

ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ОРГАНИЗАЦИОННОГО НАЧАЛА ФИНАНСИРОВАНИЯ И КОНТРОЛЯ ЗА ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ МИНИСТЕРСТВА НАРОДНОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ (на примере Западно-Сибирского учебного округа)

HISTORICAL ASPECT OF THE ORGANIZATIONAL BEGINNING OF FINANCING AND CONTROL OVER THE FINANCIAL ACTIVITY OF EDUCATIONAL INSTITUTIONS OF THE MINISTRY OF PUBLIC EDUCATION (on the example of the West Siberian educational district)

A. Blinov

Annotation

Funding issues are key to the activities of educational institutions. The proposed article, on the example of the West Siberian educational district, examines the system of financing and control over the use of financial resources by educational institutions of the Ministry of Public Education during the Russian Empire. Based on the analysis of sources, the principles of financing and control systems are shown, which, firstly, involve the Ministry of Public Education as a founder and control structure, and secondly, a rigid system of accountability by the regional and academic administration.

Keywords: Ministry of Education, educational district, financing, character, regulations, treasury.

Блинов Алексей Владимирович
К.и.н., доцент,
ФГБОУ ВО "Кемеровский
государственный университет"

Аннотация

Вопросы финансирования являются ключевыми в деятельности учебных заведений. В предлагаемой статье, на примере Западно-Сибирского учебного округа, рассматривается система финансирования и контроля по использованию финансовых средств учебными заведениями Министерства народного просвещения в период Российской империи. На основе анализа источников, показаны принципы финансирования и системы контроля, предусматривающие, во-первых, участие Министерства народного просвещения, как учредителя и контрольной структуры, а, во-вторых, жесткую систему отчетности со стороны региональной и учебной администрации.

Ключевые слова:

Министерств народного просвещения, учебный округ, финансирование, устав, положение, казначейство.

Одним из организующих начал в деятельности учебных заведений является система финансирования, в основе которой лежит ряд принципов: плановость (средства предоставляются при составлении бюджета), целевая направленность (использование средств допускается только на предусмотренные планом объекты и цели), безвозвратность (у получателя средств не возникает обязательств по их возврату), экономия (рационального расходования средств). В рамках образовательной стратегии периода Российской империи был накоплен богатый опыт организации финансирования деятельности учебных заведений и системы контроля. Одним из примеров может служить Западно-Сибирский учебный округ, учрежденный в 1885 г. в составе Тобольской, Томской губерний, Акмолинской и Семипалатинской областей [1].

Время существования Западно-Сибирского учебного округа (1885–1917) стало временем активного разви-

тия учебных заведений, представленных начальными, средними и высшими учебными заведениями, открываемыми на основании общеимперских уставов и положений. Если к моменту учреждения округа, на административно-территориальных единицах, вошедших в его состав, располагалось 173 учебных заведения Министерства народного просвещения, то к 1917 г. – 2021. На долю начальных приходилось 1951 (96,5 %), средних – 69 (3,4 %), высших – 3 (0,1 %) [2].

Каждый вид учебных заведений, в зависимости от правил, прописанных в уставной документации, имел своего учредителя, т.е., физическое или юридическое лицо, имеющее право на открытие учебного заведения, а, соответственно, обязанность проявлять заботу о его материальном благосостоянии и источниках финансирования. Право на открытие высших учебных заведений и мужских гимназий на протяжении всего рассматриваемого периода оставалось прерогативой Министерства

народного просвещения. С остальными учебными заведениями ситуация обстояла намного сложнее и зависела от их статуса. Реальные училища ("Устав", 1872) могли открывать наряду с Министерством народного просвещения и высшее региональное учебное руководство, женские гимназии и прогимназии ("Положение", 1870) – высшее региональное учебное руководство, учительские институты ("Положение", 1872) и семинарии ("Положение", 1870) – Министерство народного просвещения; промышленные училища ("Положение", 1888) – Министерство народного просвещения и попечитель, но последний, при условии отсутствия финансирования из средств казны.

Индивидуальный подход распространялся и на начальные учебные заведения. Например, по "Уставу" (1828), предусматривающему учреждение уездных, городских и сельских приходских училищ, право на открытие уездных имел губернатор, а городских и сельских приходских училищ директор губернской гимназии на основании решения местного общества. Начальные народные училища по "Положению" (1864) могли учреждать министерство, городские и сельские общества, частные лица; городские училища по "Положению" (1872) – высшее региональное учебное руководство, городские общества и частные лица; высшие начальные училища по "Указу" (1912) – министерство и частные лица, но с разрешения попечителя [3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13].

Анализ материалов, посвященных вопросам финансирования учебных заведений изучаемого периода, позволяет выделить несколько источников поступления средств в учебные заведения: ассигнования государственного казначейства (бюджетные средства); проценты с капиталов (переданных, пожертвованных), принадлежавших учебным заведениям; частные пожертвования; плата за обучение и содержание учащихся; доходы от "привилегий", предоставленных в пользу учебных заведений; освобождение от налогов и иных платежей; доходы от специально созданных предприятий; доходы от продажи имущества учебных заведений.

Финансирование учебных заведений по линии Министерства народного просвещения, как и любому другому, определялось ежегодной государственной росписью, включающей все предстоящие целевые ведомственные государственные расходы (сметы) по ученому комитету министерства. На основании "Правил о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет Министерств и Главных Управлений" принятых 22 мая 1862 г. был утвержден алгоритм формирования и утверждения ведомственной сметы, включающей несколько этапов: подача "частных росписей" с мест, составленных на основании штатных расписаний, положений и высочайших повелений в отраслевое ведомство (п. 11, 14); рассмотрение годовой сметы на уровне Министерства финансов и передача в департамент Государственной экономии Государствен-

ного совета не позднее 1 ноября текущего года (п. 18–21); рассмотрение на общем собрании Государственного совета и утверждение верховной властью (п. 28) [14].

Финансовая смета должна была включать четыре раздела: перечень доходов и расходов; подробная роспись доходов и расходов; приложения и объяснительную записку [15]. На основании финансовых смет утвержденный объем финансирования поступал в казенную палату. В основу финансирования учебного заведения из средств казны были положены так называемые штаты, утверждаемые верховной властью и отображающие все основные виды расходов по содержанию учебных заведений и органов управления ими за счет государственных средств.

В соответствии с утвержденными сметами средства поступали на счет казенной палаты по целевым статьям для каждого вида учебного заведения (табл. 1).

Объем государственного финансирования увеличивался пропорционально росту учебных заведений. Например, если в 1885 г. на все типы учебных заведений отпускалось 722340 руб. 14 коп., в 1900 г. – 1363415 руб. 63 коп., то с 1910 г. – 3578284 руб. 81 коп.

Частная инициатива в деле образования традиционно находилась под особым контролем учебного ведомства. Одним из первых законодательных примеров может служить "Устав" 1828 г., определяющий сложную схему по открытию дополнительных курсов в уездных училищах. Согласно § 62, инициатор (частное лицо, общество) обязано было обратиться по вопросу о надобности и средствах учреждения курсов обратиться к смотрителю уездного училища, тот выйти с представлением на директора губернской гимназии, директор, рассмотрев его предложение и собрав необходимые дополнительные сведения, обращался к вышестоящему начальству [3].

Архивные и опубликованные источники содержат богатый, но разрозненный массив фактов частной благотворительности в деле образования, что, зачастую, позволяет лишь оперировать отдельными фактами.

Пожертвования частных лиц для учебных заведений Западно-Сибирского учебного округа к 1 января 1907 г. составляли 236 капиталов на общую сумму 1433227 руб. и распределялись на 61 учебное заведение по целевому назначению: на пополнение стипендиального фонда, оказание материальной помощи учащимся, содержание учебных заведений [16].

Помимо ежегодных источников финансирования, каждое учебное заведение имело экономические суммы, включающие остатки от штатных сумм, и других источников финансирования деятельности учебного заведения. Сюда же относились и средства, собираемые за учение. По окончании отчетного периода они записывались на счет учебного заведения и в дальнейшем могли использоваться в качестве дополнительных средств по основным статьям расхода на следующий год. Использование экономических сумм в качестве сверхштатных выплат в качестве добавок к годовому содержанию служащего

Таблица 1.

Государственное финансирование учебных заведений
Западно-Сибирского учебного округа (в руб. и %).

Зависимая	1877		1885		1900		1908		1910	
	Выделяемая сумма									
	абс.	%	абс.	%	абс.	%	абс.	%	абс.	%
высшие учебные заведения			-	-	259848	19,1			998673	27,9
Мужские гимназии	86897		159608	22	187598	13,8			235274	6,5
Реальные училища	9090		63245	8,7	104752	7,7	44834		182679	5,1
женские гимназии	2000		63495	8,8	80134	5,9	12585		367519	10,2
Женские прогимназии	7000		39561	5	76211	5,6	16421		24763	0,6
Технические училища			33522	4,6	87217	6,4			93754	2,6
Учительский институт			-	-	-	-	19780		34469	0,9
Учительские семинарии	16698		19952	2,7	23408	1,7			88615	2,4
Городские училища (пол.1872г)			47203	6,5	59504	4,4	132249		214215	5,9
уездные училища			37366	5	43653	3,2			1338320	37,4
сельские училища МНП.			-	-	59943	4,4				
приходские по уставу 1828 г.	16675		89624	12,4	111673	8,2				
Учебные заведения разных ведомств, подчин. МНП.			168759	23	269468	19,8				
<i>Всего:</i>			722340		1363415				3578284	

Источник: Составлено по: Всеподданейшие отчеты Министра народного просвещения за 1877, 1885, 1900, 1908, 1910 гг. - СПб., 1886, 1901, 1911.

могло производиться только с разрешения Министерства народного просвещения. Руководителю регионального учебного ведомства предоставлялось право давать учебным заведениям разрешение на использование специальных средств в ограниченных размерах и на хозяйственные нужды. Попечитель имел право (глава регионального учебного ведомства) имел право на надобности учебных заведений (наем помещений и служителей; приобретение книг и учебных пособий; командировочные расходы директоров, инспекторов, смотрителей; оплату дополнительных учебных часов) до 1000 руб. единовременно [17]. На уровне учебного заведения такое право регулировалось учредительным документом. Например, по "Уставу" (1828), смотритель уездного училища для мелкого текущего ремонта мог потратить из экономических сумм в течение года не более 50 руб. (§ 83); если сумма составляла от 50 до 500 руб. требовалось разрешение директора, но для этого необходимо было собрать комиссию (смотритель, почетный смотритель, городничий) для освидетельствования предстоящих затрат и определения необходимой суммы (§ 84); для получения суммы свыше 500 руб. требовалось разрешение министерства (§ 85). Механизм права получения средств из экономических сумм для директоров гимназий был аналогичным, разни-

ца была лишь в размере суммы: единолично можно было тратить до 100 руб. (§ 189), по факту решения комиссии с предоставлением сметы на утверждение вышестоящего регионального руководства – от 100 до 500 руб. и более 500 руб. – на утверждение министерства (§ 190) [3].

Для начальных народных училищ "Устав" (1872) давал право использовать средства, получаемые учебным заведением от сборов за учение на основании представления инспектора на имя попечителя (высшего регионального учебного начальства) по следующим расходным статьям: вознаграждение преподавателей за дополнительные занятия с учениками, оставленными после окончания полного курса для приготовления к поступлению в учительские институты; на пособие для указанной категории учащихся; нужды училища; награды и пособия служащим училища (§42) [5].

Согласно уставной документации, все финансовые средства, причитающиеся учебному заведению, должны были храниться в губернском или уездном казначействе.

До конца 1820-х гг. в Российской империи не существовало общих (счетных) правил, определяющих процедуру формирования расходно-доходных статей, процедуры финансовой отчетности, и каждое ведомство разрабатывало их самостоятельно. Одним из первых законо-

дательных актов Министерства народного просвещения, устанавливающий источники финансирования, принципы расходования и правила отчетности стал "Устав" (1804) в котором помещался специальный раздел "О хозяйственной части гимназий, уездных и приходских училищ" [18]. Согласно "Уставу", во-первых, устанавливались правила содержания учебных заведений: гимназии и уездные училища "содержатся от казны на штатном положении", однако допускались и дополнительные источники: гимназии, уездные и приходские училища могли содержаться за счет "Приказов общественного призрения, городских обществ, селений и частных благотворителей" (§ 160, 164); во-вторых, на администрацию учебного заведения возлагалась ответственность за их целевым расходованием финансовых средств: "директоры гимназий, смотрители уездных и начальники приходских училищ, производят жалованье всем к училищам принадлежавшим чинам и служителям по штату ежемесячно, снабжают училищные дома и учителей дровами, и свечами и прочими надобностями" (§ 168); в-третьих, на руководство учебного заведения возлагалась обязанность получения средств и отчетность за их расходование: "они делая выдачу всех на содержание училищ получаемых средств, ведут приходам и расходам книги с надлежащею точностью" (§ 163), а "в конце полугодия, равно и при истечении года, сверенные счета о приходе и расходе сумм по училищам, за подписанием директора отсылают в университет" (§ 169); в-четвертых, над руководством учебных заведений устанавливался контроль за сверхштатным расходованием финансовых средств со стороны попечителя учебного округа: "начальство гимназий, уездных и приходских училищ не иначе может сделать какой-либо расход сверх штата, как по предварительном разрешении на то Попечителя, для доведения которому Директор должен представить в Университет, объясняя всем необходимость, или пользу такой издержки" (§ 170). Данные правила оставались неизменными и нашли отражение в последующих уставных документах учебных заведений.

По мнению Ю. В. Гинзбурга, контроль за законностью эффективностью расходования финансовых средств является одной из обязательных частей системы управления [19]. Ведомственное постановление, регулирующее принципы расходования финансовых средств и определяющее правила финансовой отчетности, было принято на основании указа от 24 декабря 1830 г. и сохраняло свое значение до конца имперского периода [20]. Согласно закону "О правилах отчетности по Министерству Народного Просвещения", как и уставной документации учебных заведений, на региональном уровне полнота ответственности за ведение всей приходно-расходной финансовой документации и контроль за поступлением и расходованием средств возлагалась на администрацию учебных заведений и руководителя учебного ведомства.

Согласно "Указу" (1830) под финансовую отчетность попадали: штатные суммы (выделяемые из государ-

ственного казначейства согласно ежегодным росписям на содержание учебных заведений и поступающие от государственных сборов на содержание учебных заведений из приказа общественного призрения); суммы хозяйственные (доходы от коммерческой деятельности учебного заведения и средств, выделяемых на содержание казенных пансионеров); суммы пенсионные (§ 1–3). Вся отчетная финансовая документация по региональному учебному ведомству должна была предоставляться в казенную палату (§ 9, ст. 6) по следующему алгоритму: приходские и уездные училища предоставляли документацию директорам губернских гимназий не позднее 1 февраля; директор в казенную палату не позднее 1 марта (§ 18). Казенная палата, проведя проверку предоставленной документации к 1 июля обязана была передать ее в министерство народного просвещения (§ 20). Исключение делалось только для Восточной Сибири по причине разбросанности учебных заведений: предоставление документации в казенную палату продлевалось до 1 апреля, в министерство народного просвещения – до 1 сентября.

В казенной палате поступившая отчетная документация проверялась по формальным признакам (наличие шнуровки, печати, сохранность листов, соответствие содержания прилагаемой описи, соответствие структуры отчета форме) и по содержанию (§ 46, 47). При проверке содержательного наполнения отчета обращалось внимание на соответствие прихода и расхода по учебным заведениям согласно утвержденным годовым сметам. Итогом проверки являлась выдача каждому учебному заведению квитанции (§ 53).

Помимо ведения и своевременного предоставления всей финансовой документации на администрацию учебных заведений и учебного ведомства возлагалась обязанность своевременно сообщать обо всех финансовых изменениях, как планируемых на следующий финансовый год, так и произошедших в текущем. Например, "Устав гимназий и прогимназий" (1871), рассматривая полномочия педагогического совета, отмечал, что "по предложениям об отступлении от нормального устройства учебной части, о временном или постоянном увеличении числа уроков по каким-либо предметам в одних классах и уменьшении их в других классах..., или об улучшениях, которые потребовали бы новых средств от казны" заключения педагогического совета должны быть представлены на утверждение высшего начальства (§ 75) [21]. В противном случае, несвоевременное сообщение о перерасходе могло повлечь административное взыскание, а не информирование о предстоящих (вне штатных) расходах к проволочке в решении вопроса. В связи с этим неслучайно при средних (мужских) и высших учебных заведениях законодательно были учреждены хозяйственные комитеты, в обязанности которых входило не только наблюдение за сохранностью и исправностью материальной части учебного заведения, но и проверка приходно-расходных счетов и составление

смет на новый год. Впервые хозяйственные комитеты вводятся на уровне мужских гимназий и прогимназий на основании указа от 19 июня 1871 г., вносящего изменения в §11 "Устава" (1864), согласно которой из ведения педагогического совета были выведены хозяйственные вопросы: "важнейшие дела для гимназий и прогимназий, относящиеся до учебной и воспитательной работы, обсуждаются в их Педагогических Советах или Комиссиях; дела же хозяйственные – в Хозяйственных Комитетах" [22].

К числу не вносимых в ежегодную смету расходов по учебному ведомству входили лишь командировочные издержки для региональных руководителей учебного ведомства или их курьеров на основании положения о "Пособиях командированным Чиновникам" от 14 июня 1832 г. [23].

Проблема финансирования на протяжении всего рассматриваемого периода являлась ключевой в деятельности представителей учебной региональной системы управления. Во-первых, финансовая сторона организации учебного процесса являлась наиболее контролируемой,

что требовало особого внимания как со стороны администрации учебных заведений, так и представителей территориального учебного ведомства к ведению финансовой документации. Во-вторых, перед представителями учебной администрации, в том числе и в рамках уставной документации, одной из задач являлось проявление заботы о благоустройстве учебных заведений и поиске дополнительных источников финансирования учебных заведений. В-третьих, несмотря на то, что в большинстве случаев, финансирование учебных заведений складывалось из двух основных источников: государственных дотаций и благотворительных пожертвований (включая общества и частных лиц), однако их неравноценное долевое распределение зачастую ставило учебные заведения в неравное положение. Более тяжелая ситуация наблюдалась в отношении тех учебных заведений, которые вовсе не имели источников финансирования со стороны государства. В-четвертых, финансовые проблемы не позволяли в полном объеме реализовать намеченные планы по модернизации как учебного процесса, так и элементов административного контроля.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об учреждении Западно-Сибирского учебного округа // ПСЗРИ: Собр. 3. Т. V. Закон № 2808". С. 102.
2. Памятная книжка Западно-Сибирского учебного округа на 1916 год. Изд. 8-е. Томск: Товарищество "Печатня С. П. Яковлева", 1916. 567 с.
3. Устав гимназий и училищ уездных и приходских, состоящих в ведомстве университетов: Петербургского, Московского, Казанского и Харьковского // ПСЗРИ: Собр. 2. Т.3. Закон № 2502 (§ 38, 41, 79–81, 136, 184–187). С. 1097–1120;
4. Положение о начальных народных училищах // ПСЗРИ: Собр. 2. Т. 39. Ч. 1. Закон № 41068 (§ 9–10). С. 613–618;
5. Положение о городских училищах // ПСЗРИ: Собр. 2. Т. 47. Ч. 1. Закон № 50909 (§ 5). С. 727–736;
6. Положение об учительских институтах // ПСЗРИ: – Собр. 2. Т. 47. Ч. 1. Закон № 50909 (§ 5). С. 732–736;
7. Положение о Молодечнянской учительской семинарии // ПСЗРИ: Собр. 2. Т. 45. Ч. 1. Закон № 48147 (§ 3). С. 270–272;
8. Устав гимназий и прогимназий ведомства Министерства народного просвещения // ПСЗРИ: Собр. 2. Т. 39. Ч. 2. Закон № 41472 (§ 6, 8). С. 167–179;
9. Устав гимназий и прогимназий Министерства народного просвещения // ПСЗРИ: Собр. 2. Т. 46. Ч. 2. Закон № 49860 (§ 6–7). С. 85–99;
10. Устав реальных училищ Министерства народного просвещения // ПСЗРИ: Собр. 2. Т. 47. Ч.1. Закон № 50834 (§ 5). С. 626–636;
11. Положение о женских гимназиях и прогимназиях Министерства народного просвещения // ПСЗРИ: Собр. 2. Т. 45. Ч. 1. Закон № 48406 (§ 3). С. 701–705;
12. Основные положения о промышленных училищах // ПСЗРИ: Собр. 3. Т. 8. Закон № 5057 (§ 7, 11). С. 78–83;
13. О высших начальных училищах // ПСЗРИ: Собр.3. Т. 32. Ч. 1. Закон № 37513 (§ 1–2). С. 949–958.
14. Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет Министерств и Главных Управлений // ПСЗРИ: Собр. 2. Т. 37. Ч. 1. Закон № 38309. С. 468–477.
15. Правила о составлении финансовых смет министерств и главных управлений // ПСЗРИ: Собр. 2. Т. 37. Ч. 3: Штаты и табели. Приложение к закону 38309. С. 468–477.
16. Сборник сведений о специальных капиталах учебных учреждений и учебных заведений ведомства Министерства народного просвещения. – Вып.5, Западно-Сибирский учебный округ. СПб., 1915. С. 139.
17. Положение об Учебных Округах Министерства Народного Просвещения // ПСЗРИ: Собр. 2. Т.10. Ч. 1. Закон № 8262. С. 757.
18. Устав учебных заведений, подведомственных университетам // ПСЗРИ: Собр. 1. Т. 28. Закон № 21501. С. 636–649.
19. Институт финансового контроля в Российской Империи: дискуссионные проблемы возникновения // Государственный контроль. 1811–2011: сб. науч. тр, Курск, Москва, 2011. С. 46.
20. О правилах отчетности по Министерству Народного Просвещения // ПСЗРИ: Собр. 2. Т.5. Ч. 2. Закон № 4219. С. 556–569.
21. Устав гимназий и прогимназий ведомства Министерства народного просвещения // ПСЗРИ: Собр. 2. Т. 46. Ч. 2. Закон № 49860. С. 85–99
22. Высочайше утвержденные изменения и дополнения в устав гимназий и прогимназий, высочайше утвержденном 19 ноября 1864 г. // ПСЗРИ: Собр. 2. Т. 46. Ч. 1. Закон № 49744. С. 903–911.
23. О пособиях командированным чиновникам // ПСЗРИ: Собр. 2. Т. 7. Закон № 5430. С. 379–380.