



УДК [94+316.334.3](47)|1953/1985|

## СОЦИАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 1950 – СЕРЕДИНЕ 1980-Х ГГ.: ЭТАПЫ ВЫРАБОТКИ И МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

А. А. Гуменюк

Гуменюк Алексей Анатольевич, кандидат исторических наук, доцент кафедры отечественной истории и историографии, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, GumenukAA@rambler.ru

В статье дан анализ процесса выработки и механизма реализации социальной стратегии Советского государства в 1953–1985 гг. Выдвинуто положение о том, что основные идеологические компоненты советской социальной стратегии указанного периода окончательно сформировались после XXII съезда КПСС, показана истинная роль структур КПСС в механизме выработки и реализации советской социальной политики.

**Ключевые слова:** директива, комиссия, комитет, коммунизм, механизм, модель, основы законодательства, свод законов, стратегия, политика, указ, этап.

### Social Development Strategy in the Soviet Union in the Second Half of the 1950s – the Middle of the 1980s: Stages of Policy-making and Implementation Mechanisms

А. А. Gumenyuk

Alexey A. Gumenyuk, ORCID 0000-0001-7024-2142, Saratov State University, 83, Astrakhanskaya Str., Saratov, 410012, Russia, GumenukAA@rambler.ru

The article analyzes the policy-making process and implementation mechanisms of the social development strategy of the Soviet Union in 1953–1985. It claims that the main ideological components of the Soviet strategy of social development during the period concerned were fully established after the XXII Congress of the Communist Party, and show which role the institutions of the Communist party played in the policy-making and realization of the Soviet social development strategy.

**Key words:** directive, commission, committee, communism, mechanism, model, framework legislation, set of laws, strategy, policy, decree, stage.

DOI: 10.18500/1819-4907-2018-18-2-161-169

Согласно Конституции Российской Федерации Россия является социальным государством (ст. 7). Однако с момента принятия основного закона страны социальная составляющая так и не стала преобладающим направлением внутренней политики Российской Федерации. Его руководители на протяжении всей новейшей истории страны планомерно отодвигали на второй план решение задач социальной защиты и поддержки населения. Главное же внимание в различные временные отрезки времени уделялось программам приватизации собственности, либерализации цен, конверсии и в целом созданию эффективной



рыночной экономики. В настоящее время термин «государство народного благоденствия» практически исчез из лексикона ведущих российских политиков, все меньше используется словосочетание «гражданское общество». Само понятие «социальное государство» приобрело декларативный характер, о своих социальных обязательствах власть имущие «вспоминают» лишь накануне парламентских или президентских выборов. В настоящее время государство в Российской Федерации превращается в инструмент реализации интересов мировых финансовых группировок, а его функции сводятся к регулированию финансовой политики. Зарождавшееся в процессе исторического развития именно как определенная форма организации групп людей для удовлетворения материальных запросов, как институт социальной защиты определенных категорий населения государство в настоящее время тяготеет к отказу от социальной функции.

Советский опыт решения социальных проблем идеологи рыночных реформ объявили «историческим мифом», а сама идея его научной экспертизы была признана тупиковой. В силу этого исторический опыт советского социального механизма не только не используется, но и служит примером негативизма и порочности самого социализма. Однако социальные практики в современной России доказывают несостоятельность такого подхода к наследию советской эпохи. Система социальной защиты населения разрушается, применимость социального пакета ограничивается лишь бюджетной сферой. Декларируемая в основном законе РФ главная цель функционирования социального государства – создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека, – в реальности заменяется системой социальной несправедливости. Именно поэтому политику достижения социального равенства, являющуюся одной из краеугольных камней социализма, в сегодняшних идеологических практиках рассматривают как унификацию, примитивизацию системы социального механизма. Особенно остро последствия функциональной трансформации государства россияне стали ощущать с началом в 2008 г. – масштабного экономического кризиса, усугубленного санкционной политикой Запада в 2014 г. Эти два события окончательно разрушили иллюзии социальной защищенности населения и довольно высокого уровня жизни, поддерживаемые ранее высокими ценами на нефть даже после уничтожения производящих отраслей про-



мышленности. Таким образом, это обстоятельство в совокупности со всем вышеизложенным делает исключительно значимым и актуальным изучение проблем эволюции советской социальной стратегии и механизмов ее реализации в условиях «полной автономности» советской экономики.

Стратегию государственной социальной политики энциклопедический словарь «социальная политика» определяет как генеральное решение системы социальных проблем страны на конкретно-историческом этапе ее развития, а ее приоритеты – как наиболее важные, значимые, насущные проблемы, осознанные как первоочередные задачи социальной политики из числа соответствующих ее стратегии<sup>1</sup>. Таким образом, стратегия – это модель деятельности, рассчитанная на долгосрочный период, которая предполагает движение к достижению конкретных целей.

В принятой 5 декабря 1936 г. новой Конституции СССР Советский Союз определялся как социалистическое государство рабочих и крестьян, провозглашая тем самым победу социализма<sup>2</sup>. Констатируя успехи СССР в строительстве социализма, делегаты XVIII съезда ВКП (б) весной 1939 г. провозгласили, что страна вступила в новый этап социально-экономического развития – «в полосу завершения строительства бесклассового социалистического общества и постепенного перехода к коммунизму»<sup>3</sup>. Однако военное лихолетье и трудности послевоенного восстановления существенно осложнили реализацию намеченного курса. Только в новых исторических реалиях 1953–1954 гг. стало возможным приступить к масштабному претворению в жизнь этой установки. Г. М. Маленков, занявший в марте 1953 г. важнейший в стране пост председателя Совета министров СССР, в речи на траурном митинге на Красной площади в день похорон Иосифа Виссарионовича заявил, что главной задачей внутренней политики нового руководства является «... обязанность неослабно заботиться о благе народа, о максимальном удовлетворении его материальных ... потребностей»<sup>4</sup>.

На протяжении последующих трех десятилетий первые лица СССР стремились выстраивать социально-экономический курс развития страны именно исходя из этой стратегической цели. Идеологической платформой этого процесса стали слова В. И. Ленина о социализме, сказанные им во время выступления 5 июля 1918 г. на V Всероссийском съезде Советов рабочих, крестьянских, солдатских и красноармейских депутатов: «И когда со всех сторон мы видим новые требования, мы говорим: это так должно быть, это и есть социализм, когда каждый желает улучшить свое положение, когда все хотят пользоваться благами жизни»<sup>5</sup>. Отчеты ЦК КПСС съездам партии за разные годы содержат немало ярких высказываний, доказывающих высокую степень приверженности руководителей партии этой установке. Н. С. Хрущев, выступая 17 октября 1961 г. на XXII съезде

КПСС заявил, что производство во имя человека является «священным принципом деятельности партии и Советского государства». В новой программе КПСС, принятой на этом съезде, цель социализма определялась как «все более полное удовлетворение растущих материальных и культурных потребностей народа путем непрерывного развития и совершенствования общественного производства»<sup>6</sup>. В материалах партийных съездов и пленумов предперестроечного двадцатилетия можно встретить еще более возвышенные эпитеты относительно приоритетов в развитии советского общества. Удовлетворение разнообразных материальных потребностей советских людей именовалось главной (1966, 1983 г.), высшей (1971, 1976 г.) целью экономической политики КПСС, «первейшим партийным делом», «началом и конечным пунктом экономической политики партии» (1981 г.), долгом «перед советскими людьми»<sup>7</sup>.

Стремление придать экономическому развитию страны яркую социальную направленность доказывает и выдвижение партийными лидерами страны таких лозунгов, как «Все во имя человека, все для блага человека» (Н. С. Хрущев, 1961 г.); «Конкретная забота о конкретном человеке, его нуждах и потребностях» (Л. И. Брежнев, 1981 г.). Первый из указанных призывов был включен в проект новой советской Конституции, принятие которой намечалось в 1964 г. В несколько видоизмененном виде он стал составной частью текста Конституции 1977 г. и звучал как «забота всех о благе каждого и забота каждого о благе всех»<sup>8</sup>. Таким образом, руководство страны четко осознало приоритет социальных функций государства. Сущность социализма, а в перспективе и коммунизма ассоциировалась, прежде всего, с удовлетворением разносторонних социальных нужд трудящихся через осуществление перехода от принципа распределения по труду к принципу распределения по потребностям. Именно это являлось одной из краеугольных целей социальной стратегии Советского государства во второй половине 1950 – середине 1980-х гг.

Выступая на XX съезде КПСС, Н. С. Хрущев заявил: «Советская страна находится сейчас на крутом подъеме. Если образно говорить, мы поднялись на такую гору, на такую высоту, откуда уже зримо видны широкие горизонты на пути к конечной цели – к коммунистическому обществу»<sup>9</sup>. Тем самым он продемонстрировал свою убежденность в том, что советское общество готово начать поступательный процесс движения к коммунистическому обществу. Для этого помимо указанного выше принципа необходимо было ликвидировать сохранявшиеся еще различия между городским и сельским населением, а также работниками умственного и физического труда. В результате в стране, по мысли ее руководства, должен был возникнуть бесклассовый общественный строй с полным социальным равенством его



членов. В том числе именно так определялась сущность понятия коммунистическое общество в принятой 31 октября 1961 г. новой программе КПСС<sup>10</sup>. Соответственно достижение социальной однородности в советском обществе являлось другой, не менее важной, целью социальной стратегии Советского государства в рассматриваемое время. Однако степень реализации обозначенных задач находилась в прямой зависимости от экономических возможностей государства. Выступая с докладом 30 марта 1971 г. на XXIV съезде КПСС, Л. И. Брежнев назвал экономику главной политикой, «... от успехов которой в решающей степени зависит поступательное движение советского общества к коммунизму ...»<sup>11</sup> Поэтому уровень экономического развития страны выступает главным критерием выделения этапов в процессе выработки социальной стратегии Советского государства в постсталинский период.

Успехи в реформировании советской экономики к концу 1950-х гг. позволили руководству страны приступить к созданию материально-технической базы коммунистического общества. Именно так была сформулирована главная задача развития народного хозяйства страны на 1959–1965 гг. на внеочередном XXI съезде КПСС, работавшем с 27 января по 5 февраля 1959 г.<sup>12</sup> С этого момента СССР вступил в новый этап социально-экономического развития, по завершении которого (по мысли разработчиков новой программы КПСС это должно было произойти в 1980 г.) население страны получало возможность бесплатно пользоваться жилищем, услугами коммунальных, медицинских, лечебно-профилактических, досуговых организаций (в том числе пионерскими лагерями), органов социального обеспечения, сетью дошкольных учреждений, предприятий общественного питания, городским транспортом<sup>13</sup>.

По мере формирования необходимой экономической основы перехода к коммунизму открывались широкие возможности для стирания существовавших различий между городом и деревней, между умственным и физическим трудом и, в конечном итоге, формирования социально однородного коммунистического общества. Характеристика, данная в проекте Конституции 1964 г. советскому обществу как обществу «равноправных тружеников» (ст. 3)<sup>14</sup>, свидетельствует о констатации руководством страны значительных успехов в преодолении указанных различий. Начавшаяся в марте 1965 г. в СССР экономическая реформа под лозунгом «Лучше работаешь, больше получаешь» открывала еще больший простор для реализации вышперечисленных целей социальной стратегии Советского государства. Прежде всего, речь шла о широких возможностях для удовлетворения растущих потребностей населения. Плановые задания, утверждаемые на VIII и IX пятилетки, исходили именно из этого тезиса<sup>15</sup>. В целом успехи реализации целей и задач соци-

альной стратегии СССР на этом этапе отражают слова, сказанные А. Н. Косыгиным в ходе выступления 6 марта 1971 г. на XXIV съезде КПСС. Деля доклад о директивах развития народного хозяйства СССР на 1971–1975 гг., он отметил, что «социализм впервые в истории превращает богатство общества в богатство для всех членов общества»<sup>16</sup>. Это являлось важным достижением в строительстве общества развитого социализма, о начале которого было объявлено Брежневым в обращении к советскому народу в честь 50-летия Великой Октябрьской социалистической революции в 1967 г.

Заявление генерального секретаря ЦК КПСС на XXV съезде партии (24 февраля – 5 марта 1976 г.) о завершении строительства в СССР развитого социалистического общества<sup>17</sup> может служить основанием для выделения следующего этапа формирования социальной стратегии в СССР. В преамбуле к тексту Конституции 1977 г. одной из важных черт, присущих развитому социализму, было обозначено наличие могучих производительных сил и передовой науки<sup>18</sup>. Эти два условия позволяли вывести процесс выработки стратегических целей социального развития СССР на новые рубежи. Исходя из этого, уже на XXV съезде КПСС А. Н. Косыгиным было заявлено о возможности советской экономикой в 1976–1980 гг. удовлетворять потребности населения в предметах потребления высокого качества. Данный тезис был признан главным условием дальнейшего продвижения вперед<sup>19</sup>. Важнейшим направлением программы социального развития на данном этапе являлись и меры по дальнейшему совершенствованию социальной структуры советского общества. В частности, в постановлении июльского 1978 г. Пленума ЦК КПСС подчеркивалась необходимость «всемерно наращивать усилия для решения задачи сближения материальных и культурно-бытовых условий жизни города и деревни»<sup>20</sup>. Достижение в этом процессе, как казалось руководству, значительных успехов позволило лидеру СССР в отчетном докладе XXVI съезду КПСС 23 февраля 1981 г. заявить о сближении уровней жизни всех групп советского общества. Кроме того, в своем выступлении он сделал предположение о возникновении в СССР бесклассовой структуры общества «в исторических рамках зрелого социализма». Констатировав достижения в стирании межклассовых различий, оратор в свою очередь сформулировал новую стратегическую задачу социального развития – «необходимость выравнивания социальных различий ... в территориальном плане»<sup>21</sup>, т. е. между различными регионами страны.

Развитие социальной стратегии Советского государства по намеченным XXVI съездом КПСС направлениям происходило в рамках курса по совершенствованию развитого социализма, провозглашенного Ю. В. Андроповым в конце 1982 г. В результате в обществе должен был сформировать-



ся присущий социализму общественный климат, который означал бы новое качество жизни трудящихся масс. Это понятие Юрий Владимирович понимал не только как материальный комфорт, а как «... весь спектр полнокровного человеческого бытия»<sup>22</sup>. Таким образом, основные доктринальные компоненты советской социальной стратегии постсталинского периода окончательно сформировались с принятием в 1961 г. новой программы КПСС. В дальнейшем эволюция этой стратегии происходила исключительно под влиянием изменений показателей экономического развития в Советском Союзе.

Применительно к конкретным сферам социального развития каждая из перечисленных целей и задач социальной стратегии Советского государства претворялась в жизнь через комплекс соответствующего социального законодательства, т. е. в рамках социальной политики. Возникновению законодательного акта в любой области деятельности государства, в том числе и в социальной сфере, предшествует законодательная инициатива. В СССР согласно статье 38 Конституции 1936 г. право законодательной инициативы принадлежало только палатам Верховного Совета СССР – Совету Союза и Совету Национальностей<sup>23</sup>. Во второй половине 1950-х гг. в связи с расширением прав союзных республик существенно активизировалось республиканское законодательство. Согласно закону от 11 февраля 1957 г. Верховный Совет СССР сохранил за собой право установления основ законодательства. Эти законодательные акты содержали наиболее общие принципы и характеризовали основные институты отдельных сегментов социальной политики, являвшиеся едиными и обязательными для всех союзных республик. Опираясь на эти основополагающие документы, Верховные Советы союзных республик получили право утверждать соответствующие законы и кодексы<sup>24</sup>.

Масштабы работы, проводившейся с конца 1950-х по начало 1980-х гг. по подготовке законоположений о тех сегментах социальной сферы, которые не имели систематизирующего правового регулирования, вызвали необходимость расширить круг органов, осуществляющих законодательную инициативу. В 1972 г. ею были наделены организации ВЦСПС, а в 1978 г. – ВЛКСМ. Для повышения эффективности законодательной деятельности Верховного Совета СССР в 1966 г. было решено образовать в обеих его палатах постоянные комиссии по основным направлениям социального развития<sup>25</sup>. С 3 августа 1966 г. там стали функционировать комиссии по торговле и бытовому обслуживанию, с 10 декабря того же года были учреждены комиссии по делам молодежи, летом 1970 г. – комиссии по здравоохранению и социальному обеспечению. 28–29 октября 1976 г. в Совете Союза и Совете Национальностей высшего органа государственной власти СССР появились комиссии по вопросам труда и быта

женщин, охраны материнства и детства<sup>26</sup>. В Верховном Совете РСФСР наряду с указанными комиссиями создавались комиссии по вопросам развития коммунального хозяйства и благоустройства, по делам несовершеннолетних<sup>27</sup>. В соответствии с положениями о постоянных комиссиях союзного и республиканских парламентов эти структуры имели право подготовки проектов законов СССР и РСФСР и других предложений по вопросам развития соответствующей отрасли социального развития<sup>28</sup>.

Для обеспечения заинтересованного и компетентного обсуждения подготовленных комиссиями проектов тех или иных законов широко практиковалось привлечение законодательными органами различных экспертов в соответствующей отрасли социального развития. Например, в разработке основ законодательства о здравоохранении участвовали различные министерства, медицинские учреждения, в том числе научно-исследовательские, ВЦСПС. При выработке основ законодательства о труде осуществлялись специальные экономические эксперименты и проводились социологические обследования<sup>29</sup>. Практиковалось и всенародное обсуждение важнейших законодательных актов. Ярким примером данного явления советской законодательной практики выступает публикация проекта Конституции 1977 г. в периодической печати. Такой прием в законотворческой деятельности использовался и ранее. Например, в ходе принятия закона о государственных пенсиях (1956 г.). С учетом поступивших поправок и замечаний проект соответствующего законодательного акта вышперечисленными комиссиями подрабатывался, утверждался и публиковался.

Особое значение в реализации государственной социальной политики имели подзаконные акты: указы Президиума Верховного Совета СССР, Президиумов Верховных Советов союзных и автономных республик, постановления Совета министров СССР, союзных и автономных республик, Государственного комитета по труду и заработной плате (с 17 апреля 1976 г. – Госкомитет по труду и социальным вопросам), приказы министерств. Они конкретизировали и дополняли зафиксированные в основах законодательства и кодексах законов нормы. В то же время в рассматриваемый период значение отдельных подзаконных актов усилилось. Так, указы Президиума Верховного Совета стали утверждаться как законы Верховного Совета СССР и тем самым приобрели высшую юридическую силу. Практиковалось издание совместных постановлений. Например, в целях разъяснения о применении существовавшего законодательства о труде и социальном обеспечении Государственный комитет по труду и социальным вопросам издавал совместные постановления с ВЦСПС или другими организациями<sup>30</sup>.

На местном уровне органы государственной власти и управления осуществляли реализацию



социальной политики, воздействуя на социальную инфраструктуру местного значения, и предоставляли социальные услуги, издавая для этого собственные нормативные акты. Эти решения и распоряжения были обязательными для исполнения на ограниченной территории и были подзаконны по отношению не только к актам союзных и республиканских законодательных органов, но и их Советов Министров. Однако на подведомственных соответствующим Советам территориях, полномочия их руководящих органов, постоянных комиссий в руководстве региональной инфраструктурой, распоряжением средствами местных бюджетов при решении вопросов социального развития начиная с конца 1950-х гг. постепенно расширялись.

Постановления ЦК КПСС, указы и постановления Верховных Советов СССР и РСФСР, опубликованные в период с 1957 г. по 1984 г., своим содержанием нацеливали на превращение местных Советов различного уровня в полномочные органы государственной власти, способных «... решать на своей территории все вопросы местного значения, координировать и контролировать в пределах своей компетенции работу всех предприятий и организаций независимо от их ведомственной подчиненности»<sup>31</sup>. Четче и полнее основные функции местных Советов были разработаны в специальной главе Конституции СССР 1977 г., посвященной местным органам государственной власти и управления. Согласно статье 147 основного закона страны под их контроль передавалась значительная часть социальной инфраструктуры. Они также получали право утверждать планы социального развития на подотчетной территории (ст. 137)<sup>32</sup>. Для более качественного исполнения этих полномочий в структуре исполнительных комитетов Советов различных уровней учреждались отделы и управления (по вопросам развития здравоохранения, социального обеспечения, бытового обслуживания, труда, общественного питания, пищевой промышленности, торговли, физической культуры и спорта), а также постоянные комиссии по вопросам социально-культурного строительства<sup>33</sup>. Следовательно, местные Советы получили не только юридические права, но и механизмы для комплексного планирования социального развития городов, районов и других регионов страны.

В рассматриваемый период существенно были расширены права местных профсоюзных организаций. Так, в утвержденной 15 июля 1958 г. указом Президиума Верховного Совета СССР новой редакции положения «О правах фабричного, заводского, местного комитета профессионального союза» констатировалось, что вопросы условий труда, заработной платы, быта, отдыха трудящихся должны были решаться при обязательном участии профсоюзов<sup>34</sup>. С принятием от Министерства здравоохранения санаториев и домов отдыха в марте 1962 г. роль ВЦСПС в

механизме реализации социальной политики становится более весомой. В начале этого десятилетия расширяются права местных профсоюзных комитетов в решении вопросов пенсионного обеспечения рабочих и служащих. Созданными для этого при фабкомах, завкомах и месткомах комиссии получили право контроля (совместно с администрацией предприятий, организаций и учреждений) предварительной подготовки документов, необходимых для назначения пенсий<sup>35</sup>. В условиях начавшейся в 1965 г. в СССР экономической реформы у фабричных, заводских и местных комитетов профсоюзов появилась юридически закрепленная возможность определять направления и порядок использования финансовых средств из фонда материального поощрения и фонда социально-культурных мероприятий и жилищного строительства предприятий, возросло их участие в регулировании условий труда, заработной платы, содействии кооперативному и индивидуальному жилищному строительству<sup>36</sup>.

Принятие в 1977 г. нового основного закона СССР создало юридическую основу для превращения трудовых коллективов в одну из составляющих механизма выработки социальной политики. В развитие положений ст. 8 Конституции на восьмой сессии Верховного Совета СССР десятого созыва 17 июня 1983 г. был принят закон «О трудовых коллективах предприятий, учреждений и организаций». Согласно этому законодательному акту члены трудовых коллективов получили право участвовать в разработке и обсуждении проектов планов социального развития своего предприятия, учреждения или организации, а также территории, где они расположены<sup>37</sup>.

Однако в действительности главную роль в выработке основных направлений социальной политики СССР играли органы КПСС. Именно на уровне партийной номенклатуры реально рассматривались конкретные вопросы и принимались решения. Прежде всего, для выработки проекта постановления по какому-либо вопросу создавалась комиссия из членов Президиума ЦК, которой поручалось внести свои предложения в ЦК по данному вопросу. По итогам своей работы комиссия предоставляла в ЦК соответствующую записку. В результате обсуждения данное постановление получало либо одобрение, либо направлялось на доработку в соответствии с высказанными замечаниями. Например, именно таким образом вырабатывались решения по таким аспектам социальной политики, как жилищное строительство, сокращение продолжительности рабочего дня, освобождение от налогообложения одиноких и малосемейных граждан, повышение заработной платы низкооплачиваемым категориям населения, вопросы помощи многодетным семьям, регулирование уровня цен на различные продукты и увеличение их производства. Основанием для принятия определенного решения по конкретному вопросу развития социальной сферы



выступали и предложения отдельных членов ЦК. В частности, 11 февраля 1954 г. в Президиум ЦК КПСС А. И. Микоян направил записку «О необходимости дополнительных поставок мяса из-за границы», в результате обсуждения которой было принято постановление «О поставках мяса из-за границы»<sup>38</sup>.

В ряде случаев члены комиссий Президиума ЦК КПСС по выработке конкретного постановления обращались за консультацией к специалистам в различных областях социального развития. Так, при выработке решения о развитии индивидуального и кооперативного жилищного строительства зимой 1957 г. была затребована справка по этим вопросам от советского архитектора кандидата технических наук, действительного члена Академии строительства и архитектуры СССР В. И. Светличного. Для составления всеобъемлющей картины положения дел по конкретной проблеме по запросу членов указанных комиссий заведующие соответствующими отделами аппарата ЦК КПСС предоставляли им всю необходимую информацию. Например, по вопросу о снижении цен на свинину, мясо гусей и уток 23 октября 1957 г. заведующим сельскохозяйственным отделом ЦК КПСС по РСФСР и первым заместителем заведующего сельскохозяйственным отделом ЦК КПСС по союзным республикам была подготовлена справка к проекту соответствующего постановления Совета Министров СССР<sup>39</sup>. Кроме того, в аппарате ЦК КПСС в интересах усиления управления социальной сферой на сочетании функционального и производственно-отраслевого принципов были созданы отдел легкой и пищевой промышленности (1954 г.), отдел промышленности по переработке сельскохозяйственного сырья и торговле по РСФСР (существовал в 1964–1965 гг.), отдел торговли и бытового обслуживания (1965 г.)<sup>40</sup>. В дальнейшем изменения в структуре аппарата ЦК КПСС были незначительными. Они происходили преимущественно внутри отделов: создавались или упразднялись сектора, подотделы, группы. Аппарат республиканских и местных партийных организаций имел сходную структуру<sup>41</sup>. Таким образом, структуры КПСС всех уровней дублировали органы государственной власти, а также детально отражали систему министерств и ведомств, ведавших вопросами социальной политики.

Любые решения государственных органов власти, в том числе и в социальной сфере, вступали в законную силу только после предварительного согласования с соответствующими секторами и отделами аппарата ЦК и утверждались на заседании Президиума ЦК КПСС (с 1966 г. – Политбюро)<sup>42</sup>. Механизм согласования и принятия решений на высшем государственном уровне включал в себя следующие этапы: подготовку записки по конкретному вопросу для Генерального секретаря ЦК КПСС; решение секретариата ЦК, содержащее одобрение проекта

Верховного Совета СССР, соответствующее постановление Совета министров СССР, указание ЦК союзных республик, обкомам партии, ВЦСПС, министерствам и ведомствам СССР и Совминам союзных республик на выполнение этого постановления. Решение Секретариата ЦК должно было быть утверждено Политбюро ЦК, для чего туда направлялись: проект постановления ЦК, проект Указа Президиума Верховного Совета СССР, проект постановления Совета Министров СССР. Наконец, секретарями ЦК КПСС, заведующими соответствующими отделами ЦК КПСС готовилась и подписывалась совместная записка. Именно таким образом в 1976 г. было принято постановление Совета Министров СССР «Об улучшении руководства работой в области труда и социального развития».

Подобный механизм согласования и утверждения решений существовал и на местном уровне. Регламент обкома партии предусматривал постоянное присутствие заведующих отделами обкома и их заместителей, председателя контрольно-ревизионной комиссии областной партийной организации, редактора областной газеты, первого (второго) секретаря обкома ВКЛСМ, начальника (заместителя) начальника управления КГБ, прокурора (заместителя) прокурора области, начальника (заместителя) начальника управления внутренних дел облисполкома<sup>43</sup>. В местные партийные организации кроме партийных и советских работников входило руководство промышленных, сельскохозяйственных предприятий, организаций социальной сферы, общественных организаций. Например, на XXII Саратовской областной партийной конференции (17 февраля 1981 г.) в состав Саратовского обкома КПСС помимо представителей государственных и партийных структур (72 человека) были избраны 12 руководителей предприятий, промышленности, транспорта, связи и строительства, первые секретари областных организаций ВЛКСМ и ВЦСПС, 8 работников социальной сферы и культуры, 2 представителя от военных структур, 22 рабочих и 10 колхозников<sup>44</sup>.

Руководители наиболее крупных объектов социально-экономической инфраструктуры регионов принимали участие в работе бюро по должности. Следовательно, реальной управленческой структурой на провинциальном уровне являлась корпорация партийных и хозяйственных функционеров, часто основанная на клановом принципе. Однако это не исключало тесного взаимодействия правительственных, государственных, управленческих и партийных структур при принятии конкретных решений. Тем самым проводилась предварительная экспертиза конкретной проблемы путем тщательной ее проработки и согласований на многочисленных уровнях.

Директивы по пятилетним планам развития народного хозяйства СССР, утверждаемые на съездах КПСС, содержали основные задачи в области социального развития на ближайшие пять лет и



являлись основой для разработки развернутых планов социального развития Верховным Советом СССР и союзных и автономных республик<sup>45</sup>. В период между съездами такие директивные указания исходили от Политбюро ЦК. Например, 17 июня 1961 г. Совету Министров СССР было дано указание провести проверку выполнения постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 июля 1958 г. «Об ускорении развития производства искусственных и синтетических волокон, пластических масс и других синтетических материалов и изделий из них для удовлетворения потребностей населения»<sup>46</sup>. Если для решения какого-либо вопроса требовалась координация усилий различных органов власти, в таком случае практиковалось издание совместных постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР. Эти документы одновременно являлись и административными актами, и партийными директивами. Ответственность за претворение в жизнь закрепленных в них норм возлагалась не только на соответствующие государственные, но и партийные органы.

Издание законодательных актов подобного рода отражало постепенное возрастание роли КПСС в советском обществе, юридическое закрепление которой произошло в 1977 г. с принятием нового основного закона страны. Статья 6 Конституции характеризовала партию как ядро политической системы, государственных и общественных организаций в советском обществе. Было узаконено право организаций КПСС определять генеральную перспективу развития общества, линию внутренней, в том числе и социальной, политики<sup>47</sup>. Это положение было подкреплено и изменениями в Уставе КПСС, внесенными постановлением XXIV съезда КПСС 9 апреля 1971 г. Этим документом деятельность любых учреждений и предприятий ставилась под контроль их партийных организаций<sup>48</sup>. Для более эффективного осуществления контролирующей функций, первичные партийные организации получили возможность создавать в организациях социальной сферы комиссии с правом контроля деятельности администрации по выполнению планов социального развития<sup>49</sup>.

Следовательно, механизм выработки и реализации социальной политики в СССР представлял собой сложную систему прямых и косвенных уровней, включавших в себя следующие составляющие: директивные органы управления (центральные организации КПСС), органы законодательной власти (Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных и автономных республик), органы исполнительной власти (Советы Министров всех уровней), органы местной власти (местные Советы и парторганизации всех уровней), общественные организации (в первую очередь, профсоюзы). Однако в условиях монополии на власть коммунистической партии Советского Союза государственные и общественные

структуры исполняли лишь роль «проводников» партийных директив в жизнь. КПСС как основной субъект социальной политики в условиях фактического отсутствия гражданского общества опекала советский социум, перераспределяя в его интересах средства национального бюджета. Поэтому в СССР в 1953–1985 гг. реализовывалась патерналистская модель социальной политики, базировавшаяся на следующих принципах: 1) общедоступность и бесплатность основных социальных благ; 2) унификация, единство и строгая иерархия в управлении; 3) стабильность, предсказуемость в исполнении определенного объема гарантий, предусмотренных принятыми законами и установлениями; 4) стремление обеспечить больший объем социальных благ, рассчитанный на вовлечение большего количества получателей от государства различных видов социальной помощи<sup>50</sup>. Эти принципы во многом совпадают с принципами социальной политики, которая осуществлялась в Швеции (модель социальной политики Уильяма Генри Бевеиджа<sup>51</sup>). Эта модель исходит из того, что любой человек имеет право на минимальную защищенность по заболеваниям, старости или иной причине сокращения своих доходов. В рамках этой модели действуют системы страхования по болезни, прикрепление к которым является автоматическим, а пенсионные системы обеспечивают минимальные доходы всем престарелым независимо от их прошлых усилий по отчислению от заработной платы (так называемые «социальные» пенсии). Основным источником финансирования таких систем социальной защиты являются средства из государственного бюджета<sup>52</sup>.

Таким образом, разработка советской социальной стратегии в постсталинский период включала три этапа: 1) 1953–1961 гг.; 2) 1961–1976 гг. и 3) 1976 – начало 1980-х гг. Основные цели такой стратегии, базируясь на работах классиков марксизма-ленинизма, включали в себя следующие положения: осуществление перехода от принципа распределения по труду к принципу распределения по потребностям; ликвидация отличий как между городом и деревней, так и между различными регионами; стирание различий между умственным и физическим трудом. В результате по мысли властей в стране должно было возникнуть бесклассовое общество, члены которого будут иметь равные права в доступе к основным социальным благам на бесплатной основе. Достижение целей социальной стратегии в конкретных сферах социального развития осуществлялось посредством принятия соответствующих «Основ законодательства», кодексов, законов и других законодательных актов. К середине 1980-х гг. в стране возник четко отлаженный механизм выработки и реализации социальной политики на союзном, республиканском и местном уровнях. Но, несмотря на наличие множества субъектов, лишь организации КПСС обладали реальными



полномочиями в решении ключевых вопросов социальной сферы. Поэтому возникшую в 1953–1985 гг. модель социальной политики в СССР можно охарактеризовать как патерналистскую.

### Примечания

- 1 Социальная политика : энцикл. словарь / под общ. ред. Н. А. Волгина. М., 2005. С. 606.
- 2 Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. 5 декабря 1936 г. // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР : в 3 т. М., 1971. Т. 3. С. 3.
- 3 См.: XVIII съезд ВКП (б) : стенографический отчет. М., 1939. С. 3, 36, 47.
- 4 Маленков Г. М. Речь на траурном митинге в день похорон Иосифа Виссарионовича Сталина на Красной площади 9 марта 1953 года. М., 1953. С. 10.
- 5 Ленин В. И. Полное собрание сочинений : в 55 т. 5-е изд. М., 1969. Т. 36. С. 501.
- 6 См.: XXII съезд КПСС (17–31 октября 1961 г.) : стенографический отчет : в 3 т. М., 1962. Т. 1. С. 99, 238.
- 7 См.: XXIII съезд КПСС (29 марта – 8 апреля 1966 г.) : стенографический отчет : в 2 т. М., 1966. Т. 2. С. 354 ; XXIV съезд КПСС (8 марта – 9 апреля 1971 г.) : стенографический отчет : в 2 т. М., 1971. Т. 1. С. 65 ; XXV съезд КПСС (24 февраля – 5 марта 1976 г.) : стенографический отчет : в 3 т. М., 1976. Т. 2. С. 18 ; XXVI съезд КПСС (23 февраля – 3 марта 1981 г.) : стенографический отчет : в 3 т. М., 1981. Т. 1. С. 67–68 ; Андропов Ю. В. Ленинизм – неисчерпаемый источник революционной энергии и творчества масс. Избранные статьи и речи. М., 1984. С. 323, 528.
- 8 См.: XXII съезд КПСС (17–31 октября 1961 г.) : стенографический отчет. Т. 3. С. 162 ; XXVI съезд КПСС (23 февраля – 3 марта 1981 г.) : стенографический отчет. Т. 1. С. 67–68 ; Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. 1977 г. М., 1977. С. 5 ; Пыжиков А. В. Хрущевская оттепель. М., 2002. С. 400.
- 9 XX съезд КПСС (14–25 февраля 1956 г.) : стенографический отчет : в 2 т. М., 1956. Т. 1. С. 118.
- 10 См.: Программа Коммунистической партии Советского Союза. Принята на XXII съезде КПСС. М., 1976. С. 62, 63.
- 11 XXIV съезд КПСС (8 марта – 9 апреля 1971 г.) : стенографический отчет. Т. 1. С. 55.
- 12 Внеочередной XXI съезд КПСС (27 января – 5 февраля 1959 г.) : стенографический отчет : в 2 т. М., 1959. Т. 2. С. 20.
- 13 См.: Программа Коммунистической партии Советского Союза. С. 91, 94–96, 98.
- 14 Пыжиков А. В. Указ. соч. С. 401.
- 15 См.: XXIII съезд КПСС (29 марта – 8 апреля 1966 г.) : стенографический отчет. Т. 1. С. 74 ; Т. 2. С. 12 ; XXIV съезд КПСС (8 марта – 9 апреля 1971 г.) : стенографический отчет. Т. 2. С. 229.
- 16 XXIV съезд КПСС (8 марта – 9 апреля 1971 г.) : стенографический отчет. Т. 2. С. 60.
- 17 XXV съезд КПСС (24 февраля – 5 марта 1976 г.) : стенографический отчет. Т. 1. С. 107.
- 18 Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. 1977 г. М., 1977. С. 4.
- 19 XXV съезд КПСС (24 февраля – 5 марта 1976 г.) : стенографический отчет. Т. 2. С. 48–49.
- 20 КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1988) : в 15 т. 9-е изд. М., 1987. Т. 13. 1976–1980. С. 269.
- 21 См.: XXVI съезд КПСС (23 февраля – 3 марта 1981 г.) : стенографический отчет. Т. 1. С. 72, 77.
- 22 См.: Андропов Ю. В. Избранные статьи и речи. 2-е изд. М., 1983. С. 9, 238–241.
- 23 Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. 5 декабря 1936 г. // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. Т. 3. С. 8.
- 24 Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва, шестая сессия (5–12 февраля 1957 г.) : стенографический отчет. М., 1957. С. 735.
- 25 См.: Устав профессиональных союзов СССР, утв. XIII съездом профсоюзов СССР. Частичные изменения внесены XIV съездом профсоюзов СССР 4 марта 1968 г. и XV съездом профсоюзов СССР 24 марта 1972 г. М., 1972. С. 10 ; Устав Всесоюзного Ленинского Коммунистического Союза Молодежи : принят XIV съездом ВЛКСМ, частичные изменения внесены XV, XVII и XVIII съездами ВЛКСМ. М., 1978. С. 5–6 ; Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР : в 3 т. М., 1968. Т. 1. С. 160.
- 26 См.: Заседания Верховного Совета СССР седьмого созыва, первая сессия (2–3 августа 1966 г.) : стенографический отчет. М., 1966. С. 152–154, 174–175 ; Заседания Верховного Совета СССР седьмого созыва, пятая сессия (10–13 декабря 1968 г.) : стенографический отчет. М., 1969. С. 425, 429 ; Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. М., 1971. Т. 3. С. 29–30 ; Заседания Верховного Совета СССР девятого созыва, пятая сессия (27–29 октября 1976 г.) : стенографический отчет. М., 1976. С. 382, 386.
- 27 См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1961. № 35. Ст. 484 ; Заседания Верховного Совета РСФСР шестого созыва, пятая сессия (8–9 июля 1965 г.) : стенографический отчет. М., 1965. С. 207, 209–210 ; Заседания Верховного Совета РСФСР седьмого созыва, четвертая сессия (18–19 декабря 1968 г.) : стенографический отчет. М., 1969. С. 234 ; Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1976. № 47. Ст. 1361.
- 28 См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1967. № 42. Ст. 536 ; Заседания Верховного Совета РСФСР седьмого созыва, шестая сессия (23–24 декабря 1969 г.) : стенографический отчет. М., 1970. С. 225, 226 ; Первая сессия Верховного Совета РСФСР десятого созыва, (25–26 марта 1980 г.) : стенографический отчет. М., 1980. С. 191.
- 29 Источниковедение истории СССР / под ред. И. Д. Ковальченко. М., 1981. С. 389–390.
- 30 Собрание постановлений и распоряжений правительства СССР, издаваемое управлением делами Совета министров СССР (далее – СП СССР). 1977. № 26. Ст. 170.





- <sup>31</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов... 9-е изд. М., 1986. Т. 12. 1971–1975. С. 11.
- <sup>32</sup> См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик 1977 г. С. 39, 41–42.
- <sup>33</sup> См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 27. Ст. 941 ; 1983. № 10. Ст. 318.
- <sup>34</sup> См.: Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938–1961 гг. М., 1961. С. 609–614.
- <sup>35</sup> См.: Профсоюзы СССР. (Документы и материалы в четырех томах). Т. IV. Профсоюзы в период завершения строительства социализма и начала развернутого строительства коммунизма (1953–1963). М., 1963 С. 628–629 ; СП СССР, 1962. № 1. Ст. 3 ; Государственный архив новейшей истории Саратовской области (далее – ГАНИСО). Ф. 6164. Оп. 8-пр. Д. 207. Л. 105, 105 об.
- <sup>36</sup> См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1971. № 39. Ст. 382 ; ГАНИСО. Ф. 6164. Оп. 8-пр. Д. 207. Л. 100, 100 об.
- <sup>37</sup> См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик 1977 г. С. 8 ; Ведомости Верховного Совета СССР. 1983. № 25. Ст. 382.
- <sup>38</sup> См.: Президиум ЦК КПСС. 1954–1964. Черновые протокольные записи заседаний. Стенограммы. Постановления : в 3 т. Т. 2 : Постановления. 1954–1958 / гл. ред. А. А. Фурсенко. М., 2006. С. 31–32, 174, 208, 410, 677, 696, 705, 739, 744–751, 894 ; Т. 3 : Постановления. 1959–1964 / гл. ред. А. А. Фурсенко. М., 2008. С. 106, 107.
- <sup>39</sup> Там же. Т. 2. С. 709–714, 744–751.
- <sup>40</sup> См.: *Залесский К. А.* Кто есть кто в истории СССР. 1953–1991. М., 2010. С. 691–692.
- <sup>41</sup> Например, в структуре Волгоградского обкома КПСС в 1983 г. имелись отделы легкой промышленности и товаров народного потребления, сельского хозяйства и пищевой промышленности, торговли и бытового обслуживания. См.: Волгоградская областная организация в цифрах, 1917–1983. Волгоград, 1983. С. 69.
- <sup>42</sup> См., например: Президиум ЦК КПСС. 1954–1964. Черновые протокольные записи заседаний. Стенограммы. Постановления. Т. 2. С. 687 ; Т. 3. С. 116 ; Российский государственный архив новейшей истории (далее – РГАНИ). Ф. 3. Оп. 28. Д. 9. Л. 92, 103 ; Оп. 31. Д. 29. Л. 25, 68.
- <sup>43</sup> См.: История государственного управления в России : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. Р. Г. Пихои. М., 2004. С. 339–341.
- <sup>44</sup> См.: Саратовская областная организация КПСС в цифрах и документах : 1917–1981 [сборник] / ред. кол. : Ю. Д. Баранов [и др.]. Саратов, 1983. С. 131 ; Коммунист. 1981. 18.01. Л. 1–3.
- <sup>45</sup> Верховный Совет СССР. М., 1975. С. 245.
- <sup>46</sup> См.: Президиум ЦК КПСС. 1954–1964. Черновые протокольные записи заседаний. Стенограммы. Постановления. Т. 3. С. 217–218.
- <sup>47</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик 1977 г. С. 8.
- <sup>48</sup> XXIV съезд КПСС (8 марта – 9 апреля 1971 г.) : стенографический отчет. Т. 2. С. 242–243.
- <sup>49</sup> См.: КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1988). 9-е изд. М., 1986. Т. 9. С. 467–472 ; М., 1987. Т. 14. С. 243.
- <sup>50</sup> См.: *Ярская-Смирнова Е., Романов П., Лебина Н.* Советская социальная политика и повседневность, 1940–1985 // Советская социальная политика : сцены и действующие лица, 1940–1985 / под ред. Е. Ярской-Смирновой и П. Романова. М., 2008. С. 24.
- <sup>51</sup> Английский государственный и общественный деятель, директор Лондонской школы экономики и политической науки.
- <sup>52</sup> Гражданин. Общество. Государство : Россия в XXI в. М., 2014. С. 231.

**Образец для цитирования:**

Гуменюк А. А. Социальная стратегия Советского государства во второй половине 1950 – середине 1980-х гг.: этапы выработки и механизмы реализации // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. История. Международные отношения. 2018. Т. 18, вып. 2. С. 161–169. DOI: 10.18500/1819-4907-2018-18-2-161-169.

**Cite this article as:**

Gumenyuk A. A. Social Development Strategy in the Soviet Union in the Second Half of the 1950s – the Middle of the 1980s: Stages of Policy-making and Implementation Mechanisms. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. History. International Relations*, 2018, vol. 18, iss. 2, pp. 161–169 (in Russian). DOI: 10.18500/1819-4907-2018-18-2-161-169.