

В.В. Липинський(Донецьк), М.М. Яцюк (Красноармійськ)

**ФІНАНСУВАННЯ І МАТЕРІАЛЬНИЙ СТАН
УСТАНОВ САЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДИТИНСТВА
В УСРР У 1920 – ті РОКИ.**

Питання соціального захисту дітей, що залишились без батьківського піклування, завжди були актуальними. Вирішення цієї проблеми потребує відповідного фінансового і матеріального забезпечення. Тому досвід минулого, особливо 1920-х рр., коли в Україні налічувалось 1,5 мільйона сиріт і напівсиріт, повинен бути повною мірою вивчений і урахований при вирішенні питань сьогодення¹.

Наукова розробка проблеми досі є фрагментарною і знайшла часткове відображення у працях Г.Ф.Гринька, Г.І.Ясницького, В.В.Липинського². Метою цієї статті є вивчення джерел, розмірів фінансування і матеріального стану дитячих будинків в УСРР у 1920-і рр.

Концептуальне обґрунтування дитячого будинку як нової форми організації дитячого колективу відбулося 1 липня 1920 р. в оприлюдненій Декларації Наркомосу України „Про соціальне виховання дітей”. Тобто ідея запровадження дитячого будинку розроблялась і реалізовувалась в найбільш скрутний економічний відрізок часу (1920 – літо 1922 рр.). Цілодобовий дитячий будинок брав на себе функції навчання, виховання, повного матеріального забезпечення дитини. Це організація регулярного харчування, забезпечення взуттям та одягом, медична допомога, підготовка уроків, організація дозвілля тощо. Поряд з цілодобовими дитячими будинками шкільного типу були створені також денні, відкриті дитячі будинки, дитячі містечка, трудові колонії, різноманітні спеціалізовані дитячі установи (для неповнолітніх правопорушників, хворих дітей таке інше).

Слід зазначити, що стрімке зростання чисельності установ соціального захисту дітей на початку 20-х рр. знаходилося у прямій залежності від системи та розмірів фінансування. Система фінансування на початку 20-х рр. здійснювалась централізовано, переважно з коштів республіканського бюджету. Певні суми виділялись місцевими бюджетами. Кошти на освіту до місцевих бюджетів надходили за рахунок введення так званого „самообкладання населення”.

Для стабільного поповнення доходної частини місцевих бюджетів декретом від 10 жовтня 1921 р. ВУЦВК встановив одноразовий грошовий збір у містах і містечках України для потреб культурно-просвітницьких

закладів і, в першу чергу, шкіл³. 14 жовтня 1921 р. РНК УСРР своєю постановою встановила патронат господарчих і профспілкових органів над школами. У зв'язку з цим, наприклад, до промислових підприємств Донбасу було прикріплено 267 шкіл і 50 дитячих будинків, а до квітня 1922 р. чисельність прикріплених шкіл досягла 375⁴. Виконуючи зазначену постанову РНК УСРР, професійна спілка гірників взяла на своє фінансове утримання 169 загальноосвітніх шкіл (29789 учнів) та 37 дитячих будинків (3249 дітей).

Проте в 1920 р. – першій половині 1922 р. основним джерелом фінансування освіти був державний бюджет. Кошти на утримання мережі закладів освіти щомісяця виділялись на засіданнях РНК УСРР і надсилались до Наркомосу.

Поглиблення економічної кризи і скорочення надходжень до доходної частини бюджету поставили перед державою завдання знайти додаткові кошти для потреб освіти та змінити систему фінансування. Крім того, для врятування сиріт та напівсиріт від голоду та кримінального впливу держава була вимушена значно збільшити фінансування дитячих будинків, комун і колоній. В серпні 1922 р. у виступі на I Всеукраїнській нараді шкільних працівників Г.Ф.Гринько казав, що під тиском голоду держава витрачає на утримання дитбудинків стільки ж коштів, скільки на утримання усієї шкільної мережі. На цій нараді він вперше заявив про необхідність позбавитися "ілюзії централізованого бюджету і перейти до системи місцевого бюджету, ввести принцип моральної відповідальності місцевої влади в особі Президії виконкому за збереження і розвиток шкільної мережі"⁵.

Саме влітку 1922 р. починається реформування системи фінансування мережі навчальних закладів, яке передбачало перенесення центру фінансових витрат з республіканських органів державного управління на місцеві і значне розширення джерел надходження коштів. В 1922/23 навчальному році з центрального бюджету на утримання шкільної мережі було виділено тільки 20% коштів від потрібної суми. На грудень 1922 р. РНК УСРР виділила Наркомосу 124617 тис. крб., що лише частково задовольняло потреби освіти⁶. Тому Наркомос здійснював пошук альтернативних джерел фінансування. У звіті за 1922/23 навчальний рік зазначалось, що кошти державного бюджету в доходній частині становили тільки 44,9%, місцевого бюджету – 27,9%. Решта коштів надходила від партійних, профспілкових органів, сільських громад, платні за навчання, державних підприємств тощо. У витратній частині бюджету Наркомосу 52% коштів були надіслані на утримання

мережі соціального виховання, 28% – професійної освіти, 10,8% – політичної просвіти, 4,4% – утримання центрального і місцевого апарату, решта – на інші потреби. Тобто більше половини державних коштів, що спрямовувались на освіту, витрачались на утримання дитячих будинків.

На початку 1923 р. ВУЦВК оприлюднив звернення до селян України, де закликав їх самостійно забезпечити фінансування шкіл. На цій основі єдині трудові школи у сільській місцевості передавались на фінансове утримання населення. В Чернігівській, Київській, Полтавській, Катеринославській, Донецькій губерніях понад 80% сільських шкіл на підставі укладених угод передавались на утримання населення.

Перенесення основної частки витрат на утримання мережі навчальних закладів на місцеві бюджети призвело до того, що у 1923/24 і 1924/25 навчальних роках витрати на освіту у більшості районів і округ склали від 40 до 50% усього місцевого бюджету. Більш ніж 90% коштів, виділених з місцевого бюджету на народну освіту, йшло на утримання дитячих будинків і початкових шкіл, які постановою РНК УСРР "Про шкільну мережу загального навчання" влітку 1924 р. були проголошені загально доступними і безкоштовними⁷. Проте у міських та містечкових школах тимчасово, на підставі спеціальних постанов губвиконкомів, згідно з інструкцією Наркомосу, стягувалась платня за навчання.

В середині 20-х рр. було запроваджено попереднє бюджетне планування. Для кожної округи встановлювались окремі показники витрат на освіту. З центру виділялись переважно кошти на заробітну платню вчителям. Для округ, які самостійно не вкладались у заплановані показники, передбачалась державна допомога. 17 липня 1926 р. РНК УСРР затвердила розміри державної допомоги з фінансування закладів освіти для 17 округ і Молдавської АСРР на загальну суму 9330 тис. крб. Серед них Чернігівська, Конотопська, Старобельська, Проскурівська, Могилівська, Камінецька, Глухівська та Прилуцька округи отримали від 600 тис. до 1 млн. крб.⁸. Велику допомогу у фінансуванні мережі навчальних закладів надавало Україні керівництво СРСР. В 1925/26 навчальному році на розвиток народної освіти в Україні було виділено 29,5 млн.крб., що становило 18% від республіканського освітнього бюджету⁹.

Слід зазначити, що бюджетне фінансування надходило в основному у систему соціального виховання і було головним джерелом кредитування дитбудинків упродовж періоду, що вивчається.

Оздоровлення економіки давало змогу щорічно збільшувати асигнування Наркомосу. Якщо у 1925/26 навчальному році воно складало

1614700 крб., то у 1926/27 – 2837971 крб., тобто більше ніж у 1,7 рази, з цих коштів 77,9% виділялись закладам соціального виховання, 12% – політичній просвіті 6,5 % – професійній освіті, 3,2% – на утримання апарату¹⁰.

Отже, в системі фінансування установ соціального захисту дітей у 20-і рр. можна виділити два етапи. На першому (1920 – 1922 рр.) фінансування здійснювалось стихійно, шляхом щомісячного виділення коштів в основному із центрального бюджету. На другому (1923 – 1929 рр.) фінансування здійснювалось на основі попереднього бюджетного планування, коли основний фінансовий тягар було перенесено з центрального на місцеві бюджети. На другому етапі, поряд з бюджетним фінансуванням, Наркомос активно залучав широке коло додаткових надходжень.

Переважна кількість коштів держбюджету у дитячих будинках використовувалась перш за все на харчування дітей. Ще 11 червня 1919 р. РНК УСРР прийняла декрет „Про організацію дитячого харчування”, за яким діти до 14 років отримали право на безкоштовне харчування. За неповними даними восени 1920 р. в Україні працювало 655 їдалень, де безкоштовно харчувалось 415 тис. дітей.

З 15 по 22 липня та з 2 по 9 серпня 1921 р. в УСРР проходили тижні допомоги дитячим закладам. Головна увага приділялась пошуку продуктів харчування, щоб врятувати від голоду дітей, що залишились без батьківського піклування. Так, на засіданні Чистяківського районного відділу народної освіти Донецької губернії і районної ради захисту дітей було прийнято рішення організувати збір і доставку продуктів харчування до дитячих будинків¹¹. Зібрані з Зуєвської, Грабовської та інших волостей району гроші і продукти харчування отримали голодні діти закладів соціального захисту.

Але такого роду заходи, хоча і мали певну користь, проблему харчування дітей-сиріт не вирішували. З іншого боку, обмеженість коштів держбюджету в умовах економічної катастрофи, яку переживала у той час Україна, не давала змоги фінансувати дитячі заклади у повному обсязі. Якщо врахувати той факт, що на харчування однієї дитини у дитбудинку у жовтні 1923 р. виділялось 7 карбованців 20 копійок на місяць¹², то без додаткових джерел харчування діти мали б померти з голоду. Тому дитячі установи почали вирішувати цю проблему самостійно за рахунок самообслуговування.

Вже на початку 20-х рр. дитячі будинки і дитячі колонії отримали землю, худобу, інвентар і почали вести власне господарство. Лукашевський дитбудинок на Запоріжжі у 1921 р. отримав 150 десятин

землі, 25 корів, 30 коней, 166 овець. Отриману землю своєчасно обробляли і засівали, ретельно збирали врожай. Дитмістечко №1 Сталінської округи саме забезпечувало себе молоком та м'ясом і навіть заробляло гроші від продажу бичків селянам¹³.

Дитяча колонія ім. Горького, організатором якої був з 1920 по 1928 рр. видатний педагог А.С. Макаренко, привчала дітей до промислової праці. До 1926 р. колонія знаходилась біля Полтави, а в 1926 р. її перенесли до села Куряж біля Харкова. У майстернях і цехах колонії навчання і виховання дітей було поєднане з виробничим трудом. У Харківському обласному державному архіві збереглися численні фінансові і господарчі документи підготовлені видатним педагогом. Вони свідчать про економічну скруту колонії і про те, що кошти для існування, поряд з державним фінансуванням, заробляли вихованці колонії.

Чисельні дитячі колонії і містечка на початку 20-х рр. виникали в Одесі і на її околицях. У Донбасі на початок 1922 р. було створено 273 дитячі будинки. Але чисельність безпритульних дітей не зменшувалась. Тільки за 1924 р. з вулиці до дитбудинків в УСРР надійшло ще 15089 дітей. На їх утримання додатково з держбюджету було виділено 1500000 карбованців¹⁴. У серпні 1923 р. профспілка гірників утримувала на своєму балансі 23 дитбудинки. Усі вони мали свої майстерні, худобу і підсобні господарства¹⁵.

Проте всі дії щодо фінансового і матеріального забезпечення закладів соціального захисту дитинства лише частково забезпечували їх потреби. Переважна більшість дитячих будинків, містечок, колоній та інших установ захисту дитинства не мали змоги як слід нагодувати і одягти дітей. Наприклад, у 1924 р. дитячий будинок у Маріуполі, де утримувались колишні неповнолітні правопорушники забезпечував своїх вихованців білизною на 60%, взуттям на 35%, верхнім одягом на 35%¹⁶. У жовтні і листопаді 1927 р. до Сталінського відділу народної освіти надходили рапорти та листи педагогів дитмістечка №2, де вказувалось на безгосподарність керівництва, занедбаний і майже знищений молодий фруктовий сад, розкрадену бібліотеку і кухонний посуд, домашню худобу, на голодних дітей, 60% яких майже зовсім не мали одягу¹⁷.

У вересні 1928 р. проблему матеріального забезпечення дитячих будинків було розглянуто на засіданні Сталінського виконкому народної освіти. У постанові виконкому було зазначено, що "діти, підібрані з вулиці, утримуються без харчів і сплять на підлозі... Дитмістечка у матеріальному стані знаходяться на рівні 1920/1921 рр."¹⁸. У січні 1929 р. начальник районного відділу ДПУ Тімофєєв повідомляв до Харкова про

жахливий матеріальний стан дитбудинків і дитколоній Артемівської округи. Зокрема, що у Ясинуватської сільськогосподарської колонії не було ліжок і білизни, а діти спали на горищі та підлозі. Більшість з них не мало взуття і ходили босоніж. У місті Слов'янську, де у 3-х дитбудинках зосереджувалося 1560 дітей, їжа була одноманітна і неякісна. Хворі діти розміщувалися разом з іншими¹⁹.

Такий матеріальний стан закладів соціального захисту дітей наприкінці 20 – х рр. можна пояснити постійним зростанням чисельності безпритульних дітей, яка не зменшувалась до кінця періоду, що вивчається. Більш того, відома теза радянських істориків про те, що з безпритульність в Україні було покинчено в 20-і рр., не відповідає дійсності. Так, у листі, датованому 15 серпня 1928 р. відділ народної освіти Сталінської округи повідомляв Наркомос УСРР про те, що при окружному відділі ДПУ створено комісію з метою вилучення безпритульних дітей з вулиці. Їх в окрузі нараховувалося біля 500, але дівати їх було нікуди. Чисельність дітей в існуючих закладах значно перевищувала норму²⁰.

Ще одним чинником, що впливав на матеріальний стан дитячих будинків було безробіття. Працевлаштування вихованців дитбудинків було важкою справою. Навіть в умовах бронювання на підприємствах УСРР 25% робочих місць для працевлаштування молоді, перевага при прийнятті на роботу віддавалась особам, що мали певну професію і кваліфікацію. Тому випускники шкіл ФЗУ, професійних шкіл та технікумів займали заброньовані робочі місця, а вихованці дитбудинків, які зазвичай не мали певної професії, залишались не працевлаштованими. Кількість молоді віком від 16 до 18 років у дитбудинках України наприкінці 20-х рр. складала 25-30% від загальної чисельності вихованців. Тобто вони знаходились там незаконно і на їх утримання не виділялись кошти. В такій ситуації керівники дитячих установ повинні були утримувати так званих „переростків” за рахунок інших дітей, що ще більше ускладнювало жебрацький матеріальний стан дитбудинків.

Отже матеріальне забезпечення установ соціального захисту дитинства у 1920-ті рр. знаходилося у незадовільному стані. Переважна більшість вихованців дитбудинків, дитколоній і дитмістечок впродовж періоду, що вивчається, перебувало в напівголодному стані, не мало в достатньому обсязі одягу, білизни та взуття. Заходи і зусилля державних, профспілкових, партійних та громадських організацій щодо покращення матеріального стану дитячих установ мали локальний успіх і в цілому проблему покращення матеріальних умов існування дітей-сиріт не

вирішували. Жахливий матеріальний стан більшості дитбудинків слід пояснити об'єктивними причинами, серед яких – економічна катастрофа в Україні на початку 20-х рр. і величезна чисельність (1,5 млн.) безпритульних дітей, а також суб'єктивними факторами – некомпетентність керівництва дитячих установ, розкрадання та неефективне використання державних коштів та майна.

¹ Ряппо Я.П. Що дала Жовтнева революція в галузі освіти на Україні. – Харків, 1928. – С.51.

² Гринько Г.Ф. Очерки советской просветительной политики. – Харьков, 1923. – С.194; Ясницький Г.І. Розвиток народної освіти на Україні (1921 – 1932рр.). – К., 1965. – 256с.; Липинський В.В. Ставлення і розвиток нової системи освіти в УСРР у 20 –і рр. – Донецьк, 2000. – 246с.

³ Ясницький Г.І. Вказ. праця. – С.20.

⁴ Шлях освіти. – 1921. – №2. – С.339; Просвещение Донбасса. – 1922. – №1-2. – С.29.

⁵ Просвещение Донбасса. – 1922. – №3. – С.22.

⁶ ЦДАГО України. – Ф.1. – Оп.20. – Спр.1176. – Арк.71.

⁷ З.У.УСРР. – 1924. – №50. – С.300.

⁸ Донецький облдержархів. – Ф.10408. – Оп.1. – Спр.148. – Арк.100.

⁹ Грищенко М.С. Нариси з історії шкіл в Український РСР (1917 – 1965). – К., 1966. – С.56.

¹⁰ Донецький облдержархів. – Ф.2580. – Оп.1. – Спр.3. – Арк.259.

¹¹ Там само. – Спр.2. – Арк.27.

¹² Там само. – Ф.2325. – Оп.1. – Спр.26. – Арк.2.

¹³ Там само. – Ф.349. – Оп.1. – Спр.4. – Арк.267.

¹⁴ ЦДАВО України. – Ф.1. – Оп.20. – Спр.2023. – Арк.25.

¹⁵ Донецький облдержархів. – Ф.2325. – Оп.1. – Спр.9. – Арк.8.

¹⁶ Там само. – Спр.26. – Арк.2.

¹⁷ Там само. – Ф.349. – Оп.1. – Спр.13. – Арк.1–17.

¹⁸ Там само. – Арк.361.

¹⁹ Там само. – Ф.1512. – Оп.1. – Спр.10. – Арк.12.

²⁰ Там само. – Ф.349. – Оп.1. – Спр.13. – Арк.353.