

Якубовський Р. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правового регулювання
економіки і правознавства юридичного факультету
Тернопільського національного економічного університету

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ДЖЕРЕЛ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ

Анотація. Стаття присвячена історико-правовим аспектам еволюції джерел фінансового забезпечення навчальних закладів України.

Ключові слова: фінансове забезпечення навчальних закладів, фінансування, бюджетне фінансування, фінансування з альтернативних джерел.

Постановка проблеми. Вивчення історичних аспектів конкретного явища допомагає комплексно та глибоко зрозуміти його. Подібно до того, як підходи до історії не змінилися з часом, так само слід зазначити про освіту [1, с. 165]. Для розуміння правових основ фінансового забезпечення навчальних закладів важливим є розкриття історичного досвіду розвитку джерел фінансового забезпечення на різних історичних етапах.

Ключові аспекти історії, педагогіки та філософії освіти розкриваються у працях таких учених як: В.П. Андрущенко, Л.В. Артемова, В.С. Журавський, В.Г. Кремень, М.В. Левківський, С.М. Ніколаєнко, В.О. Огнев'юк, С.О. Сірополко, О.М. Субтельний тощо. Водночас слід здійснити історико-правову характеристику розвитку джерел фінансового забезпечення навчальних закладів, що дасть можливість проаналізувати їх особливості та провести узагальнення досвіду матеріальної підтримки освітньої галузі у національній історії, закласти передумови до подальшого вдосконалення фінансового забезпечення навчальних закладів.

Метою статті є здійснення аналізу еволюції джерел фінансового забезпечення навчальних закладів.

Викладення основного матеріалу дослідження. Питання фінансового забезпечення навчальних закладів актуальні на будь-якому етапі розвитку держави. Функціонування навчальних закладів залежить, насамперед, від їх матеріальної основи. На кожному історичному етапі застосовували різноманітні джерела фінансової підтримки навчальних закладів, котрі слід розділити на бюджетні та альтернативні.

Перші згадки про матеріальне забезпечення навчальних закладів були з епохи Київської Русі. Освіта цього періоду була привілеєм еліти, вона не надавалася безкоштовно простим людям, тому була для них недоступна. Так, О.М. Субтельний, розкриваючи положення літопису, зазначає, що у 988 р. князь Володимир наказав навчати боярських дітей, а його син Ярослав заснував у Новгороді школу для 300 хлопчиків аристократичного походження [2, с. 59].

Відсутність єдиної державної політики розвитку освіти породжує залучення додаткових коштів для її здобуття.

Впровадження християнства безпосередньо мало вплив на розвиток навчальних закладів. Так, при церквах та монастирях засновували школи, діяльність яких здійснювалася за кошти, що були закріплені у церковній казні.

Розвиток платної освіти у Галицько-Волинському князівстві зумовив виникнення приватних шкіл-дяківок. Про розмір плати за навчання дяк домовлявся із батьками кожного

учня. Тривалість навчання залежала від індивідуальних успіхів учня, матеріальних можливостей та бажань батьків, від рівня освіченості вчителя. За кожен ступінь навчання батьки сплачували окремо [3, с. 68].

Несприятливим фактором фінансового забезпечення навчальних закладів були війни, зокрема, з монголо-татарами, а також перебування українців під владою Польщі та Литви, що провадили власну державну політику в освітній сфері. Культурно-освітніми осередками в таких умовах XVI–XVII ст. стали братства, за активного сприяння яких відкривали школи та друкарні. Важливим джерелом фінансового забезпечення братств були додаткові кошти у формі благодійних ресурсів доброчинців. Так, меценат освіти – князь Костянтин Острозький, не шкодуючи коштів, у 1578 р. заснував у своєму маєтку на Волині друкарню, а близько 1580 р. відкрив Острозьку академію [2, с. 92]. Разом із тим, здобуття освіти залишалося і надалі платним, тому більшість населення не могло оплатити навіть початкової освіти для власних дітей.

Київське братство у 1615 р. стало засновником Київської братської школи (родоначалниці Києво-Могилянської академії). Розуміючи важливість функціонування вітчизняної освіти, значним джерелом надходжень школи стала добровільна матеріальна підтримка заможних громадян, а також запорізького козацтва. Серед українських гетьманів основними опікунами школи були Петро Конашевич-Сагайдачний, котрий заповів школі більшість своїх коштів, та Іван Мазепа, який передав значні кошти і опікувався зведенням нового великого корпусу Києво-Могилянської академії у 1702 р. [4, с. 83–84]. При щедрій фінансовій підтримці гетьмана Івана Мазепи Києво-Могилянська академія стала одним із провідних культурних центрів православного світу [2, с. 177].

За козацької доби розвиток освіти відбувався переважно за рахунок платності навчання. Особливого розквіту набувала освітня сфера періоду Гетьманщини за Івана Мазепи, Пилипа Орлика, Кирила Розумовського та деяких інших гетьманів, що провадили освітню політику задля побудови міцної, інтелектуально розвинутої козацької держави.

У полкових і сотенних містах та містечках України діяли козацькі школи, котрі фінансувалися з оплати батьків за навчання. Так, за вивчення букваря батьки платили від 50 копійок до 1 карбованця, часослова – 1–2, Псалтиря – до 5 карбованців [4, с. 80].

Нові фінансові аспекти розвитку навчальних закладів виникли в умовах двох імперій – Російської та Австрійської, під якими протягом другої половини XVIII до початку XX ст. перебував український народ. Імперський вплив мав негативні наслідки на розвиток навчальних закладів, котрі загалом надавали платну освіту та відповідно доступну для матеріально забезпечених осіб. Разом із тим, окремі підприємці-меценати надавали підтримку дошкільній та початковій шкільній освіті, створювали стипендіальні фонди розвитку середньої і вищої освіти.

Через відсутність бюджетного фінансування дошкільні заклади функціонували за рахунок додаткових коштів. У справі дошкільного виховання важливе значення мало засноване в 1907 р. Київське товариство народних дитячих садків. Основним завданням товариства було відкриття таких садків, насамперед, для дітей бідняків. Товариство утримувалося на пожертви, в основному за рахунок матеріальної підтримки підприємця і мецената Миколи Терещенка [3, с. 220–221].

Деякі підприємці та їх об'єднання в останній третині XIX – на початку XX ст. активно сприяли розширенню мережі початкових навчальних закладів. Зокрема, благодійники-підприємці надавали власні кошти для будівництва шкільних приміщень, як почесні попечителі жертвували кошти на їх утримання, надавали земельні ділянки, будівельні матеріали у розпорядження сільських і міських громад, забезпечували кожного учня навчальними посібниками, одягом, взуттям та оплачували їх навчання [5, с. 312].

Так, на початку XIX ст. у Східній Галичині з метою стримання розвитку освіти простих людей скасовують обов'язкове навчання та встановлюють плату у головних школах [4, с. 100]. Функціонування двох бюджетів – центрального та крайового – призвело до збільшення видатків на освіту в Галичині у другій половині XIX – початку XX ст. Відповідно до законодавчо визначених повноважень з державної казни фінансували середню та вищу освіту. Крайові кошти надавали на народну освіту. Значний вплив молоді для здобуття середньої і вищої освіти та мала матеріальна підтримка їх державою та місцевими органами сприяли благодійності шляхом створення стипендіальних фондів. Можливість надання стипендій створило достатні умови для матеріальної підтримки навчання [6, с. 163–164].

Загальний стан освіти, що залежав від мізерних внесків селян, погіршився з появою кріпосного права. Після скасування у 1861 р. кріпацтва за розвиток загальної освіти відповідали земства, які утворювали земські шкільні комітети, що покривали 85% шкільного бюджету [2, с. 266].

Зміни суспільного ладу 1917 р. породили нову епоху становлення освітньої галузі та підходів до її матеріального забезпечення.

Період діяльності Центральної Ради сприяв залученню додаткових коштів на освіту від громадських організацій, а також від окремих громадян.

17 травня 1917 року при Міністерстві освіти Росії утворили Державний комітет з народної освіти для реформи галузі освіти. Комітет встановив, щоб початкова школа була не тільки загальнодоступною, а й обов'язковою, безплатною і давала закінчену початкову освіту. Однак російський уряд не виділив необхідних коштів на навчальні заклади, тому виник громадський рух за створення української школи. Матеріальні ресурси на такі потреби надходили від Центральної Ради, повітових і губернських земств, міських дум, просвіти, вчительських організацій [7, с. 47–48]. Так, Центральна Рада, вирішуючи проблему фінансування нових українських шкіл, виділила кошти з національного фонду, який формувался за рахунок добровільних внесків громадян на території України та за її межами, що дало змогу вже навесні 1917 р. відкрити першу, а влітку цього ж року – другу та третю українські гімназії у Києві [3, с. 268]. За Центральної Ради дитячі садки діяли на засадах меценатської допомоги, і спроби домогтися від царського уряду їх державного фінансування не приводили до успіху [3, с. 275].

Оскільки всю систему освіти Україна отримала у спадок від радянської держави з особливостями фінансового забез-

печення освітньої галузі, необхідно проаналізувати джерела матеріальної підтримки навчальних закладів радянського періоду.

У листопаді 1922 р. прийнято «Кодекс законів про народну освіту УСРР», що був першим і єдиним документом такого роду в колишньому СРСР. Кодекс закріплював принципи нової школи й освіти, зокрема, єдність на всіх ланках системи освіти, загальне обов'язкове безплатне навчання, спільне для обох статей до 17-річного віку, переваги при прийомі до навчальних закладів для дітей робітників і незаможних селян, утримання державних установ за рахунок Державного та місцевого бюджетів, відокремлення школи від церкви [3, с. 290–291]. Таким чином, нормативний акт свідчить про умови фінансового забезпечення сфери освіти, за яких основним джерелом фінансування стає відповідний бюджет. Важке матеріальне становище, що переживали навчальні заклади за більшовицької влади, змусило залишити на Державному бюджеті тільки Українську Академію Наук, інститути та науково-дослідні кафедри, а решту установ та шкіл – фінансово забезпечувати з місцевого бюджету [8, с. 208].

Подолання економічної кризи в Україні супроводжувало збільшення державних асигнувань на освіту, причому в період з 1923 по 1925 рр. вони зросли всемеро [3, с. 295]. Безкоштовність навчання у загальній семирічній школі, а також у професійно-технічних і середніх учбових закладах сприяла широкому заохоченню до здобуття освіти дітей селян і робітників. Завдяки цьому вже між 1923 і 1925 рр. чисельність школярів в Україні зросла з 1,4 млн. до 2,1 млн. [2, с. 346]. Навчальні заклади забезпечували безкоштовну та, відповідно, доступну для всіх категорій громадян освіту завдяки стабільному бюджетному фінансуванню.

У подальшому частка видатків на навчальні заклади щороку зростала, а бюджетне фінансування ставало основним джерелом їх фінансового забезпечення. Перейшовши на грошовий бюджет, більшовицька влада більшу частину витрат на потреби народної освіти перекладала на місцевий бюджет, причому частка такого бюджету в загальному бюджеті народної освіти послідовно зростала. Так, Державний бюджет на освіту зріс з 6,288 у 1922 р. до 218,980 тис. крб. у 1932 р. Натомість місцевий бюджет зріс з 5,180 у 1922 р. до 390,000 тис. крб. у 1932 р. Тому майже дві третини витрат на освіту в 1932 р. покривали з місцевого бюджету [8, с. 208–209]. Це відповідало тенденції всезростаючих державних витрат на освіту у XIX–XX століттях [1, с. 18].

Безплатність усіх видів навчання передбачала Конституція СРСР 1936 р. [9]. Основний Закон радянської держави закріпив це право за усіма громадянами країни.

На основі встановленого Конституцією СРСР розмежування компетенції між органами союзу, союзних республік і місцевими радами розмежовувались і видатки між союзним, республіканським та місцевим бюджетами. Так, у союзний бюджет включили видатки на фінансування освітніх заходів, які здійснювали заклади і організації союзного підпорядкування, у державні бюджети союзних республік – на фінансування освітніх заходів, які здійснювали заклади та організації союзних республік, а у місцеві – на фінансування місцевого підпорядкування закладів та заходів у сфері освіти [10, с. 106–108].

Криза фінансового забезпечення навчальних закладів настала в роки Другої світової війни, тому вони працювали нерегулярно чи занепадали [3, с. 321].

Необхідність врегулювання відносин, у тому числі фінансово-правових, у навчальних закладах сприяло форму-

ванню освітнього законодавства. Закон СРСР «Про зміцнення зв'язку школи з життям і про подальший розвиток системи народної освіти в СРСР» від 24 грудня 1958 р. [11] пропонував послідовно здійснювати заходи з розширення та підвищення дохідності від виробничої діяльності професійно-технічних училищ із метою поступового переведення їх на часткову самокупність; змінити існуючі умови матеріального забезпечення учнів, ввівши виплату учнівської заробітної плати замість безкоштовного обмундирування і харчування; зберегти повне державне забезпечення для учнів-сиріт, вихованців дитячих будинків і дітей багатодітних батьків; рекомендувати колгоспам розглянути питання про виділення відповідних коштів на навчання молоді в професійно-технічних училищах.

Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про народну освіту, затверджені Законом СРСР від 19 липня 1973 р. [12], були головним кодифікаційним актом у сфері освіти. Зміст основ становили найважливіші принципи положення галузі законодавства про народну освіту [13, с. 20]. Зокрема, вони закріплювали право громадян на освіту, що включало безкоштовність усіх видів освіти та безкоштовну видачу шкільних підручників. Основи законодавства встановлювали безкоштовність усіх видів освіти, утримання частини дітей дошкільного віку та учнів на повному державному забезпеченні, надання стипендій та пільг учням і студентам, безкоштовну видачу шкільних підручників, надання різних видів матеріальної допомоги. Крім того, передбачалося, що розвиток та зміцнення навчально-матеріальної бази закладів народної освіти здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету, а також капітальних вкладень, які передбачені у планах економічного і соціального розвитку. Важливо наголосити на закріпленні можливості використання на подібні цілі освіти позабюджетних ресурсів державних підприємств, установ, колгоспів та інших організацій.

Основним джерелом фінансування народної освіти був Державний бюджет. Освітні видатки рік у рік значно зростали. Так, у 1983 р. з Державного бюджету СРСР на розвиток освіти виділили 33,9 млрд. руб. (у 1940 – 2 млрд. крб., 1960 р. – 8,5 млрд. руб., 1980 р. – 31,1 млрд. руб.) [14, с. 270].

На особливе джерело фінансування вузів – позабюджетні (спеціальні) кошти вказувала Л.К. Воронова [15, с. 156]. До них належали спеціальні кошти та суми за дорученням, а також надавали право стягувати і отримувати плату за послуги, збори, штрафи та інші встановлені доходи від діяльності бюджетних установ [16, с. 275–276]. Поряд із зростанням бюджетних видатків на освіту збільшувалась частка позабюджетних коштів, які спрямовували на розвиток освіти. Зокрема, видатки підприємств, колгоспів, інших організацій на освіту збільшилися протягом 1960–1980 рр. у 3,8 раза і становили 47% від загальних видатків на освіту [14, с. 257].

За рахунок коштів бюджету, а також коштів колгоспів, кооперативних і профспілкових організацій при школах для надання матеріальної допомоги нужденним школярам, для інших цілей створюють Фонд всеобучу [17, с. 61]. Таким чином радянська держава створювала соціальні гарантії для забезпечення мінімальних потреб життєдіяльності її громадян.

Право громадян на освіту, у тому числі на безкоштовність усіх видів освіти, безкоштовну видачу шкільних підручників задекларовано також у Конституції СРСР 1977 р. [18].

Тому навчальні заклади радянського періоду, забезпечені належним фінансуванням, були загальнодоступними та мали високу якість надання освітніх послуг. Водночас

значна централізація системи не дозволяла самостійно використовувати кошти, вільно розвиватись навчальним закладам, оскільки ресурси спрямовували на конкретно визначені цілі. А.М. Бірман вказує на надмірно жорсткий та не завжди ефективний режим використання централізованих фондів [19, с. 88].

Проте навчальні заклади протягом останніх років існування радянської держави фінансували незадовільно. Тенденції розвитку освіти в середині 80-х – початку 90-х рр. свідчать про те, що в умовах залишкового принципу фінансування освітньої галузі на початку економічної кризи відбувалося погіршення її становища [20, с. 24].

Тому в період радянської держави було сформовано законодавство, що гарантувало навчальним закладам забезпечення бюджетними коштами, а також можливості залучення додаткових коштів підприємств, колгоспів тощо. Державний бюджет був ключовим джерелом фінансового забезпечення навчальних закладів.

Перехід до ринкової економіки призвів до змін соціально-економічної політики Української держави. Найпершим і найбільш помітним наслідком ринкових перетворень для освіти стало розширення джерел її фінансування [21, с. 161]. Криза системи бюджетного фінансування породила активний розвиток додаткових ресурсів для підтримки навчальних закладів, зокрема через надання платних послуг.

Висновки. Таким чином, на кожному історичному етапі застосовували різноманітні джерела фінансування навчальних закладів, насамперед, бюджетні та альтернативні. При цьому до ХХ ст. навчальні заклади функціонують загалом з альтернативних джерел (платного навчання, благодійних внесків доброчинців і меценатів), а за радянського періоду основну роль відігравало бюджетне фінансування з одночасним використанням інших джерел фінансування.

Література:

1. Aldrich Richard. An introduction to the history of education / Richard Aldrich. – London : Hodder and Stoughton, 1982. – 188 p.
2. Субтельний О.М. Україна: історія / О.М. Субтельний; пер. з англ. Ю.І. Шевчука. – К. : Либідь, 1991. – 512 с.
3. Артемова Л.В. Історія педагогіки України : підручник / Л.В. Артемова. – К. : Либідь, 2006. – 424 с.
4. Левківський М.В. Історія педагогіки : навч. посіб. / М.В. Левківський. – [3-є вид., переробл. та доп.]. – К. : ЦУЛ, 2008. – 190 с.
5. Ніколаєва Т.М. Внесок підприємців України в розвиток системи початкової освіти в останній третині ХІХ – на початку ХХ ст. [Електронний ресурс] / Т.М. Ніколаєва // Проблеми історії України ХІХ – початку ХХ ст. – 2008. – Вип. 15. – С. 305–313. – Режим доступу до журн. : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Piu19-20/2008_15/40.pdf.
6. Dybiec Julian. Finansowanie nauki i oświaty w Galicji 1860-1918 / Julian Dybiec. – Kraków : Uniwersytet Jagielloński, 1979. – 221 с.
7. Концептуальні засади демократизації та реформування освіти в Україні : педагогічні концепції / А.Г. Погрібний [та ін.]; Всеукр. пед. товариство ім. Г. Ващенко, Ін-т українознавства Нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. – К. : Школяр, 1997. – 151 с.
8. Сірополок С.О. Народна освіта на советській Україні / С.О. Сірополок. – Варшава : Праці українського наукового інституту. – 1934. – Том XXII. – 242 с.
9. Конституція (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 05.12.1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1936. – № 283.
10. Финансовое право / В.В. Бесчеревных [и др.]; под ред. В.В. Бесчеревных и С.Д. Цыпкина. – М. : Юридическая литература, 1967. – 420 с.
11. Об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР: Закон СССР от 24.12.1958г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1959. – № 1. – Ст. 5.
12. Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании : Закон СССР от 19.07.1973 г. № 4536-VIII // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1973. – № 30. – Ст. 392.

13. Сапаргалиев Г.С. Правовые основы развития народного образования / Г.С. Сапаргалиев, Е.Б. Баянов. – Алма-Ата : Наука, 1983. – 187 с.
14. Экономика народного образования / В.А. Жамин [и др.]; под ред. С.Л. Костянина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Просвещение, 1986. – 336 с.
15. Воронова Л.К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР (на материалах союзной республики) / Л.К. Воронова. – К. : Вища школа, 1981. – 223 с.
16. Советское финансовое право / Е.А. Ровинский [и др.] ; под ред. Е.А. Ровинского. – М. : Юрид. лит., 1978. – 344 с.
17. Дорохова Г.А. Законодательство о народном образовании: теоретические проблемы совершенствования / Отв. ред. И.Л. Бачило. – М. : Наука, 1985. – 158 с.
18. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 07.10.1977 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.
19. Бирман А.М. Очерки теории советских финансов: сущность и функции финансов / А.М. Бирман. – М. : Финансы, 1968. – 208 с.
20. Алексеев Ю.М. Україна: освіта і держава (1987–1997) / Ю.М. Алексеев. – К. : Експрес-об'ява, 1998. – 110 с.
21. Кузьмінський А.І. Фінансування освіти: вчора, сьогодні, завтра / А.І. Кузьмінський // Соціально-економічні наслідки ринкових перетворень у постсоціалістичних країнах : міжнар. наук. конф., 24–26 верес. 2003 р. – Черкаси, 2003. – С. 161–166.

Якубовский Р. В. Историко-правовые основы развития источников финансового обеспечения учебных заведений

Аннотация. Статья посвящена историко-правовым аспектам эволюции источников финансового обеспечения учебных заведений Украины.

Ключевые слова: финансовое обеспечение учебных заведений, финансирование, бюджетное финансирование, финансирование из альтернативных источников.

Yakubowsky R. Historical and legal foundations of development sources of financial providing educational institutions

Summary. The article devoted to historical and legal aspects of evolution of financial providing educational institutions of Ukraine.

Key words: financial providing educational institutions, financing, budget financing, financing from alternative sources.