

DOI 10.35775/PSI.2025.123.6.002

УДК 93/94

Д.С. КОМЛЕВ

аспирант Ульяновского государственного
педагогического университета им.И.Н. Ульянова,
Россия, г.Ульяновск
SPIN: 6909-0543

РАБОТА ОРГАНОВ ПЛАНИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ В УЛЬЯНОВСКОЙ ГУБЕРНИИ 1924-1927 Г.

Основной целью представленной работы является исследования деятельности Ульяновской губернской плановой комиссии в области социального развития региона. Губернская плановая комиссия (губплан) представляла из себя ученый рабочий орган, который организовывался при губернском экономическом совещании. Она объединяла хозяйственную деятельность местных экономических органов, согласовывала ее, устраняла причины, нарушающие плановый характер ведения хозяйства, увязывала ведомственные планы и создавала единый хозяйственный план губернии. Особый интерес для исследования вызывает роль Ульяновского губплана в развитии социальной сферы. Новизна исследования обусловлена ведением новых архивных материалов (ГАНИ УО и ГАУО) в научный оборот.

Результаты исследования показали, что Ульяновский губплан в исследуемый период являлся основным государственным органом, который занимался развитием социальной сферы. Через губплан осуществлялось финансирование регионального здравоохранения и народного образования, координировалась работа органов собеса, отдела труда и тд. Анализ мероприятий и итогов работы региональной плановой политики в социальной сфере дает возможность извлечь необходимые уроки из полученного опыта, а также использовать его при проведении современных реформ.

Ключевые слова: социальная политика, образование, здравоохранение, труд, план.

Актуальность темы обусловлена факторами слабой изученности в отечественной историографии, проблем связанной с деятельностью губернских органов планирования. Особенно слабо изучена их роль в области развития социальной сферы.

Методологическая база исследования при работе с архивными материалами (ГАНИ УО и ГАУО) включала применения как общенаучных методов исследования, так и применения специальных методов исторической науки (историко-системный метод, статистический метод), следуя принципу объективности.

Историография исследования. В отечественной историографии изучали тему деятельности плановых органов в области социального развития, относительно небольшое число исследователей. Например, Мухамедов Р.А. [9]

в диссертационном исследовании рассматривал проблемы работы губернских органов планирования, придя к выводу что ГУБплан был основным органом социально-экономического развития в исследуемом регионе. Проблемы с плановой политикой так же рассматривались Лютовым Л.Н. [7; 8], Чукановым И.А. [10].

Губернская плановая комиссия (губплан) – это учетный рабочий орган, который организовывался при губернском экономическом совещании. Она объединяла хозяйственную деятельность местных экономических органов, согласовывала ее, устраняла причины, нарушающие плановый характер ведения хозяйства, увязывала ведомственные планы и создавала единый хозяйственный план губернии.

Плановая комиссия исполнительного комитета Симбирского (с 1924 г. Ульяновского) Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов создана в 1923 г. Была ликвидирована постановлением президиума ВЦИК от 15 июля 1928 г. в связи с ликвидацией губернии и созданием Средневолжской области. После районирования область полномочий была переведена в областные органы государственного планирования Средневолжской области.

Функции губплана сводились к следующему: 1) изучение и учет производительных сил в губернии; 2) контроль за разработкой и воплощением производственных планов и финансовых смет хозяйственных органов губернии; 3) социально-экономический контроль; 4) перераспределение статей местного бюджета; 5) участие в ревизиях государственных учреждений.

В период НЭПа особенно обострились социальные проблемы. В решении социальных проблем важная роль на региональном уровне была передана плановым органам (губплан). В область социальной сферы в изучаемый период отводилась система народного образования, здравоохранение, система социального обеспечения, а так же органы регулировавшие отношения труда, что было крайне важным в условиях НЭПа.

Система народного образования в Ульяновской губернии к началу ее образования (1924 г.) находилась в тяжелом положении. Потрясения 1917-1921 гг. оказали негативное влияние на материальном состоянии учреждений. Распространенной проблемой являлось массовое закрытие образовательных учреждений. Так, например, еще 1913 г. на территории губернии имелось 1073 школы начального уровня. Однако к 1925 г. официальная статистика отдела народного образования, предоставляла сведения в губплан только о функционировании 879 школ [З. Л. 114].

В результате сокращения образовательных учреждений, обучением по всей территории губернии было охвачено только 48% детей от всего количества. В административном центре г. Ульяновск в 1925 г. обучалось 82% детей. В Уездных центрах Ульяновской губернии ситуация с охватом обучающихся была хуже. Так в Ардатовском и Корсунском уезде обучением было охвачено менее 40% [З. Л. 108]. Штат школьных учреждений на 50% был с четырехлетним периодом обучения, 30% трехлетки и только 9% двухлетними. Трудности в образовательной сфере

были так же связаны и с нехваткой педагогического персонала. В Ульяновском уезде на 14 тыс. учеников приходилось всего 280 учителей, при том, что по регламентам отдел народного образования штат педагогического персонала должен включать не менее 360 педагогов [3. Л. 109]. Аналогичная ситуация была и со школьными учреждениями 2 ступени. На всю Ульяновскую губернию приходилось только 42 учреждения, с числом обучающихся 6 тыс. детей.

В период 1923-1924 гг. прошла сильная волна сокращений образовательных учреждений в Ульяновской губернии. В этот период была закрыта каждая третья школа. По данным отчетам Губплана причинами сокращений стали острые проблемы в формировании местного бюджета. Из за бюджетного кризиса страдала не только система школьного образования, но и система детского социального обеспечения и воспитания. В 1924 г. в губернии действовало только 4 детских домов с круглыми сиротами, при том что губерния в тот момент была охвачена острым распространением массой детской беспризорности. Под удар попали и детские сады, которых на всю губернию приходилось 8 ед. [3. Л. 109].

В крайне тяжелом положении находилась система здравоохранения в губернии. Ульяновская губерния на момент 1925 г. располагала 46 больницами с ограниченным числом коек в 1430 ед. при том, что в губернии проживало 1,5 мил. населения. По средним показателем на одну больничную койку нагрузка приходилась в 1600 человек, что совершенно не соответствовало нормативным положениям отдела НКЗ, который установил нормативы в 500 больных на одну больничную койку [1. Л. 102].

Сложная ситуация обстояла и с амбулаторным облуживанием. В городах Ульяновской губернии располагалось 8 штатных амбулаторий, а на административные сельские пункты 18 единиц. Штатное сокращение медицинских учреждений проходило в период массовой вспышки опасных массовых заболеваний, тиф, туберкулез, дифтерия, которыми Ульяновская губерния была поражена в 1920-е гг.

В июле 1925 г. в губернской плановой комиссии была организована дополнительная секция, культурно-социального развития. В состав секции вошли специалисты имевшие широкий опыт работы в социальной области еще во времена царской России [6. Л. 17].

С первых дней своей организации культурно-социальная секция начала заниматься решением проблем системы образования, здравоохранения. Первоначальной проблемой являлось своевременное обеспечение учреждений линии губОНО и губОНЗ топливом и углем. Секцией были рассчитаны нормативные расходы и выделена сумма в 176 тыс. рублей. Благодаря своевременной работе секции, удалось избежать серьезных перебоев в снабжении топливом в зимний период 1925/1926 гг. [4. Л. 25].

Губернская плановая комиссия активно прорабатывала проблемы перспективы развития образования и здравоохранения на территории губернии. Проанализировав все расходы губернского бюджета, работники финансовой секции, нашли дополнительные возможности изыскать финансовые ресурсы

на обеспечения нужд социальной сферы безболезненным образом для других граф бюджетного расхода. В оперативные планы развития губернии 1925/1926 гг. были включены не отложенные задачи финансирования, направленные на восстановления количества образовательных учреждений первой ступени, обеспечение школьных помещений дровами, углем, топливом, закупка учебных пособий и литературы для сельских изб-читален, капитальный ремонт имеющихся зданий и осуществление строительства новых помещений [4. Л. 25].

Но, несмотря на серьезную проведенную работу комиссией бюджет Ульяновской губернии на протяжении исследуемого периода был дефицитным. Основу губернского бюджета составили государственные и местные налоги. Но если государственные налоги в уездах были упорядочены, то местные в число которых относились (сельские, волостные уездные) имели хаотичный характер. Организовать четкое планирование расходов бюджета удалось только к 1926 г. Однако, при формировании бюджета 1926/1927 гг. проблему дефицита местному руководству не удалось решить [2. Л. 166].

Малый рост бюджета объяснялся тем, что регион по своему экономическому положению являлся сельскохозяйственным и отчисления сельскохоз налога в нем составили 17% от бюджета, в 1926 г. – 14,7%. В результате слабость бюджета не позволяла проводить не только восстановительные, но и усложнял задачи по развитию социальной сферы на территории губернии. Доля расходов на образование из общего бюджета составила 33,1%. В зависимости от ступени школы на ученика выделялось от 17 до 46 рублей. Продолжительность школьного учебного года в Ульяновской губернии в селе составлял 176 дней, в городе 200 [2. Л. 105].

В 1926–1927 гг. культурно-социальная секция губплана осуществляла работу над созданием пятилетнего генерального плана по культурному развитию губернии. Были разработаны перспективные планы по введению всеобщего начального образования. Помимо этого были намечены основополагающие направления по развитию системы здравоохранения и правоохранительных органов. При участии губплана были разработаны контрольные цифры, с которыми должны были считаться все руководители любого уровня. Для решения проблем с обеспеченностью учителей и учеников учебной литературой. Комиссия губплана в 1926 г. настояла о создании «Издательского бюро» на территории губернии.

Губернской плановой комиссией уделялось пристальное внимание проблеме политпросвета. Работники культурной секции губплана пристально следили за расходами бюджетных средств, которые направлялись на поддержание изб-читален и пунктов ликвидации безграмотности, а так же школ малограмотных и безграмотных [5. Л. 7].

Много усилий губплан прилагал для налаживания работы органов социального обеспечения. Сотрудники секции социальной и просветительской подсекции на регулярной основе осуществляли совместные выезды с комиссией РИК на предприятия, с целью контроля условий труда. Только за один год 1924–1925 гг. было проведено более 300 выездных обследований. Стоит отметить,

что за соблюдение социального законодательства осуществлялся жесткий контроль. Даже за незначительные нарушения в области трудовых отношений, администрация предприятий отдавалась под суд. И именно работники губплана давали заключение о фактах нарушений трудового законодательства. Однако следует отметить, что в исследуемый период органы губплана придерживались классовой линии, которая выражалась в том что в случае незначительных нарушений на государственных предприятиях и кооперативных объединениях, инспекция губплана не реагировала. Так 1924/1925 гг. в плановую комиссию поступило 234 заявления о фактах трудового нарушения, на их основаниях было принято заключение о передаче дел в судебное разбирательство. При анализе из общего числа заявлений видно, что большую часть составляли именно частные предприятия, на их долю приходилось 78%, а на администрации государственных учреждений процент возбуждения судебных дел составлял всего 12% [З. Л. 127].

Губплан уделял много внимания вопросам заработной платы. Особенно остро стояла проблема с выплатами заработной платы в середине 1925 года. В губернии наблюдались массовые задержки в выплатах заработной платы, общая сумма которой превысила 15 тыс. руб. [З. Л. 127-128].

Ульяновский губплан уделял внимание и на работу органов социального обеспечения. Необходимо отметить, что речь не идет об административном управлении или контроле, эти функции находились в ведении других органов. Однако губплан вносил свои предложения и рекомендации органом Собеца по более перспективным направлениям работы, требуя от них бережного распределения бюджетных расходов. Например, благодаря деятельности губплана, были изысканы дополнительные средства, которые пошли на пенсии семей погибших красноармейцев. Всего было обеспечено 329 семей красноармейцев и 259 семей ветеранов первой мировой войны. Губпланом было предложено перевести два инвалидных дома на содержание местного бюджета, и еще два были переведены на материальное обеспечение уездными кооперативами [З. Л. 48].

Губплан осуществлял содействие по организации кооперативных объединений инвалидов. Например, в 1925 г. губпланом было предписано отделу Всекомбанка и Сельхозбанка выделить финансирования на строительства новых инвалидных артелей. Деньги были выделены в виде кредитов. Эти меры позволяли открыть 166 инвалидных артелей из числа которых 77 были производственными, 7 торговых и 67 смешанных. Стоит подчеркнуть, что финансирование на нужды строительства инвалидных артелей, осуществлялось под контролем, и в случаях когда артель была организована недолжным образом и не имела рентабельности, губплан немедленно предписывал ее закрыть. Подобных случаев закрытия инвалидных артелей в Ульяновской губернии было зафиксировано не более 10 [З. Л. 128]. Что в целом говорит о проведении удовлетворительной работы по организации инвалидных артелей в исследуемый период в Ульяновской губернии.

Немаловажную роль в области социального попечения в сельской местности играли крестьянские комитеты общественной взаимопомощи (КОВ). Губернская плановая комиссия им так же оказывала содействие при организации. В 1924 г. губпланом были поставлены задачи по расширению КОВ перед уездными и волостными администрациями. Уже к 1925 г. численность КОВ была увеличена до 523. Они охватили 721 село. За годы своей работы. КОВ оказали безвозвратную помощь беднякам в селе на сумму 15 тыс. руб. так же силами КОВ были открыты 20 детских садов в сельской местности.

Таким образом, мы можем видеть, что Губернская плановая комиссия брала на себя главные координирующие функции по решению проблем в социальной сфере Ульяновской губернии в 1924-1927 гг. Для решения проблем образования и здравоохранения, была организована в короткие сроки специальная культурно-образовательная секция, которая показала эффективную работу.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. ГАНИ УО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1286.
2. ГАНИ УО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 983.
3. ГАУО. Ф.Р-334. Оп. 1. Д. 101.
4. ГАУО. Ф.Р-200. Оп. 2. Д. 324.
5. ГАУО. Ф.Р-200. Оп. 2. Д. 1657.
6. ГАУО. Ф.Р-183. Оп. 8. Д. 3.
7. **Лютов Л.Н.** Власть и общество в годы НЭПа (1922-1929) через призму настроений провинции: (на материалах Симбирского-Ульяновского Поволжья). Ульяновск: Изд. Качалин А.В., 2010.
8. **Лютов Л.Н.** Симбирское-Ульяновское Поволжье в годы НЭПа. (Экономика региона): учеб. пособие. Ульяновск: Симбирская книга, 2005.
9. **Мухамедов Р.А.** Деятельность органов государственного планирования в губерниях Среднего Поволжья в период становления и упрочения Нэповской экономики (1923-1928 гг.): На материалах Ульяновской губернии: дис. к. и. н.: 07.00.02. Ульяновск, 2004.
10. **Чуканов И.А.** Финансовая политика местных органов власти Среднего Поволжья, 1917-1929 гг.: дис. д. и. н.: 07.00.02. Казань, 2001.

D.S. KOMLEV

Postgraduate Student, Ulyanovsk State
Pedagogical University named after I.N. Ulyanov,
Ulyanovsk, Russia
SPIN: 6909-0543

THE WORK OF PLANNING AUTHORITIES IN THE FIELD OF SOCIAL DEVELOPMENT IN ULYANOVSK PROVINCE 1924-1927

The main objective of this paper is to study the activities of the Ulyanovsk Provincial Planning Commission in the area of social development in the region. The Provincial Planning Commission (Gubplan) was an academic working body organized under the Provincial Economic Conference. It consolidated and coordinated the economic activities of local economic bodies, eliminated disruptions to the planned nature of economic management, coordinated departmental plans, and created a unified economic plan for the province. Of particular interest to the study is the role of the Ulyanovsk Provincial Plan in the development of the social sphere. The novelty of the study stems from the introduction of new archival materials (GANI Ulyanovsk Region and GAUR) into scholarly circulation.

The study's results show that the Ulyanovsk Provincial Plan was the primary government agency responsible for social development during the study period. The Provincial Plan financed regional healthcare and public education, coordinated the work of social security agencies, the labor department, and other agencies. An analysis of the activities and outcomes of regional planning policy in the social sphere allows for the necessary lessons to be learned and applied in the implementation of current reforms.

Key words: social policy, education, healthcare, labor, plan.