

Святослав СЕРЕБРЯНСЬКИЙ

## СТАНОВЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИХ ОБЛАСТЯХ У ПОСТСТАЛІНСЬКУ ЕПОХУ



**СЕРЕБРЯНСЬКИЙ**  
Святослав  
Миколайович,

перший заступник  
директора Інституту  
інноваційних технологій  
і змісту освіти Мініс-  
терства освіти і науки  
України, м. Київ.

*Анотація:* стаття  
містить історичний  
аналіз формування та  
реалізації державної  
соціальної політики  
СРСР на теренах  
Західної України в часи  
хрущовської "відлиги"  
та епохи "розбудови  
соціалізму" початку  
правління Л. Брежнєва.

**Ключові слова:**  
державна, державна  
соціальна політика,  
постсталінська епоха,  
Західна Україна.

УДК 94:316.334.23  
(477.8)"1953/1974"

**Постановка проблеми.** Державна соціальна політика сучасної України характеризується непослідовністю та доволі низькою ефективністю і практично увесь час незалежності супроводжується критикою як з боку суспільства, так і з боку науковців та практиків, про що свідчить низка наукових публікацій провідних фахівців у сфері соціальної політики держави [1; 2; 3]. Такий стан можна пояснити двома групами факторів, перша з яких пов'язана з радянською спадщиною (рудименти котрої й досі впливають на формування та реалізацію соціальної політики в Україні), друга – з інтегруванням у вітчизняну політичну дійсність західноєвропейських моделей сучасної соціальної політики.

Проте, як виявилось, простий переніс ефективних діючих моделей такої політики на інше національно-ментальне підґрунтя далеко не завжди дає аналогічні результати. Водночас, далеко не все, що робилося в радянську добу в соціальній сфері, варто безоглядно відкидати як віджиле й ганебне, хоча б з огляду на те, що значна частина літніх українців психологічно все ще очікує (а нерідко й вимагає) від держави колишнього, радянського обсягу соціальних програм, допомоги, гарантій тощо.

З огляду на зазначене все частіше лунають заклики відмовитися від сліпого копіювання західних зразків соціальної політики та спробувати викристалізувати українську національну модель соціальної політики, яка б гармонійно поєднувала в собі як кращі практики радянської доби, так і адаптовані до українських умов здобутки країн європейської демократії [4, с. 208]. Все це актуалізує науковий аналіз державної соціальної політики Радянського Союзу в різні його історичні етапи, насамперед, у такі державорозбудовчі часи як хрущовська "відлига" та початок правління Л. Брежнєва.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** свідчить про достатню увагу з боку науковців до проблематики генезису, становлення, формування та розвитку соціальної політики держави. Зокрема, в цьому дискурсивному полі плідно працюють В. Бульба, А. Васильєв, В. Намчук, Л. Приходченко, Я. Шабала,

Водночас, в історіографії обраного предмету дослідження мають місце прогалини, коли поза увагою науковців залишаються цілі етапи й епохи, наприклад щодо соціальної політики держави в західноукраїнських землях в період з 1953 по 1984 рр. Адже більшість вітчизняних істориків якщо й досліджували проблематику соціальної політики на Західній Україні, то обмежувалися або 1917 – 1930-ми роками, або 1939 – 1941 рр, або ж 1943 – 1953 рр. Практично відсутні публікації, що стосувались би постсталінського періоду, насамперед, хрущовських реформ та епохи "розбудови соціалізму" початку правління Л. Брежнєва.

**Метою статті** є дослідження стану і характеру соціальної політики Радянської держави у 1953 – 1974 рр.

**Виклад основного матеріалу.** Соціальна політика будь-якої держави є процесом реалізації однієї з фундаментальних функцій впо-

рядкування життєдіяльності державно організованого соціуму – соціальної. Під соціальною політикою розуміють комплекс заходів, що охоплюють різноманітні напрями соціальної сфери суспільства з метою поліпшення рівня та якості життя, підвищення добробуту, створення умов для оптимального розвитку та функціонування соціальних відносин, освоєння соціальних цінностей і досягнення в суспільстві соціальної стабільності та злагоди [5, с. 546]. Соціальна політика як інструмент публічного управління спрямована на знешкодження соціальних антагонізмів у суспільстві, формування динамічного розвитку та вдосконалення всієї системи соціальних відносин, що включає підсистеми соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти, науки, культури тощо та інфраструктуру зазначених галузей життєдіяльності суспільства.

Предметом розгляду соціальної політики можна визначити соціальні умови життя всієї сукупності різних прошарків та суспільних груп, структура соціальних умов життя, межі прожиткового мінімуму та максимальних умов життя, проблеми відповідності людських потреб та структури умов життя.

Яким же чином вирішувалися соціальні проблеми та протиріччя на теренах Західної України в період між 1953 та 1974 роками?

Насамперед зазначимо, що смерть Йосипа Сталіна стала переломним етапом у розвитку Радянського Союзу майже в усіх сферах політики та суспільного життя. Нове керівництво СРСР прагнуло відмежуватися від зловісної фігури "вождя всіх народів", набути в очах радянського суспільства більшої легітимності та підтримку й відтак почало проводити кардинально іншу соціальну політику на засадах суттєво нижчого партійно-державного контролю над суспільством. За сучасними визначеннями політику нового партійно-радянського керівництва того часу можна було б назвати популістською, адже регулярними стали підвищення зарплат та пенсій, зниження цін на окремі товари народного вжитку, широке застосування заходів матеріального стимулювання. Щоправда заплановані широкі соціальні програми у повному масштабі так і не вдалося реалізувати, насамперед, через їх низьку економічну прорахованість та нарощування глобального протистояння в економічній та військовій сфері із західним світом у ході "холодної війни".

Геополітичне протистояння із Заходом вимагало якнайскорішого укріплення політичної системи Радянського Союзу. Звичних заходів політичної пропаганди для цього вже було замало, необхідно було дати народу соціальні блага, адже величезна кількість фронтовиків, які нещодавно пройшли половину Європи вже побачили європейський рівень життя, що і у воєнний час залишався значно вищим за радянський.

Соціально-економічний стан різних адміністративно-територіальних одиниць в Радянському Союзі був неоднорідним – території, що не потрапили під окупацію, були біль-менш благополучними, європейська частина, насамперед Білорусія та Україна значною мірою лежала в руїнах. Ще складніше була ситуація на західноукраїнських теренах, де фактично до самої смерті Сталіна точилася партизанська боротьба ОУН-УПА проти радянської влади, а отже – військовий стан та фактично воєнні умови життя охопили ціле десятиліття. Не випадково, соціальна політика на західноукраїнських теренах перебувала на особливому контролі радянського керівництва. Ще йшла Велика вітчизняна війна, а вже 13 грудня 1943 р. Державний Комітет Оборони прийняв постанову про відбудову народного господарства Львова. Через кілька днів ЦК КПУ та уряд України ухвалили рішення про надання допомоги західним областям, за два роки було прийнято ще кілька важливих постанов про подальший розвиток західноукраїнських земель, в тому числі дві постанови про розвиток Львова [6, арк. 45].

Слід зазначити, що на специфіці соціальної політики на Західноукраїнських теренах суттєво впливав той фактор, що українське населення переважно складалося з селян, а радянська влада піклувалася про них за залишковим принципом – селянство щонайменше до кінця 80-х років ХХ століття в СРСР жило значно гірше за промислових робітників і мешканців міст. При цьому на самому початку пост сталінської

добу навіть серед робітників та службовців найнижчого рівня майже половина отримували зарплатню, що було меншою за офіційний прожитковий мінімум. Становище селян в цей період було ще гіршим. Певним соціальним покращенням для робітників того часу стала відміна карної відповідальності за прогули, звільнення з роботи, а для селян – певна господарчо-економічна декриміналізація, зокрема відміна ”закону про три колоски” тощо.

Єдина соціальна верства, соціальний стан якої був суттєво кращим за середній рівень по країні, – це була радянська, партійна та військова номенклатура, яка мала не тільки вищі оклади, але й харчувалася з спецрозподільників, мала доступ до якісного медичного обслуговування, отримувала пайки, першочергово забезпечувалась житлом тощо.

Селянство ж навіть оплату праці отримувало не в грошовому вигляді, а натуроплатою за трудовні і то – за остаточним принципом – тільки після виконання всіх планів і зобов’язань перед державою. Відтак склалася певна диспропорція, коли в середньому 80% доходів колгоспної родини складали продукти натуроплати і тільки 20% були у грошовому вигляді [7, с. 114]. Відсутність на селі медичних закладів і спеціалістів та високі податки на присадибні господарства робили українських селян найбільш обездоленими в соціальному плані громадян. Навіть зниження загального граничного віку для виходу на пенсію для чоловіків – до 60, а для жінок – до 55 років не розповсюджувалося на селян [8, арк 1-24].

Соціальну політику радянської влади того часу можна структурувати за наступними напрямками:

- державна політика щодо економічного забезпечення громадян (доходів у вигляді тарифів та заробітної платні для працездатних);
- державна пенсійна політика економічного забезпечення непрацездатних та літніх громадян;
- державна політика соціального страхування та забезпечення;
- державна політика у житлово-комунальній сфері;
- державна культурно-гуманітарна політика;
- державна політика в галузі освіти;
- державна політика в сфері побутового обслуговування.

Головною складовою соціальної політики держави у другій половині 1950-х років були заходи, спрямовані на зростання питомої ваги оплати праці в сукупному обсязі реальних доходів громадян. Наприклад з 1 січня 1957 року було підвищено мінімальну зарплатню робітників і службовців у містах до 300–350 дореформених карбованців, на селі – до 270. Найбільше це позначилося на зростанні доходів кваліфікованих промислових працівників, шахтарів та будівельників, зарплатня яких виросла за п’ятирічку у 1,3 – 2,8 рази. В цілому ж середня зарплатня з 1950 по 1964 рр. виросла з 63,9 до 121 карбованця.

Для Західної України цей сегмент соціальної політики приніс покращення дуже незначній кількості мешканців – переважно нафтовикам, робітникам важкої й вугільної промисловості, яких було не так багато. Переважна ж більшість селян працювала в колгоспах і радгоспах, темпи зростання оплати праці в яких значно поступалися робітничим. До того ж двома постановами Ради Міністрів СРСР у 1956 р. було прийнято низку обмежень для селян, яким зменшувалися розміри присадибної ділянки, обмежувалась дозволена для утримання кількість худоби, заборонялося годувати домашніх тварин і худобу хлібом, крупою та іншими продуктами, що купувалися в державних та кооперативних крамницях.

У подальшому така соціальна політика отримала своє продовження на грудневому Пленумі ЦК КПРС 1958 р, де було поставлено питання про різке скорочення індивідуальної худоби для робітників радгоспів, та на червневому пленумі ЦК КПРС 1959 р., де було прийнято рішення про заборону тримати худобу жителям міст та робітничих селищ. В результаті такого комплексу заходів присадибне господарство захід-

ноукраїнських селян, яке тривалий час було головним джерелом добробуту родини, стало другорядним і додатковим, оскільки вже не було в змозі задовольнити потреби громадян навіть у товарах найпершого вжитку.

Лише у 1962 році соціальний стан західноукраїнського селянства трохи покращився з прийняттям Постанови Ради Міністрів СРСР "Про підвищення закупівельних цін на велику рогату худобу, свиней, овець, птицю, масло тваринне й вершки" згідно якої закупівля м'яса у селян виросла на 30-34%, молока та вершкового масла – на 25%. У 1954 р. було прийнято постанову ЦК КПРС "Про усунення необґрунтованих обмежень підсобного господарства колгоспників, робітників радгоспів та службовців", а у 1956-му – на виконання спільної постанови ЦК КПУ і Ради Міністрів УРСР Львівський обком КП України та виконком обласної ради депутатів трудящих приймає відповідну постанову "Про дальше поліпшення постачання населення продовольчих і промислових товарів масового споживання та поліпшення побутового обслуговування населення", згідно якої встановлюється завдання львівському рибтресту виростити на ставках рибгоспів додатково 20 тисяч водоплавної птиці, колгоспам і радгоспам – розпочати масове вирощування кролів тощо [9, арк. 134].

У 1956-1958 рр. знижались ціни на дитячий одяг, тканини, алюмінієвий посуд, фото- та радіотовари, у 1959-1960 рр. відбулося зниження ціни на часи, велосипеди, дитячі іграшки, виноградні вина, медикаменти, шовкові тканини. Також було розгорнуто широку торгівлю в кредит предметів культурно-побутового призначення, меблів.

Найбільшою соціальною проблемою повоєнного радянського суспільства був дефіцит житла. Ті будинки, що не були зруйновані або понівечені війною, вимагали серйозної реконструкції. Так, у листі голови виконкому Львівської обласної ради депутатів трудящих С. Стефаніка на ім'я першого заступника голови Ради Міністрів СРСР М. Сабурова було наведено кричущі факти: у Львові станом на 1954 р. налічувалося понад 4600 житлових будинків з газогонами, що не відповідають всім існуючим технічним вимогам, а ще 1000 будинків знаходиться у крайньо аварійному стані та вимагає невідкладної реконструкції. Такий стан спричинив тільки по Львову 24 аварії з людськими жертвами за рік [10, арк. 373]. Місцева влада зазначала, що здатна відремонтувати зазначені будинки, та для цього необхідно на ліквідацію аварійних очагів та капітальний ремонт мереж газопостачання щорічно 460 тон труб, в той час як фактично урядом виділялося лише 25 тон. Проте у цьому проханні львів'янам було відмовлено.

Катастрофічний стан із забезпеченням громадян житлом у повоєнний час поставив перед державою соціальне завдання вивести людей з бараків, землянок, напівпідвалів та надати їм більш пристойне житло. У пошуках рішення партійного схвалення отримала ідея відмови від "архітектурних надлишків", максимальної індустріалізації, здешевлення будівництва та мінімізації площ квартир новобудов, названих пізніше "хрущовками". Цей план спочатку було озвучено на XX з'їзді КПРС Микитою Хрущовим, а з 1957 р. він почав активно втілюватися в життя. За Хрущовим будівництво серій житлових будинків за єдиним серійним типовим проектом зі стандартним внутрішнім плануванням задумувалося як тимчасова міра, розрахована на 20 років – до остаточного завершення будівництва комунізму, коли на зміну цим будинкам придуть нові, більш комфортабельні.

Дійсно, нова серія житлових будинків передбачала однокімнатні квартири площею до 20 кв.м., двокімнатні – 30 кв.м, трикімнатні – до 40 кв. м. Всі "додаткові площі" були зменшені до фізіологічного мінімуму, напр. кухні мали площу 6 кв.м., а ліфти, комірчини й сміттєпроводи взагалі ліквідовувалися. За реальної відсутності радянських громадян купити меблі ці квартири обладнувалися вбудованою гардеробною та вбудованими полками й антресолями для речей та білизни (досить часто і ці "надлишки" при будівництві вилучалися).

У своїх мемуарах М. С. Хрущов писав, що в умовах неймовірного дефіциту житла "ми вимушені були переглядати проекти та вичавлювати все зайве, щоб якнайскорі-



ше задовольнити більшу кількість громадян, що потребували хоч якесь житло. Адже хай як важко жити без ліфту, але без квартири ще важче [11, с. 393-394].

В результаті широкомасштабного будівництва протягом 1957 – 1963 рр. на Львівщині було побудовано близько 500 млн. кв. м. житла – більше ніж за попередні 40 років. На урочистих зборах до 30-річчя возз'єднання Західноукраїнських земель з Радянською Україною 25 травня 1969 р. зазначалося, що станом на 1968 рік в Західній Україні новозбудованою у повоєнний час була кожна четверта хата [12, арк. 52]. Водночас, попри красиві реляції забезпечення житлом як пересічних громадян, так і навіть пільгових категорій було надзвичайно далеким від необхідного. Так, станом на 1 липня 1972 р. по Львівській області 910 осіб все ще перебували на обліку інвалідів війни та сімей загиблих воїнів, що потребують поліпшення житлових умов, з яких тільки 75 врешті-решт було забезпечено житлом [13, арк. 185].

Важливим елементом соціальної політики постсталінського періоду стало будівництво дитячих закладів і шкіл, до яких залучалися не тільки державні кошти, але й значною мірою підприємства, установи, колгоспи й радгоспи Західної України. Так, лише за 1954 рік на Львівщині було збудовано дитячі ясла на 60 місць при електроламповому заводі, на 40 – при велозаводі, на 66 місць – при заводі "Львівсільмаш" тощо. Всього ж за цей рік в області було збудовано 23 об'єкти дитячих ясел та садочків загальною місткістю понад 1000 дітлахів [14, арк. 115].

Безсумнівним досягненням соціальної політики держави за 25 повоєнних літ став розвиток на західноукраїнських теренах мережі вищих навчальних закладів. Так, на початок 1969 р. на Західній Україні функціонувало 3 університети, 20 інститутів та 130 технікумів, в яких навчалось понад 250 тисяч студентів. При цьому якщо у 1930 р. до Львівського політехнічного інституту було прийнято тільки 6 українців, то у 1968 – 2041 українця, або 81,6%. На той час у розрахунку на 1000 чоловік загальної кількості населення студентів у Західних областях України було втричі більше, аніж у таких країнах як Англія, Франція, Італія, Західна Німеччина [12, арк. 52].

Вартим уваги можна визначити й такий сектор соціальної політики як транспортні перевезки пасажирів, причому на початку 70-х років в УРСР особливу увагу приділяли розвиткові повітряного транспорту. Зокрема постановою бюро Львівського обкому КЕ України та виконкому Львівської обласної ради депутатів трудящих "Про заходи по дальшому розвитку повітряного транспорту в області" поставила завдання завершити реконструкцію Львівського аеропорту та побудувати за рахунок державних капітальних вкладень, обласного та місцевих бюджетів аеропорти місцевих повітряних ліній у Радехові, Лопатині, Буську, Бобрці, Сколі, Ходорові, Стрию, Жидачіві, Неморові, Трускавці, Моршині, Дрогобичі, Золочеві, Добромилі та Любені Великім й обладнати їх радіотехнічними й навігаційними засобами. [15, арк. 332].

Радянська влада чудово розуміла значення культури та розвитку художньої самодіяльності і намагалася всеосяжно керувати цією сферою соціального буття українців. Під контролем партії та влади та під відповідним ідеологічним кутом зору відбувалося становлення інституту народної творчості та гуртків художньої самодіяльності в Західній Україні. Так, наприклад, станом на 1960 р. на Львівщині у 12 тисячах самодіяльних гуртків брало участь понад 200 тисяч українців. Серед закладів народної творчості налічувалося 22 самодіяльні симфонічні оркестри, 2161 драматичний гурток, 2192 – хорових, 1426 – хореографічних, 985 – музичних, 133 – образотворчого мистецтва, понад 1500 гуртків художнього читання, 25 самодіяльних кіностудії тощо [16, арк. 33]. У тісній змичці соціальної політики й пропаганди на теренах Західної України прискореними темпами прокладалася мережа радіофікації, при цьому, наприклад, вже до кінця 1959 р. було завершено повну радіофікацію колгоспів, радгоспів та населених пунктів Львівської області [17, арк. 376].

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Аналіз стану соціальної політики на західноукраїнських теренах у постсталінську епоху свідчить, що така політика диктувалася не тільки і не стільки необхідністю відновлення зруйнованого війною життєукладу громадян, скільки вимогами політичного зміцнення державної

й партійної системи, геополітичним протистоянням із Західним світом. Ідеологічно обумовлювалась також значно більша увага до забезпечення соціальними благами робітничого класу та номенклатури й службовців за рахунок обділення селянства. Тому хоча для радянської держави соціальна політика в західноукраїнських областях і була більш пріоритетною відносно інших регіонів, все ж вона будувалася за остаточним принципом і задовольняла, переважно, найпростіші соціальні потреби людини, та й то не у потрібному обсязі.

Водночас досвід минулого століття свідчить, що в соціальній політиці УРСР було чимало елементів, які необґрунтовано забуті або мінімізовані в незалежній Україні (розбудова та забезпечення функціонування мережі сільських клубів і кінотеатрів, масове охоплення населення різноманітними формами участі в народній творчості, довгострокове збереження соціальних гарантій та соціального забезпечення всіх нужденних прошарків і громадян на рівні прожиткового мінімуму тощо). Формування соціальної політики сучасної України має будуватися за принципом відбору та апроксимації до поточних умов як передового досвіду демократичних країн сьогодення, так і кращого вітчизняного досвіду минулих часів, зокрема, й УРСР.

### *Література:*

1. Намчук В. Моделі соціальної держави : вибір для України / Віктор Намчук // Публічне управління : теорія і практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – № 2(14). – 2013 р. – С. 44–50.
2. Бульба В. Г. Основні напрямки соціальної політики в умовах реформування українського суспільства / [В. Г. Бульба, В. П. Елагін, А. Е. Тамм та ін.]. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2006. – 100 с.
3. Приходченко Л. Теорія та практика оцінювання ефективності державної соціальної політики / Людмила Приходченко // Публічне управління : теорія і практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – № 4(12). – 2012 р. – С. 118–123.
4. Васильєв А. Конвергенція моделей реалізації державної політики, спрямованої на молодь / Андрій Васильєв // Публічне управління : теорія і практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – № 3(15). – 2013 р. – С. 205–209.
5. Скуратівський В. Соціальна політика / В. А. Скуратівський // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. Колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління. – с. 546 – 548.
6. Львівський обласний державний архів (далі – ЛОДА). – Фонд Р-221. – Опис 2. – Справа 6281. – арк. 45.
7. Історичний архів, 1993. – № 1. – с. 114.
8. Государственный архив РФ. – фонд 7523. – Оп. 71. – Д. 130. – Л. 1-24.
9. ЛОДА. – Фонд Р-221. – Опис 2. – Справа 3376. – арк. 134.
10. ЛОДА. – Фонд Р-221. – Опис 2. – Справа 3135. – арк. 373.
11. Хрущев Н. Воспоминания. Избранные фрагменты. / Н. С. Хрущев. – М. : Вагриус, 1997. – 509 с.
12. ЛОДА. – Фонд Р-221. – Опис 2. – Справа 6281. – арк. 52.
13. ЛОДА. – Фонд Р-221. – Опис 2. – Справа 6887. арк. 185.
14. ЛОДА. – Фонд Р-221. – Опис 2. – Справа 3135. – арк. 115.
15. ЛОДА. – Фонд Р-221. – Опис 2. – Справа 4464. – арк. 332.
16. ЛОДА. – Фонд Р-221. – Опис 2. – Справа 4434. – арк. 33.
17. ЛОДА. – Фонд Р-221. – Опис 2. – Справа 2985. – арк. 376.
18. Шабала Я. Соціально-економічний розвиток волинського села в добу хрущовських реформ (1953 – 1964 рр.) / Ярослав Шабала // Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. – Історичні студії. – 2012. – № 10. – С. 128 – 133.