УДК 94(377.72)

Господаренко О.В., Миколаївський державний аграрний університет

Господаренко Оксана Валеріївна (1976 р.н.) У 1998 р. закінчила історичний факультет Миколаївського державного педагогічного інституту. Кандидат історичних наук, старший викладач кафедри українознавства МДАУ. Тема дослідження: *соціально-економічні аспекти діяльності органів місцевої влади і самоуправління на Півдні України в 1917-1920 рр.*

Фінансова діяльність муніципальних органів влади на Півдні України в 1917-1920 рр.

На основі документального матеріалу охарактеризовано фінансове становище міст Херсонської губернії в роки української революції, з'ясовані причини невдач у виконанні міських бюджетів. Основну увагу приділено питанню накопичення бюджету, аналізу системи оподаткування та реалізації права місцевого оподаткування. Поданий структурний аналіз міських кошторисів у 1917-1919 рр.

On the basis of documentary material the author characterizes a financial position of cities of the Kherson province the years of the Ukrainian revolution, finds out the reasons for failures in the performance of the urban budgets. The basic attention is given to the question of accumulation of the budget, analysis of the system of taxation and realization of the local taxation right. The structural analysis of the urban money expenditures in the 1917-1919 is given.

На сучасному етапі пошуку найефективнішої взаємодії центральних і регіональних владних інститутів постало питання створення в Україні якісно нового місцевого самоуправління. В економічному і політичному відношенні відчутно зростає роль міст, що виступають головним джерелом виробничих сил суспільства і важливим компонентом самофінансування регіону. У цьому контексті набуває значення вивчення дорадянського періоду розвитку муніципальної власності як підґрунтя муніципального господарства.

У радянські часи тему міського самоуправління вважали неактуальною. Результатом такого ставлення є нечисельність робіт з цієї проблематики. Серед небагатьох праць цього періоду потрібно виділити дослідження В.Твер-дохлєбова [1] та Л.Веліхова [2]. У монографії В.Твердохлєбова (1919) досліджується діяльність міського управління в період між Лютневою і Жовтневою революціями. Особливий інтерес становить аналіз економічного стану міст і земств в означений період та їх господарсько-фінансова діяльність. Л.Веліхов, спираючись на роботи дореволюційних часів, сформулював загальне вчення про місто. Значну увагу автор приділив міському господарству та фінансам.

Проблеми практичної діяльності муніципальних органів й досі залишаються мало вивченими. Зокрема питання формування муніципальної власності і фінансової діяльності як основ виживання міського господарства в умовах революції та громадянської війни. Автор статті ставить за мету охарактеризувати фінансове становище міст Херсонської губернії, проаналізувати, як реалізовувалося право місцевого оподаткування, причини невдач у виконанні міського бюджету.

Провідною ланкою місцевих фінансів є бюджет, через який відбувається мобілізація власних грошових засобів та їх витрати.

Таблиця 1

Структура міських бюджетів міст Херсонської губернії у 1917-1919 рр. (у руб. і %%) [3]

Роки	Прибутки	Видатки	Дефіцит	%% до попер. року	
				Прибутки	Видатки
Миколаїв					
1917	3375608 р.	5632857 р.	2257249 р.	113	190
1918	5500000 р.	9100000 р.	3600000 р.	163	270
1919	17050926 р. (17020926 р.)	37006497 р. (28595497 р.)	19955571 р. (11574571 р.)	310 (309,5)	673 (520)
Одеса					
1917	32672420 р. 14 к.	32672420 р. 14 к.	–	301	294
1918	54644092 р. 71 к.	73924928 р. 51 к.	19280835 р. 80 к.	167	226
Херсон					
1917	2100000 р. (2080000 р.)	2100000 р. (1989400 р.)	– (90600 р.)	191 (189)	170 (161)
1918	3000000 р. (2978400 р.)	6200000 р.	3200000 р. (3221160 р.)	143	295 (312)
Олександрія, Олександрійський повіт					
1917	216884 р. 63 к. (216889 р. 63 к.)	216884 р. 63 к.	–	–	–
1918	590568 р. 74 к. (590571 р. 74 к.)	590568 р. 74 к.	–	272	272
Очаків, Одеський повіт					
1917	119667 р. 89 к.	119667 р. 89 к.	–	–	–
1918	274469 р. 78 к.	274469 р. 78 к.	–	229	229
Григоріополь, Тираспольський повіт					
1917	132070 р. 44 к. (132070р. 49к.)	132070 р. 44 к. (132070 р. 11 к.)	–	–	–
1918	164754 р. 98 к.	164754 р. 98 к. (165053 р. 98 к.)	–	125	125

Як видно з таблиці, характерним явищем стало збільшення бюджету порівняно з попередніми роками. Найбільше зростання помітне у видатковій частини міських бюджетів. Наприклад, видатки миколаївського бюджету у 1919 р. порівняно з 1918 р. зросли на 520%, тоді як прибутки на 309,5%. В аналогічній ситуації перебували і невеликі міста. Так, бюджет Олександрії у 1918 р. зріс на 272%, Очакова і Григоріополя – на 229% і 125% відповідно.

Серед причин зростання бюджетного дефіциту треба назвати: надзвичайні військові витрати; зростання цін на продовольство, паливо та інші предмети першої необхідності; підвищення платні службовцям громадського міського управління; збільшення кредитів по деяких статтях бюджету, головним чином, на утримання міських підприємств; збільшення витрат на соціальні потреби.

Вирішальну роль при формуванні прибуткової частини бюджету відігравали податки. Податкове законодавство протягом 1917-1920 рр. залишалося у рамках російського фінансового права з незначними змінами. Порядок формування прибуткової частини місцевих бюджетів визначався документами Тимчасового уряду і Центральної Ради, а саме – "Положенням про міські прибутки, видатки, кошториси та звіти" і "Постановою про зміни правил про міські прибутки і видатки, встановлені діючими положеннями про громадське управління" від 29 вересня 1917 р., законопроектом про зміну закону від 29 вересня 1917 р. про міські прибутки і видатки, затвердженим Генеральним Секретаріатом 8 січня 1918 р. [4]. Введення в дію нових законопроектів Тимчасового уряду та Генерального Секретаріату змусило міську владу почати роботу з перегляду прибуткової частини міських бюджетів. Робота тривала здебільшого з кінця 1917 до середини 1918 р., але навіть і в наступні роки фінансові комісії міських управ переглядали і вносили пропозиції про зміни ставок, і ускладнювалась тим, що за деякими прибутковими статтями розміри податкових ставок давно не переглядались. При перегляді прибутків по статтях спостерігалась тенденція до введення максимальних податкових ставок.

Основна увага фінансових комісій була спрямована на реорганізацію оцінки нерухомого майна, яке обкладається міським оціночним збором та оподаткування надприбутків. Згідно з законом від 29 вересня 1917 р. максимальний міський оціночний збір становив 20%

прибутковості або 2% вартості нерухомого майна. Протягом 1917-1919 рр. Миколаївська міська дума підвищили оціночний збір з 1% у 1917 р. до 2% у 1919 р. [5]. Важливим завданням стала організація комісій з переоцінки нерухомого майна для стягнення оціночного збору та з оподаткування надприбутків, також встановлення на користь міста особливих зборів з приросту цінності нерухомого майна тощо. Але такі постійно діючі комісії сформувати не вдавалося через політичну нестабільність [6].

Крім того, законом від 29 вересня 1917 р. вводились нові податки, такі як доповнення на користь міста до державного прибуткового податку, квартирний збір. Серед членів муніципалітетів висловлювалися думки про повне надходження прибуткового податку до міського бюджету [7]. Його розмір становив 8% від щорічного прибутку без оподаткування установ і осіб, які мали доход 600-1000 руб. на рік [8].

Розглянемо структуру прибутків міських бюджетів Миколаєва, Одеси і Херсона протягом 1917-1919 років. Проведемо аналіз чотирьох основних груп прибутків: 1) збори з нерухомого майна, торгівлі й промислів; 2) збори з міського майна і міських споруд; 3) допомога місту і отримання видатків; 4) інші надходження (збори

Таблиця 2

Структура прибутків бюджетів міст Херсонської губернії у 1917-1919 рр. (у %)

		Збори з нерухомого майна, торгівлі і промислів	Збори з міського майна і міських споруд	Допомога місту і отримання видатків	Інші надходження	**Разом**
Миколаїв	1917	12,6	67,7	16	3,7	**100**
	1919	11,6	69	18,2	1,2	**100**
Одеса	1917	16,2	22,4	56,1	5,3	**100**
	1918	14,6	30	49,6	5,8	**100**
Херсон	1917	11	48,5	38,8	1,7	**100**
	1918	19,3	44,1	32,3	4,3	**100**
Олександрія	1917	8,3	49	40,4	2,3	**100**
	1918	7,3	12,3	77,8	2,6	**100**
Очаків	1917	3,2	90,4	6,1	0,3	**100**
	1918	4,21	90,08	5,56	0,15	**100**
Григоріополь	1917	2,2	54,3	5,4	38,1	**100**
	1918	7,7	36,2	7,9	48,2	**100**

Як видно з табл. 2, у 1918-1919 рр. у містах, які мали муніципальну власність, зросли збори з міського майна і міських споруд, у малих містах наявна тенденція до зменшення цієї частки прибутків, що пояснюється неспроможністю цих міст утримувати міську власність. Виключенням став Очаків, де основну частину прибутків становили збори за міську землю. В той же час у великих містах спостерігаємо зменшення зборів з нерухомого майна, торгівлі й промислів, а в малих – збільшення.

Зменшення частки третьої групи надходжень у більшості містах пояснюється тим, що Тимчасовий уряд і Центральна Рада відмовилися повернути кошти, витрачені на надзвичайні військові потреби, проведення виборів до Всеросійських і Українських Установчих зборів [9]. Незважаючи на це, протягом 1918-1920 рр. частка прибуткових статей третьої групи надходжень була досить значною. В Миколаєві вона становила майже 1/5 бюджету, в Одесі та Херсоні – 1/2 і 1/3 відповідно.

Крім звичайних, існували також екстраординарні податки. Це були тимчасові податки й збори, які вводились для покриття непередбачених витрат міста. Зокрема, податок на нічну охорону міст, організацію та утримання добровольчих дружин тощо [10].

Радянською владою також широко використовувались одноразові надзвичайні податки. Але якщо податки, запропоновані самоуправлінням, мали сплачувати всі члени міської громади, то оподаткування радянськими органами влади „...встановлювалось для осіб, які належать до буржуазного класу...” [11].

Через збільшення витрат міста вже в 1917 р. використали всі можливі форми кредитів: застава майна, позики через каси міського і земського кредиту, гарантовані державою позики. Після відмов Тимчасового уряду про повернення коштів місцева влада відтепер все частіше зверталася до Києва. Першим кроком на шляху поліпшення фінансових можливостей місцевого самоуправління могли стати закони про асигнування міських і земських самоврядувань Центральною Радою,

Гетьманатом і Директорією [12]. Але, враховуючи загальну фінансову кризу в країні, задовольнити фінансові потреби міст було неможливо.

З огляду на віддаленість від центру і скрутне матеріальне становище основними позикодавцями муніципалітету ставали місцеві кредитні установи. Основною метою одержання позик у міських банках стало погашення поточних рахунків для придбання продовольства, палива та інших предметів першої необхідності. Зазвичай це були короткострокові позики від 1 до 9 місяців з відсотковою ставкою від 7 до 7,5% річних. Кредити видавались у формі особистих векселів членів міської управи як приватних осіб на ім'я міського голови [13].

Погашення боргів відбувалося невчасно, і управління змушені були просити про відстрочку сплати, в кращому разі платили відсотки з позики. Про це свідчить те, що порівняно з 1917 р. виплати боргів, закладених у миколаївський бюджет, з 17% впали до 6% у 1919 р. У бюджетах малих міст спостерігається аналогічна ситуація. Порівняно з 1917 р. виплата податків у 1918 р. в Олександрії та Григоріополі зменшилася з 10,3% і 12,5% до 6,5% і 9,1% відповідно.

Третім джерелом надходжень до бюджету були прибутки, які надходили від експлуатації муніципальних підприємств та майна. Вони в основному пов'язані з віддачею в оренду приміщень, землі, а також оплатою послуг, які надавалися населенню через систему підприємств. Розглянемо співвідношення прибутків від міських підприємств і витрат на

Таблиця 3

Співвідношення прибутків від міських підприємств та майна і витрат на них (у %)

	Миколаїв		Одеса		Херсон		Олександрія		Очаків		Григоріополь	
	1917	1919	1917	1918	1917	1918	1917	1918	1917	1918	1917	1918
Прибутки												
З міського майна й оброчних статей	14,1	15,2	10,6	6,5	2,2	1,9	45,2	10,9	85	88,44	53,9	35,9
З міських підприємств	48,4	52,5	58,4	32,7	20,2	28,1	3,8	1,4	5,4	1,64	0,4	0,3
Разом	**62,5**	**67,7**	**69**	**39,2**	**22,4**	**30**	**49**	**12,3**	**90,4**	**90,08**	**54,3**	**36,2**
Видатки												
Утримання міського нерухомого майна	3,6	3,2	9	2,9	1,3	2	1,5	1	5	3,3	2,98	1,5
Утримання міських підприємств	28	32,2	33,6	22,8	22,3	23	0,7	0,5	1,3	0,9	0,04	0,1

Як видно з табл. 3, прибутки з міського майна й оброчних статей зменшувалися. Натомість зростали надходження від експлуатації міських підприємств. Причиною цього, головним чином, було підвищення тарифів на комунальні послуги, зокрема, електростанції, трамваю та водогону. В той же час зростали видатки на утримання міських підприємств і майна, за виключенням Херсона, де витрати зменшувалися. В Миколаєві з 1917 по 1919 рр. тариф за проїзд у трамваї збільшився втричі, на воду – в 10 разів, на електрику – в 12 разів. Підвищення тарифів, в першу чергу, пояснюється дорожнечею палива та інфляцією.

В Одесі міське самоуправління мало впливало на роботу електростанції і трамвайного підприємства, оскільки вони належали акціонерним товариствам. Тому підвищення тарифів на комунальні послуги узгоджувалися з муніципальною владою і вводилися тимчасово на 3-4 місяці з умовою відрахування на користь міста певної частини прибутків [14].

У власності міст перебувала також земля, яку вони здавали в оренду. Варто зазначити, що передача частини повноважень щодо землевпорядкування земельним комітетам, а також втручання громадських комітетів призводили до конфліктів між органами самоуправління і зазначеним комітетами. Зокрема, громадський комітет в Миколаєві 2 серпня 1917 р. прийняв рішення про зменшення орендної платні за міські землі до 5 крб. з дес. Міська управа, в свою чергу, висунула клопотання до думи про скасування цього рішення, оскільки воно суттєво впливало на зменшення бюджетних надходжень за цією статтею [15].

В Одесі протягом 1918-1919 рр. орендна плата за різні види земель зросла вп'ятеро. Якщо у 1918 р. вона становила за городину від 150 до 250 руб., за польові землі – 50-60 руб., то у 1919 р. – від 700 до 1200 руб. і 250 – 450 руб. відповідно [16]. Але попри зростання оренди, надходження за відповідною статтею бюджету зменшувалися. Зокрема, у 1916 р. в Одесі питома вага платні за оренду землі становила 1,6% бюджету, а вже у 1918 р. її частка зменшилася до 0,3%. В Херсоні падіння прибутків з 29,5% до 6% відповідно.

На відміну від великих міст, де стабільним було зростання прибутків від міського майна і підприємств, бюджетні надходження невеликих міст за цими статтями зменшувались. Виключенням став Очаків, де основну частину прибутків становили збори за міську землю. У 1917 р. вони становили 75% бюджету, в 1918 р. – 82%. Для інших міст за цією статтею характерне значне зменшення прибутків. Зокрема, в Григоріополі прибутки від землі зменшилися з 52,3% у 1917 р. до 32% у 1918 р., в Олександрії впали з 21,8% до 1,7% відповідно. Знижувались також прибутки від міських підприємств, хоча вони й покривали витрати на утримання.

Взагалі всі заходи, які запроваджували міські самоуправління для збільшення прибутків, можна звести до таких: урядові гарантії по позиках, які мали на меті полегшення отримання засобів для задоволення невідкладних потреб; збільшення надходження від оціночного збору шляхом підвищення норми оподаткування земель та перегляду інструкції для оподаткування нерухомого майна з метою зменшення пільг по відведенню вільної від оподаткування землі; проведення загальної переоцінки нерухомого майна; вжиття заходів для посилення недоїмок по оціночному збору; (небажано) підвищення непрямих податків.

Для повної характеристики фінансового становища міст необхідно звернути увагу на структуру видатків міських кошторисів. Проведемо аналіз чотирьох основних груп видатків: 1) соціально-культурна сфера (народна освіта, громадське призріння, медична, ветеринарна і санітарна частина); 2) утримання міських підприємств, нерухомого майна; 3) утримання міліції, пожежних, військова повинність; 4) інші видатки (участь у видатках на утримання урядових закладів, міського

Таблиця 4

Структура видатків бюджетів міст Херсонської губернії у 1917-1919 рр. (у %)

		Соціально-культурна сфера	Утримання міських підприємств, нерухомого майна	Утримання міліції, пожежних, військова повинність	Інші видатки	**Разом**
Миколаїв	1917	21,6	35,4	8,5	34,5	**100**
	1919	17,4	42,6	12,6	27,4	**100**
Одеса	1917	23,5	23,6	20,1	32,8	**100**
	1918	28	25	11	36	**100**
Херсон	1917	22,2	17,1	29,4	31,3	**100**
	1918	20,8	9,5	27,4	42,4	**100**
Олександрія	1917	26	2,2	36,2	35,6	**100**
	1918	24,6	1,5	51,6	22,3	**100**
Очаків	1917	29	6,3	14,5	50,2	**100**
	1918	31,8	4,2	6,8	57,2	**100**
Григоріополь	1917	26,69	3,02	9,73	60,56	**100**

Як видно з наведених в табл. 4 даних, витрати на утримання міських підприємств постійно зростали. Порівняно з 1917 р. у 1919 р. видатки на соціальну сферу в Миколаєві знизились на 4,2%, в Херсоні – 1,4%, при цьому витрати на освіту зростали, а на охорону здоров'я зменшувались. Підвищення витрат на військову повинність в Миколаєві порівняно з 1917 р. у 1919 р. зросли майже в чотири рази, в Херсоні – більше ніж у п'ять. Це пояснюється перебуванням у містах великої кількості військових та продовженням громадянської війни. Особливо треба підкреслити, що були додаткові, незаплановані бюджетом, витрати, зокрема, на організацію громадських робіт, дешевих та безкоштовних їдалень, на боротьбу з епідемією тифу.

Для видаткової частини бюджетів невеликих міст характерне зменшення витрат на утримання міського громадського управління, благоустрій міста і утримання міського нерухомого майна й міських споруд. В свою чергу, підвищувались витрати на військову повинність, утримання міліції і пожежних.

Отже, період з 1917 р. до 1921 рр. характеризується важким фінансовим становищем міст і розвалом муніципального господарства. Значно зменшуються податкові

надходження, а у зв'язку із знеціненням грошей взагалі припиняються. Міста живуть за рахунок незначних надходжень від державної скарбниці, або одноразових надзвичайних оподаткувань. Одночасно зі змінами у прибутковій частині бюджету спостерігаються зміни міських видатків. Утримання міських підприємств і благоустрій міста відходять на другий план, а головним завданням стає боротьба з безробіттям, продовольчою і паливною кризами

Література

1. Твердохлебов В. Местные финансы. – Одесса: Изд-во А.А. Ивасенко, 1919. – 304 с.
2. Велихов Л. Основы городского хозяйства. – М.; Л.: Гос. изд-во, 1928. – 468 с.
3. Складено за: Державний архів Миколаївської області (далі – ДАМО), ф. 216, оп. 1, спр. 1878, арк. 46; спр. 3797, арк. 1-19; спр. 3798, арк. 43-44; ф. 222, оп. 1, спр. 1803, арк. 1-3; Проект сметы доходов и расходов г. Одессы на 1918 г. – Одесса: „Славянская" типолитография, 1919. – 355 с.; Смета доходов и расходов г. Херсона на 1918 г. – Херсон: Типография Херсонского губернского правления, 1918. – 264 с.; Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (далі – ЦДАВОВУ України), ф. 2311, оп. 1, спр. 121, арк. 139, 140-164, 177, 178-198; 324-367, 370-371; спр. 125, арк. 217-305.
4. ДАМО, ф. 216, оп. 1, спр. 3794, арк. 1-19; Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: В 2-х т. – К.: Наук. думка, 1996. – Т. 2. – С. 97.
5. Там само, ф. 222, оп. 3, спр. 3, арк. 54-61, оп. 1, спр. 1807, арк. 9-10, ф. 216, оп. 1, спр. 1877, арк. 8-9.
6. Трудовая газета. – 1919. – 18 января; Державний архів Одеської області (далі – ДАОО), ф. 16, оп. 94, спр. 718, арк. 231-231зв.
7. ДАМО, ф. 216, оп. 3, спр. 4, арк. 63-64.
8. Там само, ф. 222, оп. 3 спр. 8, арк. 49.
9. Там само, ф. 216, оп. 1, спр. 3812, арк. 39-42.
10. Там само, ф. 222, оп. 1, спр. 1804, арк. 69; ф. 216, оп. 3, спр. 11, арк. 23; спр. 15, арк. 19
11. Терещенко Ю.І. Великий Октябрь и становление социалистической экономики на Украине. Очерки истории экономической политики (1917-1920). – К.: Наук. думка, 1986. – С. 118.
12. ЦДАВОВУ України, ф. 1115, оп. 1, спр. 6, арк. 98-99; Мироненко О.М. Національне владування у губерніях, повітах, містах і волостях української держави // Мала енциклопедія етнодержавства. – К.: Довіра, Генеза, 1996. – С. 327; ДАМО, ф. 216, оп. 3, спр. 15, арк. 108.
13. ДАМО, ф. 216, оп. 3, спр. 3, арк. 19зв-20.
14. ДАОО, ф. 16, оп. 94, спр. 718, арк. 12, 205-205зв, 222зв; оп. 124, ч. 1, спр. 8807, арк. 5; оп. 125, спр. 374, арк. 37зв-38зв, 41-42.
15. ДАМО, ф.222, оп.1, спр.1804, арк.27-28.
16. ДАОО, ф. 16, оп. 94, спр. 718, арк. 216зв-217; оп. 124, ч. 1, спр. 8807, арк. 48.