 106
Генис А. 183, 243
Георгиу-Деж Г. 118
Гёттинг У. (Götting U.) 27, 33,
35
Гомулка В. 118, 246
Гонтмахер Е. 33, 35
Горбачёв М.С. 32, 122, 166,
258
Гордон Л.А. 31
Горяева Т.М. 31
Гришин В.В. 233, 236–238,
241
Грушин Б.А. 101, 103, 108,
262–265, 271
Гусев Н.П. 222
- Дегтярев Г.П. 33, 105, 107, 246
Денисова Л.Н. 161, 175, 178
Долгов К.М. 235, 236
Дробижев В.З. 32
Дроздова Н.П. 33
- Ефремов М.Т. 111
- Жуков В.И. 33
Жуков Ю.Н. 59, 105
- Завьялов С.М. 177
Зверев А.Г. 104, 125, 126, 135,
136, 175, 218, 245

- Зезина М.Р. 105
 Зотов В.П. 58
 Зубкова Е.Ю. 103
- Ивасенко, житель Москвы 46
 Ивашутин П.И. 150
 Игнатъева, рабочая 87
 Игрицкий Ю.И. 249, 253, 270
- Каганович Л.М. 49, 70, 75, 76, 90, 126
 Кадар Я. 118
 Клопов Э.В. 31
 Козлов В.А. 177, 178
 Козлов Ф.Р. 147
 Коломин Е.В. 178, 244, 245
 Колпаков Б.Т. 152
 Комарова Д.П. 253–255
 Кондратьева Т.С. 105
 Кондрашов А.А. 212
 Корнаи Я. (Kornai J.) 30, 40, 100, 104, 108
 Косыгин А.Н. 20, 24, 58, 105, 120, 129, 137, 159, 160, 162, 168, 169
 Красин Ю.А. 253, 270
 Круглов, директор завода 200
 Круглов С.Н. 40
 Крылов Н.В. 53
 Кряжев В.Г. 244
 Кузнецова Н.П. 33
 Куликов В.С. 244
- Ланцев М.С. 32, 107, 245, 252, 270
 Лапина Н.Ю. 18, 30, 33, 34
 Ленин В.И. 15, 32, 81, 106, 128
 Лобов В.Н. 258
 Лопата П.П. 32
 Лушина Н.Л. 243, 244
 Лысенко Е.М. 34
- Маколей А. (McAuley A.) 17, 32
- Маленков Г.М. 21, 40, 50, 56–60, 67, 70, 72, 73, 105, 106
 Мамутен, механик 124
 Маркс К. 15
 Микоян А.И. 24, 34, 49, 58–60, 74, 76, 78, 90, 105
 Миккульский К.И. 32
 Миронов Б.Н. 25, 34
 Михель Д.В. 276
 Молотов В.М. 9–11, 24, 49–51, 71, 78
 Муравьева Н.А. 67, 107
 Мчедлов М.П. 31, 32
- Наумов В.П. 34
 Нежданов Г.Н. 53
 Николаева К.И. 218
 Нов А. (Nove A.) 27, 34
 Новиков В.Н. 24
- Павлов С.П. 153
 Перфильев М.Н. 270
 Петровский Б.В. 207–209
 Пешехонов Ю.В. 31, 32, 178, 186, 244, 245
 Плаггенборг Ш. (Plaggenborg St.) 29, 33–35
 Побережников И.В. 176
 Полян П.М. 31
 Полянский Д.С. 23, 234
 Попков В.Д. 32
 Посконов А.А. 121, 147
- Ракитский Б.В. 187, 244
 Роговин В.З. 31
 Роик В.Д. 245
 Ролз Дж. (Rawls J.) 193, 244
 Романов П. 31, 33
 Рывкина Р.В. 30
- Селунская В.М. 32
 Сидорина Т.Ю. 34, 35, 270
 Синецына Т.А. 247
 Славкина М.В. 33, 167, 179

- Смирнов С.Н. 270
Соколов А.К. 105
Солодарь Ц. 55
Сталин И.В. 9–11, 30, 31, 38, 49, 53, 71, 189
Старовский В.Н. 24, 140
Стаханов Н.П. 40
Суслов М.А. 76, 242
- Титмусс Р. (Titmuss R.) 269, 271
Тихонов Н.М. 244
Тихонова Н.Е. 30
Толкунов Л.Н. 188, 244
Томилина Н.Г. 34
Трапезников С.П. 201, 202
- Ульбрихт В. (Ulbricht W.) 118
- Фёдоров А.Ф. 253
Фетисов Т.И. 34
Физелер Б. (Fieseler B.) 19, 33
Фирсов М.В. 31
Фицпатрик Ш. (Fitzpatrick S.) 103
Фогель Х. (Vogel H.) 17, 32
Фроланд Х. О. 268, 271
Фурсенко А.А. 22, 34, 105, 106, 114, 174
Фурцева Е.А. 250
- Хрущёв Н.С. 13, 19–24, 29, 30, 34, 38, 40, 43, 49–51, 53, 56, 58–60, 67, 72, 73, 75, 76, 78–84, 105, 111–115, 118, 119, 126, 129, 132, 136, 143, 145–147, 156, 159, 180, 181, 227, 264
- Цветков, профсоюзный деятель 150
Целищев В.В. 244
Чуев Ф. 104
- Шахназаров Г.Х. 122
Шверник Н.М. 52, 67, 71, 90, 237, 238
Шелепин А.Н. 241, 242, 247
Шепилов Д.Т. 76
Шерстюк, житель Полтавы 55
Шестаков В.А. 19, 33, 104
Шишкин С. 33
Шкаратан О. 33
Штиллер П. (Stiller P.) 17, 32, 245
Шубенина В.А. 276
- Эйсен Ф.М. 206
Эспинг-Андерсен Г. (Esping-Andersen G.) 26, 27, 34
- Якобсон Л. 33
Яковлев А.Н. 103
Ярская-Смирнова Е. 31, 33
- Beume K. von см. Бойме К. фон
Black С.Е. 176
Breslauer G.W. 35
- Esping-Andersen G. см. Эспинг-Андерсен Г.
- Fehér F. 35
Fieseler B. см. Физелер Б.
Fitzpatrick S. см. Фицпатрик Ш.
- Götting U. см. Гёттинг У.
- Hoffmann E. 35
- Kaufmann F.-X. 33
Kornai J. см. Корнаи Я.
- Laird R. F. 35
Lessenich St. 34

McAuley A. см. Маколей А.
Meyer G. 35

Nove A. см. Нов А.

Ostner I. 34

Plaggenborg St. см. Плагген-
борг Ш.

Rawls J. см. Ролз Дж.

Rigby T.H. 35

Riha T. 34

Ritter G.A. 33

Rose R. 30

Rytlewski R. 35

Schönfelder B. 33

Stiller P. см. Штиллер П.

Titmuss R. см. Титмусс Р.

Ulbricht W. см. Ульбрихт В.

Vogel H. см. Фогель Х.

Wentworth W. см. Венворт У.

Редактор-корректор
О.А.Пруцкова

Компьютерная верстка
Н.В.Васильевой

Утверждено к печати Институтом российской истории РАН

Подписано в печать 17.02.11.	Формат 60 × 84/16.	Заказ № 1
Тираж 300 экз.	17, 75 п.л.	13,47 уч.-изд.л.

Издательский центр Института российской истории РАН
117036, Москва, ул. Дм. Ульянова, 19.