



УДК 352 (477.73) "19"

Господаренко Оксана Валеріївна (1976 р.н.) Закінчила МДПУ в 1998 р. Аспірантура МФ НаУКМА. Тема кандидатської дисертації: "Господарська діяльність місцевих органів влади Півдня України в період національно-визвольних змагань 1917-1920-х рр."

Муніципальна фінансова політика Миколаївського самоврядування в 1917-1920 рр.

На основі документального матеріалу охарактеризовано фінансове становище Миколаївського міського самоврядування в роки української революції, з'ясовані причини невдач у виконанні міського бюджету. 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 materials the author characterizes a financial position of Nikolaev urban self-governing the years of the Ukrainian revolution, finds out the reasons of failures in the performance of the urban budget. The basic attention is given to the question of accumulation of the budget, analysis of systems i of the taxation and realization of the right of the local taxation. The structural analysis of the urban estimates 1917-1919 of years is given.

Проблема існування й діяльності органів місцевого самоврядування в роки української революції 1917-1920 рр. ще й до сьогоднішнього дня залишається недостатньо вивченою в історіографії. Так, в останніх виданнях з історії держави й права України вона або не виділяється взагалі, або стисло розглядається на основі правових актів Центральної Ради, Гетьманату та Директорії УНР [1]. Однак протягом останніх років зросі інтерес фахівців до цієї теми, які ставлять питання про місце й значення міських дум і земств в Україні, їх ставлення до українських урядів, про співпрацю з іншими органами влади [2]. Незважаючи на те, що кількість досліджень на цю тематику поступово збільшується, вони не виходять за межі вивчення правового статусу органів місцевого самоврядування і залишають поза увагою господарську діяльність цих органів, зокрема муніципальну фінансову політику. Тому автор цієї статті ставить за мету охарактеризувати фінансове становище Миколаївського міського самоврядування, проаналізувати, як реалізовувалося право місцевого оподаткування, причини невдач у виконанні міського бюджету.

Перша світова війна 1914-1918 рр. і революційні перетворення істотно підрвали фінансову систему Російської держави. Мешканці міст опинилися у найскрутнішому становищі, бо найбільше потерпали від нестачі грошей, необхідних для задоволення навіть мінімальних життєвих потреб. Село, що менше за-

знало збитків від господарської розрухи, не знаходило у місті тих товарів, на які б охоче обміняло продукти харчування та сировину. Це призвело до порушення господарської рівноваги між селом і містом. У потенційних покупців осідали гроші у вигляді нерухомих накопичень паперових банкнот, які внаслідок інфляції вже не були засобом заощадження. У селян залишався один вибір – відмовитися продавати продукти за гроши.

Через інфляцію і зникнення з обігу грошей в Україні починається безупинна емісія грошових знаків не тільки державою, а й великими містами, що забезпечували їх усім своїм майном. Міські бони 2-3 місяці досить стабільно тримали курс, а окремі, скажімо, житомирські, одеські та елісаветградські, у серпні-вересні 1918 р. цінувалися вище, ніж "керенки" [3].

Уже восени 1917 р. Миколаївська міська дума на своєму засіданні обговорювала питання про зникнення з обігу дрібних кредитних білетів і марочних знаків, які замінюють срібну монету, та про заходи боротьби з цим явищем. Пропонувалося введення до обігу бонів, хоча деякі гласні вважали, що вони "не досягнуть мети тому, що... селяни бони не приймуть." Миколаївська влада про випуск бонів домовлялася з Одесою, яка взимку 1918 р. друкувала вже другу серію міських грошових знаків на суму 5 млн.

краб. Зазначалося, що Одесі та Миколаєву необхідно мати тотожні бони і взагалі слід прагнути до об'єднання грошової системи всієї Херсонської губернії, оскільки бони випускалися також в Єлісаветграді та інших містах [4], але не можна вважати, що їх запровадження ліквідувало проблему. Навіть у 1920 р. в Миколаєві не вистачало дрібних грошей, а в той час ділки в кав'ярях їх скуповували.

Фінансовий стан в Україні ускладнювався також тим, що в обігу перебували гроші різних урядів та держав. За часів німецької та австро-угорської окупації нарівні з українськими гривнями та карбованцями ходили німецькі та австрійські марки. В 1919 р. до обігу повернулися "романівські" гроші та керенки. Не треба забувати й про більшовицькі грошові знаки, хоча вони й були заборонені для використання.

Провідною ланкою місцевих фінансів є бюджет, через який відбувається мобілізація власних грошових засобів та їх витрати. Відомо, що формування бюджету здійснюється на основі наявних коштів. Проте саме їх в той час не вистачало.

Фінансове становище Миколаєва протягом 1917-1919 рр. було важким. За три роки війни (1914-1916) міський бюджет мав дефіцит близько 1200000 краб. Дефіцит лише за 1917 р. перевищив 2 млн., у 1918 р. він збільшився вдвічі, у 1919 р. - у шість разів порівняно з 1917 р. Утворення дефіциту, головним чином, пояснюється надзвичайними військовими обставинами.

Загальну картину фінансового становища характеризує табл. 1.

Щорічно міське управління мало клопіт з проблемою збалансування кошторису. Дефіцит бюджету планувався, але по закінченні фінансового року він завжди був більший, ніж запланований. Наприклад, на початку 1917 р. дефіцит, закладений в бюджет, становив близько 200 тис. краб., уже в серпні він сягнув суми близько 700 тис. краб., насправді ж, фінансовий рік закінчився з дефіцитом понад 2 млн. краб. На 1918 рік міське управління взагалі не спромоглося скласти кошторис, лише в березні 1919 р. для переда-

чі справ Раді робітничих і солдатських депутатів міська управа змушена була підрахувати прибутки і витрати, зроблені в 1918 р. Кошторис на 1919 р. був складений лише на останні 4 місяці, після вступу в серпні до міста денікінських військ. Міське управління намагалося покрити існуючий дефіцит. Проектувалось збільшення міського оціночного збору з нерухомого майна, тарифів за користування електрикою, трамваем і водою. Для поточного покриття дефіциту управління використовувало залишки міської облігаційної позики та інші суми з обігу міської каси [6].

Серед причин зростання бюджетного дефіциту треба назвати: 1) надзвичайні військові витрати; 2) зростання цін на продукти харчування, паливо та інші предмети першої необхідності; 3) підвищення платні службовцям громадського міського управління; 4) збільшення кредитів по деяких статтях бюджету, головним чином на утримання міських підприємств (електростанції, трамвая, водогону); 5) збільшення витрат на соціальні потреби. Не останню роль зіграло вивезення більшовиками з міського банку 18-20 млн. краб. у 1918 р., під час вступу до міста німецьких військ.

Перед міським самоврядуванням в галузі фінансів стояли такі задачі: 1) відшукування необхідних оборотних засобів; 2) прийняття загальних заходів для виходу з бюджетної кризи; 3) підготовка до побудови міського бюджету на нових засадах [7].

Накопичення бюджету здійснювалося з трьох джерел: 1) податків; 2) зовнішніх надходжень і 3) прибутків від експлуатації міських підприємств. Податки відігравали вирішальну роль при формуванні прибуткової частини бюджету. Податкова база бюджетних надходжень в Україні спирається на правову систему Російської імперії. Податкове законодавство як за Центральної Ради, так і за Гетьманату і Директорії залишалося у рамках російського фінансового права з незначними змінами.

У той же час система податкових зборів дедалі більше занепадала, а держава втрачала контроль над механізмом їх стягнення. Населення ж не прагнуло

Таблиця 1.

Прибутки і видатки м.Миколаїва в 1917-1919 pp. [5]

Рік	Прибутки	Видатки	Дефіцит
1917	3.375.608	5.632.857	2.257.249
1918	5.500.000	9.100.000	3.600.000
1919	17.050.926 (17.020.926)*	37.006.497 (28.595.497)*	19.955.571 (11.574.571)*

* Дані, наведені у дужках, отримані автором за власними перерахунками.

сплачувати податки, вважаючи, що революційні петретворення привели до скасування оподаткування. Зв'язки між окремими регіонами й центром ледь же вріли.

Порядок формування прибуткової частини місцевого бюджету визначався “Постановою Тимчасового уряду про зміни правил про міські прибутки і видатки, встановлених діючими положеннями про громадське управління міст” від 6 жовтня 1917 р. Тому місцева влада мусила переглянути формування прибутків згідно з новими правилами.

Для вирішення питання про покращення міських фінансів необхідно було вжити ряд заходів, спрямованих на перебудову міської податкової системи, залучення до оподаткування державного та іншого неоподаткованого за старим міським положенням майна, пошук нових джерел прибутків. Один з таких заходів – реорганізація оцінки нерухомого майна, яке обкладається міським оціночним збором. На 1917 р. міська дума встановила розмір оціночного збору в 1% з вартості нерухомого майна [8].

На 1918 р. цей збір було встановлено в розмірі 1% з вартості майна, яке оцінене до 1000 крб. та 2% – з іншого майна, а також з майна заводів, фабрик і промислових підприємств [9]. На 1919 р. міський оціночний збір було визначено в 2% з нерухомого майна всіх без винятку осіб, установ, підприємств та організацій [10]. На початку 1919 р. міський голова доповідав про необхідність організації Комісії для переоцінки нерухомого майна в місті для стягнення оціночного збору, але ці роботи були призупинені 15 березня 1919 р. через те, що з 24 березня всі справи міського управління переходили до Ради робітничих і солдатських депутатів [11] (табл. 2).

Як видно з таблиці, після переоцінки зросли прибутки з нерухомого майна, міських підприємств, але збори з міського майна впали у 1919 р. порівняно з

1916 р. майже на 5%, хоча друга група прибуткових статей давала більше половини міських надходжень. У 1919 р. порівняно з 1916 р. майже втричі впали податки з торгівлі та промислів. Зменшились також збори з коней та екіпажів приватних осіб, оскільки дорого коштувало утримання, та інші різні надходження. Зменшення частки третьої групи прибуткових статей у 1917 р. пояснюється тим, що Тимчасовий уряд відмовився повернути кошти, витрачені на надзвичайні військові потреби, проведення виборів до Всеросійських установчих зборів. Українська Центральна Рада також не повернула кошти на проведення виборів до Українських установчих зборів.

Введення в дію нового закону від 9 жовтня 1917 р. змусило міську владу розпочати роботу по перегляду прибуткової частини міського бюджету. Робота тривала з кінця 1917 р. до середини 1918 р. і ускладнювалась тим, що за деякими прибутковими статтями розміри податкових ставок давно не переглядалися. Наприклад, міський збір з перевізного промислу залишався незмінним з 1878 р.

При перегляді було висунуто питання про введення квартирного збору [12]. На думку міського голови прибутковий податок має повністю надходити до міського бюджету [13]. З лютого 1918 р. дума прийняла доповнення на користь міста до державного прибуткового податку в розмірі 8% без оподаткування осіб та установ, які мали доход 600-1000 крб. на рік [14]. При перегляді прибутків по статтях спостерігалась тенденція до введення максимальних податкових ставок.

Крім звичайних, існували також екстраординарні податки. Це були тимчасові збори, які вводились для покриття непередбачених витрат міста. Серед таких слід назвати введення податку на нічну охорону в 1917 р. (оподатковувались як домовласники, так і квартиронаймачі) [15]. Восени

Питома вага прибутків у міському кошторисі 1917-1919 pp.

Вид прибутків	1916 р., %	1917 р., %	1919 р., %
1. Збори з нерухомого майна, торгівлі і промислів	7,4	12,6	11,6
2. Збори з міського майна і міських споруд (підприємств)	62,5	67,7	69
3. Допомога місту та повернення видатків	16,2	16	18,2
4. Різні надходження	14	3,7	1,2
Разом	100	100	100

Таблиця 2

1918 р. отаман Миколаєва запропонував думі ввести надзвичайний податок на організацію та утримання добровольчих дружин, причому управа висловила принципову згоду [16]. Враховуючи важкий стан продовольчої справи, задля зменшення потоку вивозу товарів з міста в 1919 р. було встановлено особливий вивізний збір у розмірі 5% вартості товарів. Ці гроші витрачалися на загальноміські потреби [17].

Щодо другої групи прибутків, то зовнішні надходження з боку держави в 1917-1920 рр. майже припинилися. Тимчасовий уряд відмовився повернути кошти, а на клопотання про видачу урядової допомоги в розмірі 1 млн. крб. запропонував клопотати під урядові гарантії короткострокової позики в тому ж розмірі в місцевих банках [18].

Цей крок змусив місцеву владу змінити орієнтири і відтепер звертатися до Києва. Але скрутне матеріальне становище Центральної Ради і її Генерального Секретаріату негативно позначалося на діяльності владних структур, про що з сумом й іронією писали М.Грушевський та інші сучасники. Незважаючи на це, 10 квітня 1918 р. місто клопотало перед Одеським обласним комісаром Центральної Ради про матеріальну допомогу [19]. Пізніше, за часів Гетьманату, міська влада знову порушила клопотання про урядову субсидію в сумі 4 млн. крб. Уряд погодився надати 3 млн. [20]. Восени того ж року клопотали про додаткову позику ще в 2 млн. крб. На момент розгону думи німецьким командуванням 8 травня 1918 р. всі її позики досягли суми близько 17,5 млн. крб. [21].

Подібні клопотання були звернені й до денікінського уряду. Для покриття дефіциту з серпня 1919 р. до січня 1920 р. Миколаїв отримав різних позик на суму в 10 млн. 650 тис. крб. [22]. У розпорядженні херсонського губернатора восени 1919 р. знаходилось 50 млн. крб. для видачі позик містам і земствам Херсонської губернії. Миколаєву було призначено 6 млн. [23].

З огляду на віддаленість від центру і скрутне матеріальне становище основними позикодавцями муніципалітету ставали місцеві кредитні установи. За нормальних обставин основними причинами муніципального кредиту є необхідність погашення дефіциту чи облаштування нового підприємства. Під час революції про відкриття нових підприємств годі було й думати. Погашення дефіцитів по бюджету теж відійшло на задній план. Основною метою одержання позик у міських банках стало погашення поточних рахунків для придбання продовольства, палива та інших необхідних матеріалів. Зазвичай це були короткострокові займи від 1 до 9 місяців з відсотковою ставкою від 7 до 7,5% річних. Кредити надавались у

формі особистих векселів членів міської управи як приватних осіб на ім'я міського голови [24].

Основними кредиторами міколаївського самоврядування були міський громадський банк та 4 місцеві відділення Петроградського міжнародного, Російського для зовнішньої торгівлі, Об'єднаного та Одеського облікового банків.

Погашення боргів відбувалося невчасно, і управління змушене було просити про відстрочку сплати, в кращому разі платили відсотки з позики. Про це свідчить те, що порівняно з 1916 р. виплати боргів, закладених у бюджет, з 19, 8% впали до 6% у 1919 р.

Ще одним кредитором міського управління був Бессарабсько-Таврійський земельний банк. У ньому були заставлені міські землі та майно. Протягом 1917-1920 рр. місто клопотало перед банком про додаткові позики під уже заставлене майно.

Кредиторами міського управління ставали і міські багатії. Вважаючи допомогу міській владі справою громадянського обов'язку, міські капіталісти надавали позики. Наприклад, восени 1917 р. вони позичили міському управлінню 1 млн. крб., взимку 1919 р. планувалося скликати нараду при управі з питання про надання безстрокової безвідсоткової позики в 3 млн. крб. [25]. Позики, які отримувало міколаївське самоврядування, покривали лише поточні витрати й не могли докорінно змінити фінансове становище.

Третім джерелом надходжень до бюджету були прибутки, які одержували від експлуатації муніципальних підприємств та майна. Вони в основному пов'язані зі здачею в оренду приміщень, землі, а також оплатою послуг, які надавалися населенню через систему підприємств. У власності міста перебували електростанція, трамвай, водогін (табл. 3).

Як видно з наведеної таблиці, утримання міських підприємств покривалося тими прибутками, які вони приносили, хоча витрати на них зростали з кожним роком.

Прибутки від міських підприємств збільшувалися щороку за рахунок підвищення тарифів на послуги електростанції, водогону та трамвая. Наприклад, з 1917 по 1919 рр. тариф за проїзд у трамваї збільшився втричі, на воду в 10 разів, на електрику в 12 разів (підвищення тарифу пояснюється дорожнечею вугілля, нафти та іншого палива). Зросли прибутки та збори від міських боєнь та оренди лавок на базарі.

Для повної характеристики фінансового становища міста необхідно звернути увагу на структуру видатків міського кошторису. Для цього розглянемо табл. 4, яка характеризує зміни питомої ваги витрат у міському бюджеті. Здійснення витрат на забезпечення життєдіяльності міста виділимо в дві групи – “витрати на міське господарство” та “соціально-

культурна сфера“. Витрати на утримання правоохоронних органів, управління тощо позначимо терміном “ інші видатки ” (табл. 4).

Як видно з наведених даних, постійно зростали витрати на утримання міських підприємств. Порівняно з 1916 р. у 1919 р. видатки на соціально-культурну сферу знизились на 4,3%, хоча витрати на освіту збільшилися удвічі, а на охорону здоров'я знизились у 4 рази. Збільшення видатків у 1919 р. по третій групі відбулося за рахунок підвищення витрат на військову квартирну повинність та ін. Порівняно з 1916 р., військова квартирна повинність у 1919 р. зросла майже в 4 рази, що пояснюється перебуванням у місті великій 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.

Отже, фінансове становище Миколаївського міського самоврядування в роки української революції було важким. На нього мали вплив, у першу чергу, перша світова війна, революційні події в Росії й Україні, що мали наслідком політичну та економічну нестабільність у державі взагалі.

Важке становище характеризувалось інфляцією, дорожчею на продукти харчування та товари першої необхідності, збільшенням з року в рік бюджетного дефіциту. Крім того, значно знизилась платоспроможність населення, що, у свою чергу, позначилось на зменшенні податкових надходжень.

Відсутність стабільного й досконалого податкового законодавства значно обмежувала можливості місцевої влади в галузі місцевого оподаткування. Незважаючи на це, миколаївське міське управління вживало всіх можливих заходів для покриття бюджетного дефіциту, збільшення надходжень до бюджету, вводило нові податки та збільшувало розміри старих.

Таблиця 3

Співвідношення прибутків від міських підприємств і майна та витрат на них

Вид прибутків	1916 р., %	1917 р., %	1919 р., %
Прибутки з міського майна й оброчних статей	14,1	15,2	10,6
Прибутки з міських споруд (підприємств)	48,4	52,5	58,4
Разом	62,5	67,7	69
Вид витрат	1916 р., %	1917 р., %	1919 р., %
Утримання міського нерухомого майна	3,6	3,2	9
Утримання міських споруд (підприємств)	28	32,2	33,6
Разом	31,6	35,4	42,6

Таблиця 4

Видатки міського бюджету у 1916-1919 pp.

Види видатків	1916 р., %	1917 р., %	1919 р., %
I. Соціально-культурна сфера (громадський притулок, охорона здоров'я, освіта)	21,7	21,6	17,4
II. Утримання міських підприємств, нерухомого майна	31,6	35,4	42,6
III. Інші видатки	46,7	43	40
Разом	100	100	100

Література

1. Кульчицький В.С., Настюк М.І., Тищик Б.Й. Історія держави і права України. – Львів, 1996; Історія держави і права України: У 2 ч. – Ч. 2. – К., 1996.
2. Бондарчук Ю.П. Лютнева революція 1917 р. і відродження українського національного руху в Єлисаветграді // Історичне краєзнавство в Україні: традиції і сучасність. – Ч. 2. – К., 1995; Тригуб П.М. Органи місцевого самоврядування в період української народно-демократичної революції 1917-1918 рр. // 80-річчя відродження української державності: минуле і сучасне. Доповіді і повідомлення на Всеукраїнській науковій конференції 14-16 листопада 1997 року. – Сімферополь, 1997. – С. 31-32; Чумак В.М., Платонов С.Г. Формування органів влади і український національний рух на Півдні України після Лютневої революції (березень-червень 1917 р.) // Південні України і складання української державності: історія і сучасність. Тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції 26-27 травня 1994 року. – Ч. 1. – Миколаїв, 1994. – С. 56-58.
3. Дмитренко М.Ф., Лисенко О.Ю. Національна валюта України (1918–1919 рр.) // Український історичний журнал. – 1994. – № 6. – С. 27.
4. Державний архів Миколаївської області (далі – ДАМО), ф. 222, оп. 3, спр. 3, арк. 27-31; оп. 1, спр. 1825, арк. 17 зв.
5. ДАМО, ф. 222, оп. 1, спр. 1803, арк. 1-3; ф. 216, оп. 1, спр. 3812, арк. 46-49; спр. 1878, арк. 46-48; спр. 3798, арк. 43-44.
6. Там само, ф. 222, оп. 1, спр. 1803, арк. 1-3.
7. Там само, оп. 3, спр. 1, арк. 11 зв.
8. Там само, спр. 3, арк. 54-61.
9. Там само, оп. 1, спр. 1807, арк. 9-10.
10. Там само, ф. 216, оп. 1, спр. 1877, арк. 8-9.
11. Там само, оп. 3, спр. 15, арк. 173.
12. Там само, оп. 1, спр. 3796, арк. 19, 22.
13. Там само, оп. 3, спр. 4, арк. 63-64.
14. Там само, ф. 222, оп. 3, спр. 8, арк. 49.
15. Там само, оп. 1, спр. 1804, арк. 69.
16. Там само, ф. 216, оп. 3, спр. 11, арк. 23.
17. Там само, спр. 15, арк. 19.
18. Там само, оп. 1, спр. 3812, арк. 39-42.
19. Там само, ф. 216, оп. 1, спр. 2389, арк. 143.
20. Там само, спр. 3812, арк. 51.
21. Там само, спр. 1815, арк. 1-14.
22. Там само, спр. 3798, арк. 45-48.
23. Там само, спр. 3812, арк. 43.
24. Там само, оп. 3, спр. 3, арк. 19 зв-20.
25. Там само, спр. 2, арк. 121-122; спр. 15, арк. 28.

Стаття надійшла до редколегії 02.03.2001