

ФОРМИРОВАНИЕ СОВЕТСКОЙ МОДЕЛИ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В СЕРЕДИНЕ 1950-х ГОДОВ

© 2013 Г.М. Иванова

Институт российской истории Российской академии наук, г.Москва

Поступила в редакцию 28.05.2013

В статье анализируется советский опыт пенсионного реформирования, рассмотрен механизм подготовки и реализации пенсионной реформы 1956 г.

Ключевые слова: социальная политика СССР, социальные реформы, социальное обеспечение, пенсионная реформа 1956 г.

Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта №13 01 00034.

Вторая мировая война послала Советскому Союзу мощный «социальный вызов» в виде миллионов вдов, сирот, инвалидов, бездомных. 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%¹. 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.

Существовавшее пенсионное законодательство не включало в сферу социального обеспечения (по разным причинам) сотни тысяч нетрудоспособных граждан различных категорий, которые не имели средств к существованию и остро нуждались в материальной поддержке государства. Вот весьма характерное официальное разъяснение от 13 апреля 1954 г., данное Касимовским городским отделом социального обеспечения в ответ на телефонный запрос ЦК КПСС, куда старый больной человек обратился за помощью, считая, что с ним обошлись несправедливо: «... В назначении пенсии гр. Миролюбову Г.П. отказано как не имеющему на нее пра-

Иванова Галина Михайловна, доктор исторических наук, ведущий научный сотрудник. E-mail: ivanovagal@mail.ru

во. На пенсию по старости гр-н Миролюбов не имеет права ввиду отсутствия 25-летнего трудового стажа (имеет стаж 21 год 11 месяцев). На пенсию по инвалидности гр-н Миролюбов не имеет права ввиду наличия двух перерывов в работе свыше 5 лет: первый перерыв с декабря 1937 года по 29 февраля 1943 года (находился в заключении) и второй с 21 марта 1944 года по 15 апреля 1949 года (не работал)... С 20 января 1950 года гр-н Миролюбов не работает». Этот человек начал работать по найму в Петрограде еще в 1902 г. и к началу Первой мировой войны уже имел 12 лет трудового стажа. Но в Касимовском городском отделе социального обеспечения категорически не соглашались признать дореволюционный трудовой стаж инвалида, несмотря на предъявленные Миролюбовым (как того требовал закон) показания свидетелей².

Изменений в пенсионном законодательстве ждала вся страна. Об этом свидетельствовали, в частности, многочисленные письма граждан, поступавшие в партийные и советские органы всех уровней. В ноябре 1954 г. персонально Н.С. Хрущёву была направлена подборка писем, полученных редакцией газеты «Правда»³. Авторы этих писем остро ставили вопрос о социальной несправедливости, приводили многочисленные примеры социального неравенства, указывали на недопустимость растущего имущественного расслоения общества. В письмах поднимался вопрос о больших различиях в размерах пенсионного обеспечения по старости и инвалидности: одни получают с избытком, другим пенсии не хватает даже на существование. В качестве справедливого решения проблемы предлагалось, в частности, «уменьшить размер персональных пенсий и за выслугу лет в армии и увеличить мизерный размер пенсий для простых смертных».

Пожилой житель Ульяновской области П.С. Бундиряков в своем обращении писал: «Прошу ответить на несколько вопросов, имеющих важное значение для нас престарелых инвалидов труда, поскольку получаемая нами пенсия не обеспечивает прожиточного минимума. Когда издан закон о размере пенсионного обеспечения инвалидов труда? Не устарел ли закон и размеры обеспечения, в связи с изменениями стоимости жизни, с момента его издания? Почему слишком большая пестрота размеров пенсионного обеспечения по ведомствам и министерствам? Не противоречит ли эта пестрота Конституции СССР, согласно которой все граждане равны в правах и перед законом? Когда будет изменен закон о пенсионном обеспечении, обеспечивающий всем равные права (все категории рабочих и служащих)?».

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. «Трудно объяснимы резкие различия в пенсионном обеспечении отдельных категорий престарелых и инвалидов, – писал Нежданов. – Семья, проживающая в сельской местности, связанная или не связанная с сельским хозяйством, имеющая в своем составе 3-4 несовершеннолетних детей, потерявших кормильца на войне, получает пенсию в 70-80 рублей; инвалид Отечественной войны III группы, проживающий в городе, получает пенсию 90 рублей, II группы – 300 рублей, независимо от состава семьи; семья убитого офицера получает пенсию 800-900 рублей и выше; подполковник, вышедший в отставку по возрасту, с установленной выслугой лет, получает пенсию 1500-1900 рублей, т.е. и тут разница выражается отношением 1:27»⁴.

Курс советского руководства на социальное выравнивание и повышение реальных доходов малообеспеченных слоев населения был реализован, в частности, путем модернизации системы социального обеспечения. 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. условным максимумом в 300 руб., хотя в 1954 г. средняя заработная плата рабочих и служащих в народном хозяйстве составляла уже 699 руб. в месяц. Вследствие этого ежемесячные пенсии по старости по общим нормам обычно не превышали 150 руб. для работающих пенсионеров и 210 руб. для неработающих пенсионеров⁵.

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. В назначении пенсий как обычных, так и льготных существовал чрезвычайный разброс и по возрасту, и по стажу работы. Кроме права на пенсию по старости советские рабочие и служащие имели право на пенсионное обеспечение по инвалидности и по случаю потери кормильца. Обязательным условием для получения пенсий этого вида было наличие необходимого трудового стажа у инвалида или умершего кормильца. 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.

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 в основном получали учителя, врачи, а также некоторые другие педагогические и медицинские работники. Данные пенсии назначались независимо от возраста и состояния трудоспособности 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%⁶.

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). Так, например, народным артистам СССР В.В. Барсовой, И.С. Козловскому, С.Я. Лемешеву, Н.А. Обуховой и некоторым другим были установлены персональные пенсии в размере 4000 руб.⁷ 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 г. по 1955 г., дает таблица 1.

В 1954 г. на рассмотрение Совета Министров СССР были представлены три варианта пенсионного проекта⁸, по которому отменялось деление пенсий на общие и повышенные, но сохраня-

Таблица 1. Численность и состав получателей государственных пенсий с 1953 г. по 1955 г.

Категории пенсионеров	Численность пенсионеров на начало года (тысяч)		
	1953	1954	1955
1. Работающие пенсионеры труда	1984,1	2131,2	2321,5
<i>в том числе:</i>			
<i>а) пенсионеры по старости</i>	685,4	783,0	894,2
<i>б) пенсионеры за выслугу лет</i>	186,8	196,5	207,1
<i>в) инвалиды от трудовых увечий и профзаболеваний</i>	136,8	123,8	136,8
<i>г) инвалиды от общих заболеваний</i>	975,1	1027,9	1083,4
2. Неработающие пенсионеры труда	2713,1	2958,1	3222,0
<i>в том числе:</i>			
<i>а) пенсионеры по старости</i>	529,1	615,4	715,7
<i>б) пенсионеры за выслугу лет</i>	59,0	62,3	65,8
<i>в) инвалиды от трудовых увечий и профзаболеваний</i>	74,6	86,4	100,0
<i>г) инвалиды от общих заболеваний</i>	855,6	955,7	1057,6
<i>д) семьи умерших рабочих и служащих</i>	1194,8	1238,3	1282,9
3. Работающие инвалиды Отечественной войны III группы	370,0	293,0	293,0
4. Военнослужащие-инвалиды Отечественной войны	1408,8	1408,8	1408,8
5. Семьи погибших военнослужащих	6251,4	6109	5968,5
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

лось 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 250 руб. для горожан и 180 руб. для сельских жителей, максимальный – 1200 руб. В расчетах к этому варианту проекта учитывались 12727400 пенсионеров всех категорий. Дополнительные расходы в связи с повышением пенсий предусматривались в сумме 3948,3 миллиона рублей, то есть в среднем каждый пенсионер получал прибавку в размере 25 руб. 80 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 300 руб. для городских жителей и 200 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 5038,4 миллиона рублей. Таким образом, в среднем каждая пенсия увеличивалась на 33 руб. 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 12853400 человек, а общие дополнительные расходы исчислялись в сумме 5150,9 миллиона рублей, то есть на каждого пенсионера в среднем приходилось дополнительно в месяц 33 руб. 40 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.⁹

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, 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 задачам социального реформирования.

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 реализованы в проекте «Закона о государственном пенсионном обеспечении», направленном Н.С. Хрущёву 19 марта 1955 г.¹⁰ 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. Предложенная стратегия социального реформирования характеризовалась стремлением отступить от широко распространенных в советском обществе патерналистских представлений о роли государства в решении социальных проблем и попыткой освободить государственный бюджет от части социальных расходов, переложив их на плечи трудящихся.

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 благополучие. 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, сильно 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 раз-

мере 60% заработка. Пенсии по старости не могли быть меньше 300 руб. для горожан и 200 руб. для сельских жителей и не могли превышать 1200 руб. в месяц. Общая численность пенсионеров, на которых должно было распространяться действие нового закона, составляла на начало 1955 г. 13347200 человек. Работающим пенсионерам намечалось выплачивать пенсию в размере 150 руб. Данное ограничение существенно сэкономило государственные средства. Общий дополнительный расход (за вычетом экономии) составлял 3275,6 миллиона рублей, или 14,9% от всех расходов на пенсионное обеспечение, принятых по проекту государственного бюджета на 1955 г.¹¹ В среднем каждый пенсионер мог получить по «маленковскому» проекту дополнительно 20 рублей, 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»¹².

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 Государственный Комитет Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы (Госкомтруд). В подготовлен-

ном 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 трудящихся¹³. 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»¹⁴.

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».

25 октября 1955 г. в связи с подготовкой отчетного доклада XX съезду партии Н.С. 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». 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»¹⁵.

«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 упорядо-

чена 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»¹⁶.

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»¹⁷. Это была не просто критика, это был *новый взгляд* на социальные проблемы советского общества.

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»¹⁸.

Создание законодательной и нормативной базы новой модели пенсионного обеспечения началось с принятия Закона о государственных пенсиях, проект которого был одобрен Президиумом ЦК КПСС 7 мая 1956 г. и опубликован 9-10 мая в качестве проекта 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 предложений Верховного Совета СССР. 14 июля 1956 г. пятая сессия Верховного Совета СССР 4-го созыва приняла Закон о государственных пенсиях, который вступал в силу с 1 октября 1956 г.¹⁹

Для правящего режима этот закон, охарактеризованный в прессе как «документ огромного политического значения», стал основой того неписаного «общественного договора», на базе ко-

торого верховная власть строила свои взаимоотношения с населением в течение всех последующих лет. Суть этого «социального контракта» 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»²⁰.

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»²¹.

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 сходятся 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»²².

До принятия Закона о государственных пенсиях советское пенсионное обеспечение регулировалось более чем 960 законодательными актами²³, 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 семей²⁴. 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 300 руб. и не выше 1200 руб. Значительно повысились пенсии по инвалидности и по случаю потери кормильца.

За период с 1 октября 1956 г. по 1 июля 1958 г. средние размеры пенсий возросли по РСФСР:

пенсии по старости	с 221 руб. до 470 руб. (213%)
пенсии инвалидов труда от трудового увечья или профессионального заболевания	с 241 руб. до 358 руб. (148,5%)
пенсии инвалидов труда от общих заболеваний	с 169 руб. до 263 руб. (156%)
пенсии инвалидов войны	с 156 руб. до 270 руб. (173%)
пенсии семьям умерших кормильцев из числа рабочих и служащих	с 149 руб. до 244 руб. (164%)
семьям умерших кормильцев из числа военнослужащих	с 99 руб. до 191 руб. (193%) ²⁵

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 пенсии²⁶.

За год действия закона (к 1 октября 1957 г.)

численность пенсионеров возросла с 13,4 до 15,12 миллиона человек (по РСФСР с 8,5 миллиона до 10,9 миллиона 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 23 миллиардов рублей в 1955 г. до 49 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.²⁷ На 1 января 1959 г. пенсии выплачивались уже 18,2 миллиона пенсионеров, средний размер назначенной государственной пенсии составлял 303 рубля²⁸.

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.

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 Госкомтруда 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»²⁹.

Выплата пенсий финансировалась из государственного бюджета и бюджета государственного социального страхования. За счет прямых ассигнований из государственного бюджета выплачивались: пенсии военнослужащим рядового и сержантского состава срочной службы и их семьям; 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. Этот бюджет, аккумулировавший средства на социальное страхование, еще в конце 1930-х го-

дов был включен в государственный бюджет СССР. По мнению министра финансов СССР А.Г. Зверева, это улучшало бюджетное планирование, позволяло учитывать и контролировать средства государственного социального страхования через союзный бюджет, что облегчало составление баланса денежных доходов и расходов населения³⁰. 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»»³¹. 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 дотиrowались из государственного бюджета СССР.

Советская модель пенсионного обеспечения базировалась на законодательстве, которое 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, открыв «Краткую энциклопедию домашнего хозяйства»³², 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. Поскольку все права граждан на получение тех или иных видов пенсий, пособий и других социальных выплат были закреплены юридически, они реализовывались автоматически. Социальное законодательство предопределяло объем ресурсов, направляемых на финансирование соответствующих социальных расходов, поэтому говорить об «остаточном принципе» финансирования в данном случае не имеет смысла. Все

это вместе взятое делало советскую модель пенсионного обеспечения «одной из самых доступных в мире»^{33.9}

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Народное хозяйство СССР в 1965 г. Стат. ежегодник. М., 1966. С.782.
- ² Российский государственный архив новейшей истории (далее – РГАНИ). Ф.5. Оп.30. Д.58. Л.60, 78, 81.
- ³ РГАНИ. Ф.5. Оп.30. Д.59. Л.111-124.
- ⁴ РГАНИ. Ф.5. Оп.30. Д.59. Л.122-123.
- ⁵ Неработающие пенсионеры получали денежные надбавки (так называемые «хлебные надбавки») в размере 60 рублей, которые были установлены в сентябре 1946 г. в связи с повышением в 2-3 раза цен на продовольствие, распределявшееся по карточкам.
- ⁶ Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. А-413. Оп.1. Д.3032. Л.25, 42.
- ⁷ ГАРФ. Ф.А-413. Оп.1. Д.3162. Л.25.
- ⁸ РГАНИ. Ф.5. Оп.30. Д.57. Л.78-83.
- ⁹ РГАНИ. Ф.5. Оп.30. Д.128. Л.75.
- ¹⁰ РГАНИ. Ф.5. Оп.30. Д.128. Л.2-13.
- ¹¹ РГАНИ. Ф.5. Оп.30. Д.128. Л.75.
- ¹² РГАНИ. Ф.5. Оп.30. Д.128. Л.13.
- ¹³ ГАРФ. Ф. Р-9553. Оп.1. Д.91. Л.94-101.
- ¹⁴ ГАРФ. Ф. Р-9553. Оп.1. Д.91. Л.105.
- ¹⁵ РГАНИ. Ф.1. Оп.2. Д.3. Л.4.
- ¹⁶ РГАНИ. Ф.1. Оп.2. Д.3. Л.5.
- ¹⁷ РГАНИ. Ф.1. Оп.2. Д.3. Л.8, 9.
- ¹⁸ РГАНИ. Ф.1. Оп.2. Д.3. Л.5.
- ¹⁹ Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва. Пятая сессия 11-16 июля 1956 г. Стенографический отчет. М., 1956.
- ²⁰ Труд. 1956. 9 мая.
- ²¹ РГАНИ. Ф.5. Оп.30. Д.135. Л.86.
- ²² Труд. 1956. 10 мая.
- ²³ Ланцев М.С. Социальное обеспечение в СССР (экономический аспект). М., 1976. С.48.
- ²⁴ Президиум ЦК КПСС. 1954-1964. Т.2. Постановления. 1954-1958 / Гл. ред. А.А. Фурсенко. М., 2006. С.274-279.
- ²⁵ ГАРФ. Ф. А-413. Оп.1. Д.3045. Л.7.
- ²⁶ Социальное обеспечение в СССР. Доклад Муравьевой Н.А., министра социального обеспечения РСФСР. М., 1956. С.6.
- ²⁷ Ланцев М.С. Социальное обеспечение в СССР (экономический аспект)... С.52.
- ²⁸ РГАНИ. Ф.5. Оп.20. Д.229. Л.8.
- ²⁹ Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). Ф.556. Оп.23. Д.125. Л.66-67.
- ³⁰ Зверев А.Г. Записки министра. М., 1973. С.190-191.
- ³¹ Роик В.Д. Социальная политика времен отказа от патернализма и иждивенчества // Человек и труд. 1997. №2. С.62.
- ³² Пенсия // Краткая энциклопедия домашнего хозяйства. 6-е изд. М., 1979. Ст.926-931.
- ³³ Советская социальная политика: сцены и действующие лица, 1940-1985. / Под редакцией Е. Ярской-Смирновой и П. Романова. М., 2008. С.18.

THE DEVELOPMENT OF THE SOVIET MODEL OF PENSION PROVISION IN THE MID-1950S

© 2013 G.M. Ivanova

The Institute of Russian History of the Russian Academy of Sciences, Moscow

The paper provides an analysis of the Soviet experience of reforming the pension provision and reviews the mechanism of preparation and realization of the pension reform in 1956.

Key words: social policy in USSR, social reforms, social welfare, pension reform in 1956.