

**ПЕРЕСТРОЙКА:**

**гласность  
демократия  
социализм**

**ПОСТИ-  
ЖЕНИЕ**

С. Ю. Андреев  
А. В. Баранов  
С. А. Белановский  
О. Э. Бессонова  
Ф. М. Бородкин  
А. Г. Вишневский  
С. А. Васильев  
Л. А. Гордон  
Т. И. Заславская  
С. Г. Кордонский  
Л. Я. Косалс  
Ю. А. Левада  
В. А. Лисов  
В. Н. Лысенко  
Б. М. Львин  
Е. З. Майминас  
А. К. Назимова  
В. А. Найшуль  
П. Г. Олдак  
С. Ю. Павленко  
Л. И. Пияшева  
И. Х. Райг  
Б. В. Ракитский  
Г. Я. Ракитская  
В. П. Рассохин  
Р. В. Рывкина  
М. Л. Суховский  
Ю. В. Сухотин  
Г. И. Ханин  
Л. А. Хахулина  
М. А. Шабанова  
В. Л. Шейнис

# *ПОСТ*

**ПЕРЕСТРОЙКА:**  
**гласность**  
**демократия**  
**СОЦИАЛИЗМ**

# ***ИЖЖЕНИЕ***

---

**Социология**

---

**Социальная  
политика**

---

**Экономическая  
реформа**

---



Москва  
**ПРОГРЕСС**  
1989.

**ББК 66.3(2)**

**П 63**

Редакторы-составители: *Ф.М. Бородкин, Л.Я. Косалс, Р.В. Рывкина*

Редактор: *Завьялова А.Н.*

Постигение: Социология. Социальная политика. Экономическая реформа /Ред.-сост. Ф.М. Бородкин, Л.Я. Косалс, Р.В. Рывкина. – М.: Прогресс, 1989. – 592 с.

**ISBN 5–01–002275–3**

Книга "Постигение" продолжает серию, начатую публикацией получившего широкую известность сборника "Иного не дано". На страницах сборника выступают как ведущие, так и молодые социологи и экономисты из разных городов Советского Союза. Среди них Т. Заславская, Ф. Бородкин, Ю. Левада, В. Рассохин, Г. Ханин, С. Андреев и др. Основная тема книги – показать необходимость коренных преобразований общественных отношений, их очищений от чуждых социализму наслоений и искажений, необходимость проведения глубокой комплексной реформы экономической, политической и социальной сфер жизни.

Материалы, собранные в книге, разнообразны по содержанию и даже по форме изложения. Книгу отличает обилие новых проблем и подходов к их решению.

Книга рассчитана как на широкие круги читателей, интересующихся преобразованиями, происходящими в СССР.

*Редакция литературы по экономике*

П  $\frac{0201000000 - 269}{006(01) - 89}$  КБ-3-8-1989

**ББК 66.3(2)**

С Издательство "Прогресс" 1989

## МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЖИЛЬЕМ В СССР

Происходящая в нашей стране перестройка не предполагает коренного изменения системы жилищных отношений. Во многом это связано с тем, что на определенном этапе жилищный вопрос из экономического перерос в идеологический и существующая модель жилищных отношений длительное время не подвергалась всестороннему научному анализу. Вместе с тем социалистические страны, вставшие на путь реформ, отказались от жилищной модели советского типа как от неперспективной. Все это поставило нас перед необходимостью непредвзято, без априорных суждений об очевидных преимуществах проанализировать систему жилищных отношений и ее адекватность перспективным социальным и экономическим задачам общества.

Отличительной особенностью рассматриваемой модели является *существенное ограничение жилищного рынка при стабильной квартирной плате*, составляющей незначительную долю в бюджете семьи. Процесс распределения жилья в таких условиях организован как *раздача* квартир по месту работы или жительства.

Официальная пропаганда декларировала, что от организованной таким образом системы отношений можно ожидать:

1) сглаживания неравенств в обеспечении жильем. Считалось, что общественно-политическая функция этой модели состоит в том, чтобы в обозримом будущем выравнять положение или хотя бы существенно уменьшить различия, существовавшие в обеспеченности жильем между различными слоями общества;

2) компенсации неравенств в доходах. Предполагалось, что часть фондов общественного потребления в виде жилья должна распределяться с учетом трудовых заслуг отдельных трудящихся, но при значительном сглаживании существенных различий по сравнению с дифференциацией трудовых доходов;

3) обеспечения гарантий равного доступа к жилью, провозглашенного в Конституции СССР.

Рассматривая эти ожидания как социальные цели, важно понять, настроена ли действующая модель на их реализацию – и

не к какому-либо определенному сроку, а в *принципе*. Для начала оценим с этой точки зрения современную жилищную ситуацию.

Во-первых, исследования советских социологов Н.М.Римашевской, В.И.Устюжаниной и др. не фиксируют сглаживания жилищных неравенств и показывают *крайне неравномерное распределение жилья по группам населения*.

Во-вторых, оценивая связь жилищных условий и доходов, ученые отмечают, что в условиях формально равных прав высокодоходные группы населения имеют гораздо большее количество дефицитного бесплатно предоставляемого блага, чем низкодоходные.

В-третьих, немаловажным является и то обстоятельство, что динамика жилищных условий (структура способов и сроки улучшения жилищной обеспеченности) оказалась в наибольшей степени дифференцированной в зависимости от социального статуса семьи. Таким образом, результаты исследований советских ученых демонстрируют расхождение общественных ожиданий и реальной жилищной ситуации. Основную причину такого положения большинство из них видит в распределении жилья. Однако нельзя согласиться с таким упрощенным объяснением глубинных социальных процессов, поскольку само распределение предопределяется всей системой общественного воспроизводства. Совершенно ясно, что *раздача квартир* может иметь место только в условиях бесплатного жилья, которые создаются экономическими процессами, а не распределением как таковым. Другими словами, жилье *раздается* потому, что бесплатно, но оно бесплатно не оттого, что *раздается*.

В советской экономической науке есть положения, которые не подлежали обсуждению и воспринимались исследователями как аксиомы. Одна из таких аксиом – бесплатность государственного жилья. Ее логическим следствием является констатация того факта, что источник финансирования жилого фонда – государственный бюджет. В действительности государственный бюджет выполняет функцию *перераспределения финансовых средств*, и источником в полном смысле слова его назвать нельзя. На наш взгляд, предстоящая реформа квартирной платы и утверждение принципа самокупаемости жилищного комплекса требуют выведения этого принципиального положения из разряда аксиом.

### **Квартирные налоги и метаморфоза подоходного налога**

Подоходный налог с населения был введен в 1922 г. как элемент новой экономической политики и имел своей целью

регулирование деятельности капиталистических элементов, поэтому налогом облагались лица, получающие совокупные доходы, например от участия в торговых, промышленных и кредитных предприятиях в качестве собственников, совладельцев, арендаторов, пайщиков, вкладчиков и т.д. *Заработная плата рабочих и служащих государственных предприятий налогом не облагалась.*

Одновременно с подоходным налогом был введен *квартирный налог*, или местный целевой сбор на жилищное строительство. Взимался этот налог со всех категорий граждан, для рабочих и служащих предусматривался ряд льгот. Введение подоходного налога в тот период, как подчеркивалось руководителями страны, имело скорее принципиальное значение, поскольку революционные налоги первых лет Советской власти к тому времени провели изъятие имущества и накоплений, а новая экономическая политика еще не вошла в силу.

В 1923 г. была проведена реформа подоходного налога, суть которой состояла, в частности, в унификации в нем квартирного налога, т.е. квартирный налог (средства, предназначавшиеся для жилищного строительства) стал органической частью нового подоходного налога. И как следствие этого – подоходный налог стал взиматься со всего населения, в том числе и с рабочих и служащих.

В 1924 г. решением правительства снова был введен целевой сбор на жилищное строительство в виде квартирного налога с так называемых нетрудовых элементов (1/3 городского населения). Строился новый квартирный налог прогрессивно по доходу и занимаемой площади.

В 1930 г. очередная налоговая реформа существенно затронула и подоходный налог: в новом подоходном налоге был унифицирован квартирный налог 1923–1930 гг. По сути, поскольку заработная плата рабочих и служащих росла, этот платеж был распространен на все население.

В 1931 г. вновь был введен сбор с населения на жилищное и культурно-бытовое строительство, который просуществовал наряду с подоходным налогом до 1943 г. Объектом и того, и другого обложения была заработная плата рабочих и служащих, причем целевой сбор составлял около половины общей суммы платежей населения.

В 1943 г. произошло *слияние подоходного налога с целевым жилищным сбором*. С тех пор подоходный налог взимается на основании Указа Президиума Верховного Совета от 30.04.1943 г. "О подоходном налоге с населения".

Таким образом, современный подоходный налог включает в себя три квартирных налога: 1922–1923 гг., 1924–1930 гг.,

1931–1943 гг. Их общая доля, по нашим оценкам, составляет более 80%, в том числе доля последнего квартирного налога – 46%<sup>1</sup>. Для наглядности процесс преобразования подоходного налога показан на рис. 1.

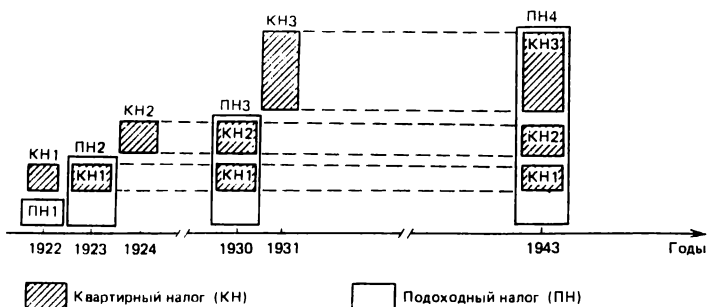


Рис. 1.

Отметим два принципиальных момента: во-первых, квартирные налоги имеют целевой характер в отличие от налогов вообще. Все постановления, вводящие их в жизнь, декларировали их целевое предназначение "на нужды строительства рабочих жилищ". Во-вторых, с каждой реформой принципы налогообложения подоходным и квартирным налогом сближались. Так, квартирный налог 1922 г. взимался пропорционально занимаемой жилой площади, доходы квартиросъемщика при этом не учитывались. Квартирный налог 1924 г. строился с учетом одновременно и дохода, и занимаемой площади. Принципы исчисления квартирного налога 1930 г. и подоходного налога уже полностью совпадают.

Итак, проведенный исторический анализ позволяет увидеть генетическую связь между подоходным налогом и средствами на жилищное строительство, понять, как произошла метаморфоза, в результате которой целевой квартирный налог на современном этапе развития принял форму подоходного налога.

Анализ источников финансирования жилищного комплекса был бы неполным без анализа квартирной платы.

<sup>1</sup> Рассчитано по: Подоходный налог и сбор на нужды жилищного и культурно-бытового строительства с рабочих и служащих и приравненных к ним лиц. Л., 1940, с. 69.



## Квартирная плата как элемент жилищной и налоговой политики

В России еще до революции обострение жилищного кризиса побудило царское правительство установить запрет на повышение квартирной платы. С переходом власти к пролетариату установленный до революции номинал квартирной платы долго оставался неизменным, а падение реального курса денег свело ее фактическое значение к ничтожно малой величине. Незадолго до перехода к нэпу квартирная плата была отменена декретом от 27.01.1921 г. Новая экономическая политика установила принцип самокупаемости для жилищного хозяйства. Декретом от 22.04.1922 г. была установлена квартплата, которая, действуя без изменений на протяжении 14 месяцев при непрерывно падающем рубле, имела весьма малое практическое значение. 13 июня 1923 г. было издано постановление ВЦИК и СНК о введении ставок квартплаты в золотом исчислении. Размеры этой платы несколько укрепил домовый бюджет, но был недостаточен для обеспечения самокупаемости жилья.

В связи с этим в 1924, 1925, 1926 и, наконец, в 1928 гг. происходили повышения квартирной платы. Так, закон от 1926 г. был назван "первым робким, недостаточным шагом по необходимому повышению квартплаты", поскольку "политика квартирной платы должна быть направлена так, чтобы оплата за жилище гарантировала как эксплуатацию и ремонт домов, так и их восстановление"<sup>1</sup>.

В резолюции объединенного пленума ЦК и ЦКК ВКП(б) 14–20 июля 1926 г. говорилось о том, что необходимым условием проведения в жизнь этой политики должно быть согласование темпа повышения квартирной платы с темпом общего роста реальной заработной платы рабочих и служащих. Следствием этого явилась установка на периодическое повышение квартирной платы.

Часто приходится слышать, что с 1928 г. квартирная плата в нашей стране не изменялась и что советское правительство рассматривало низкую квартирную плату как социальное завоевание. Это не совсем верно. Действительно, постановление, по которому взимается современная квартирная плата, принято в 1928 г., однако само устройство квартирной платы было таково, что с изменением социального положения и качества жилища квартиросъемщика (при той же площади) она изменялась, поскольку строилась в соответствии с доходом и качеством занимаемой площади. До 1961 г. поступления в жилищное хозяйство в виде квартирной платы увеличивались с ростом заработной платы и улучшением качества жилья. Для различных ка-

---

<sup>1</sup> Петров В. До каких пор мы будем иметь "новые" квартирные платы. — *Коммунальное хозяйство*, 1926, № 21–22, с. 56.

тегорий плательщиков с 1928 по 1961 г. тарифная ставка за 1 кв.м. колебалась в пределах от 44 коп. до 1 руб. 32 коп.

Денежная реформа 1961 г., изменившая масштаб цен, привела к тому, что все население стало оплачивать жилье по единой, высшей по отношению к 1928 г. ставке. Таким образом, за этот период произошло повышение квартирной ставки в три раза, и только в 1961 г. квартплата стабилизировалась.

Необходимо отметить некоторые особенности квартирной платы в нашей стране, которые заключаются в том, что в действительности платой за жилье она названа быть не может. Это не цена жилья, а так называемый налоговый сбор, поскольку строится она, исходя из социального положения квартиросъемщика и его дохода. Построение квартирной платы по принципу налогов было временной мерой, направленной на ограничение капиталистических элементов, именно поэтому она была одним из элементов налоговой политики правительства. Однако уже в 1926 г. ставилась задача привести квартирную плату к ее истинному смыслу. Шейнис Д.И. подчеркивал, что достижением закона о квартирной плате 1926 г. было "введение основной ставки оплаты за единицу жилой площади, определяемой исходя из стоимости эксплуатации и амортизации благоустроенного жилья. Таким образом в сознание населения будет внедряться представление о себестоимости жилища и хозяйственной постановки эксплуатации его, в противовес укоренившемуся за годы военного коммунизма и все еще не изжитому взгляду на квартирную плату как на произвольно устанавливаемое обложение"<sup>1</sup>.

С 1961 г. квартирная плата в нашей стране перестала быть налогообразным сбором, но так и не стала *ценой* жилища, превратившись в чисто символическую номинальную величину. Это создало иллюзию, что жилище может быть бесплатным: к 1980 г. намечалось отменить ее совсем.

Таким образом, политика квартирной платы долгое время была элементом не только жилищной, но и налоговой политики государства. Когда доходы жилищного хозяйства резко сократились (1961 г.) и эта отрасль перешла на дотации, источником этих дотаций, на наш взгляд, стал подоходный налог, в той его части, которая ранее не расходовалась на жилищное строительство.

Историческая метаморфоза подоходного налога с населения, а также модификация роли и принципов построения квартирной платы дают, на наш взгляд, достаточно веские основания для вывода, что между расходами из государственного бюджета на жилищные отрасли и подоходным налогом существует причинная связь, которая и обуславливает их количественное совпадение в период с 1960 по 1986 г. (рис. 2).

---

<sup>1</sup> Шейнис Д.И. Квартирная плата. – Коммунальное дело, 1926, № 15–16, с. 3.

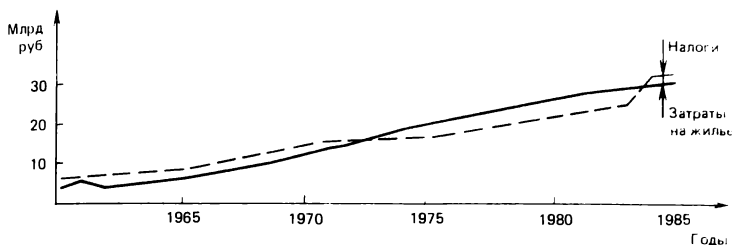


Рис. 2.

Сделанный вывод о сущности подоходного налога на современном этапе в целом не противоречит сложившемуся его пониманию в экономической литературе: "Подоходный налог – дополнительный источник бюджетных средств для повышения жизненного уровня трудящихся и обеспечения расширенного воспроизводства"<sup>1</sup>. Авторы этого определения считают, что этот налог "размазывается" по расходным статьям государственного бюджета; он может направляться на просвещение, здравоохранение, может и на жилье, но ничего более определенного они не утверждают. Факты, приведенные в начале, позволяют нам сделать более категоричное утверждение – *подоходный налог расходуется исключительно на жилищные нужды*.

Однако это утверждение не следует понимать буквально, что именно те средства, которые аккумулируются в виде подоходного налога, идут на финансирование жилищного строительства. Мы говорим не о механическом перераспределении этого источника и не о том, что этот источник – единственно возможный в обозримом будущем, а о количественных пропорциях и о качественном построении подоходного налога как целевого жилищного сбора.

Инерционность и взаимосвязанность экономических процессов, отраженная в инструкциях, которые обеспечивают преемственность финансового планирования, позволяют сделать вывод об устойчивости этой пропорции.

<sup>1</sup> Энциклопедия "Политическая экономия". М., 1976, т. 3, с. 272.

История дает еще один аргумент в пользу этого вывода. В 1960 г. был принят закон "Об отмене налогов с заработной платы рабочих и служащих", при этом отмечалось: "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"<sup>1</sup>. Однако выполнить намеченное оказалось невозможным, и закон был просто забыт.

Действительно, эта аргументация имеет отношение к подоходному налогу в его первоначальном смысле, но не работает для квартирного налога, которым уже тогда являлся подоходный налог. Отмена налога могла состояться только при условии увеличения квартирной платы до размеров самоокупаемости и самофинансирования жилья. Руководителями страны был избран другой путь: квартирную плату, как уже отмечалось, было намечено отменить. Одновременная отмена подоходного налога и квартирной платы предполагала нахождение альтернативного источника финансирования жилищных отраслей. А это в свою очередь требовало коренной реформы всей экономической системы, позволяющей найти новую основу для балансирования государственного бюджета. Такая задача и ставилась в 1965 г., но не была решена.

Таким образом, взимание налога с заработной платы означает лишь централизацию средств на жилищный комплекс, с тем чтобы обеспечить их большую мобильность для проведения экономической политики государства.

Немаловажны также обстоятельства, в которых сформировалась изучаемая модель жилищных отношений, – период индустриализации страны, во время которого средства, предназначенные для жилищного строительства, изымались у населения прямыми налогами и распределялись по приоритетам чрезвычайного времени на расселение рабочей силы вокруг промышленных новостроек. Эта жилищная политика была достаточно типична для того времени и не имела в принципе альтернативы, поскольку война, экономический кризис или политика, направленная на *ускоренную индустриализацию*, ведут к застою или абсолютному уменьшению жилого фонда и необходимо централизованное вмешательство для того, чтобы не ухудшились условия жизни важных общественных групп. Однако модель жилищных отношений, сформировавшаяся в экстремальной ситуации, продолжает функционировать уже более 50 лет.

В современных условиях ей приписывается способность реализовывать те социальные цели, о которых уже упоминалось:

---

<sup>1</sup> Марьяхин Г.Л. Очерки истории налогов с населения в СССР. М., 1964, с. 240.

сглаживание жилищных и доходных неравенств, обеспечение равного права на получение жилья. Теоретически это должно происходить так: средства на строительство общего жилого фонда формируются с учетом реальных возможностей каждого, а квартиры затем распределяются общественными организациями так, чтобы гарантировать равномерное удовлетворение этой приоритетной потребности. Такая логика может реализоваться только в идеальном обществе, в реальном же, где действуют люди, выражающие интересы определенных социальных групп, эти "благие намерения" используются совсем в иных целях, общественные приоритеты подменяются групповыми. Как следствие этого – выявленная учеными тенденция *все большей поляризации населения по жилищным условиям вопреки общественным ожиданиям*. Результаты взятых автором интервью у представителей местных органов власти убеждают, что модель жилищных отношений, основанная на административных принципах внешней бесплатности, не имеет механизма защиты против волюнтаризма, протекционизма и прямой коррупции. По идее эту функцию должны выполнять профсоюзные комитеты и органы народного контроля, однако эти организации давно уже не защищают интересы трудящихся, сросшись с руководящим аппаратом. Распространенной практикой является "пересаживание" в профсоюзные кресла бывших партийных и советских руководителей не первого ранга, которым до пенсии осталось 5–6 лет. Но дело даже не в конкретной практике, а в том, что такая модель жилищных отношений – порождение административной системы и ее оплот. Даже небольшое ее изменение – передача средств на жилье местным Советам – вызывает отчаянный протест представителей административной системы: "Не имея в руках такого мощного рычага влияния на развитие производства, как выделение средств на жилищное строительство, министерство не может отвечать за развитие отрасли в целом"<sup>1</sup>. Таким образом, для административной системы жилье – рычаг манипуляции, закрепощения работника, рычаг власти.

Эта ситуация характерна не только для нашей административной системы, она в каком-то смысле является типичной. Еще задолго до появления советских чиновников "английские фабриканты, владельцы рудников и горнозаводчики практически убедились, какое давление могут они оказывать на бастующих рабочих, если они одновременно являются домохозяевами этих рабочих"<sup>2</sup>. Вот почему небезосновательна тревога за судьбу пе-

---

<sup>1</sup> Ходжаев Д. Комплексность – главное направление в застройке городов. – *Плановое хозяйство*, 1976, № 8, с. 16.

<sup>2</sup> Ф. Энгельс. К жилищному вопросу. К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч., т. 18, с. 242.

рестройки: действующая модель жилищных отношений – один из самых эффективных ее тормозов, поскольку в этих условиях естественное для человека стремление иметь нормальные бытовые условия подчас оборачивается цепью компромиссов: работать где угодно, уходить от конфликтов с начальством, покорно высидивать в приемных в ожидании очередного обещания.

Современная модель жилищных отношений, как показал анализ, имеет полукрепостническую сущность и в корне противоречит социализму – обществу свободных ассоциированных производителей. Однако в массовом сознании конкретная жилищная политика 30–80-х гг. стала отождествляться с истинно социалистической. Разбить этот стереотип помогает изучение того, как строились жилищные отношения в 20-х гг.

В этот период жилье было включено в товарные отношения, в политике квартплаты делались реальные шаги по преодолению ее налогового характера и приданию ей черт реальной цены жилища. Намечались мероприятия по формированию финансовых ресурсов жилищного сектора из собственных источников. Основными моментами жилищной политики, как считал начальник жилищного отдела ГУКХ НКВД Шейнис Д.И., являются: хозяйственная постановка эксплуатации жилищного фонда на началах самокупаемости и накопления средств внутри самого хозяйства для амортизации и расширения жилфонда путем нового строительства. Для этой цели проводились периодические повышения квартирной платы, были учреждены специальные суммы жилфонда на нужды строительства и капитального ремонта.

Безусловно, жилищная политика 20-х гг. носила на себе отпечаток времени и потому сегодня для нас неприемлема, но тот факт, что могла существовать и развиваться иная модель жилищных отношений, укрепляет уверенность в возможности ставить задачу не совершенствования действующей модели, как это предполагается сейчас, а формирования новой, направленной на максимальное раскрепощение личности, увеличение области свободы и выбора.

Таким требованиям, на наш взгляд, может удовлетворить жилищная система, ядром которой является реальная аренда жилья. Вместо двух жилищных отраслей (строительство и жилищно-коммунальное хозяйство) каждая территория должна иметь свою жилищную "фирму", которая строит дома, сдает их в аренду, обеспечивает фирменное обслуживание и работает на принципах хозрасчета. Однако для детальной проработки новой жилищной модели требуются более глубокие научные исследования, осмысление опыта социалистических стран, но главное – полное выведение жилищного вопроса из идеологической плоскости и развенчание мифа о бесплатности государственного жилья.