



УДК 94(477.7)“18”:[336.14:352]

**Черемісін О.В.**, Херсонський державний університет

**Черемісін Олександр Вікторович** (1980 р.н.). У 2003 р. закінчив історичний факультет Херсонського державного університету. Аспірант кафедри історії України ХДУ. Коло наукових інтересів – органи місцевого самоврядування Новоросії кінця XVIII – першої половини XIX ст.

## Бюджети міст Новоросії першої половини XIX ст.: юридичний статус, формування та використання

*Дана стаття присвячена невирішеній раніше частині загальної проблеми про фінансову діяльність органів місцевого самоврядування. В статті, на основі документів з архівів Санкт-Петербурга, Одеси, Миколаєва, аналізуються юридичний статус бюджетної сфери, джерела формування, використання міських бюджетів трьох міст Новоросії – Херсона, Миколаєва, Одеси. Робиться спроба аналізу і висвітлення сутності фінансової політики органів місцевого самоврядування.*

*This article is devoted to the unsolved earlier parts of general problem dealing with the financial activity of the local self – government bodies in the first half of the 19<sup>th</sup> century. In the article the juridical status of the budget sphere, sources and formation and use of the municipal budget in three cities of Novorosiysk region, Kherson, Nickolayev and Odessa are analyzed on the basis of the documents from the archives of Saint Petersburg, Odessa and Nickolayev. The attempt of analysis and presentation of the gist of the self-government body financial policy is being done.*

Розбудова суверенної держави в Україні потребує пошуку досконалої системи управління, важливою складовою якої є місцеве самоврядування. У зв'язку з цим дослідники все частіше звертаються до досвіду минулого, зокрема до вивчення історії муніципалітетів Російської імперії другої половини XVIII – першої половини XIX ст., що має велике наукове та практичне значення для формування української правової держави. Діяльність місцевого самоврядування в зазначений період на Півдні України майже не досліджена, що й спонукало автора взятися за розробку цієї теми.

Питаннями міських бюджетів дослідники почали цікавитися ще в середині XIX століття. Окрема інформація міститься в роботах А.Скальковського, А.Шмідта, присвячених історико-статистичним описам Новоросії, в ювілейному збірнику до 100-річчя Одеси [1]. На жаль, у наступні періоди дослідники майже не зверта-

лися до проблем міського самоврядування та діяльності початку XIX ст. Наше дослідження ґрунтується на аналізі та висвітленні матеріалів державних архівів Санкт-Петербурга, Одеси та Миколаєва і ставить за мету показати фінансово-господарську діяльність органів місцевого самоврядування південноукраїнських міст.

У досліджуваний період у містах України існували дві форми власності, державна і приватна, і відповідні їм типи господарства – державне і приватне. Надалі мешканці міст змушені були поєднувати засоби і майно для створення умов спільного проживання на обмеженій території (вимощення і прибирання вулиць, переробка відходів, створення інженерної інфраструктури, заходи для підтримки санітарних правил і норм суспільного порядку) [2]. Так, з державної власності відокремлюється публічна власність співтовариства і формується публічне господарство.

З'явився і спеціальний комплекс умов, що дозволяв мешканцям задовольняти свої публічні потреби, – благоустрій [3]. Засоби міського господарства не були різноманітні і можуть бути зведені в дві великі групи. Перша – місцева фінансова політика, яку відбивав бюджет. Друга – ведення міського господарства. Основу господарювання місцевого самоврядування складали фінансові засоби і майно. Тому головною господарською проблемою органів самоврядування було залучення всіх ресурсів місцевого співтовариства в господарський оборот і їхнє поступове нарощування.

Правила формування та використання міських бюджетів формувалися зверху у зв'язку з державним господарством і відбивало специфіку місцевих соціально-економічних відносин [4]. Держава також обумовлювала ступінь самостійності і дієздатності міських бюджетних систем: обсяг компетенції місцевої влади, наявність власного майна і засобів, право розпоряджатися ними [5].

Фінанси в Російській імперії були централізовані. Ототожнювалися витрати держави і витрати місцевого самоврядування, що мало, на наш погляд, два наслідки. Перший: скорочення державних витрат йшло за рахунок місцевих бюджетів або переадресації на місцеві бюджети фінансування державних завдань. Другий: знищувались самостійність і стабільність місцевих бюджетів. Закон закріпив за місцевим співтовариством визначені види податків і зборів, теоретично достатні для задоволення місцевих потреб [6]. При цьому органи місцевого самоврядування не наділялися правом самостійно встановлювати рівень місцевих податків і зборів, але мали можливість використовувати інші джерела надходження коштів за умови, якщо сформований бюджет міста не перевищував 30000 руб. [7].

Міські бюджети були головною ланкою місцевих фінансів. Через бюджети здійснювалася мобілізація власних коштів місцевого співтовариства та їхня витрата. До прав і обов'язків місцевих співтовариств не належало самостійне формування, затвердження і витрати бюджету.

Бюджет являв собою план фінансової діяльності муніципалітету, централізований фонд коштів на поточний рік, виражений у грошах [8]. З політичної точки зору бюджети являли собою основне знаряддя перерозподілу створеного на території місцевих співтовариств чистого продукту [9].

На наш погляд, у міських бюджетах були закладені наступні принципи. Принцип розмежованості бюджетів припускав, що бюджети повинні бути законодавчо описані, а їхні "межі" чітко визначені [10]. Даний принцип відбивався в тім, що бюджети Миколаєва, Херсона й Одеси були розмежовані за різними правилами й інструкціями [11].

Принцип міцності бюджетів гарантував стабільність бюджетів і захист їх від необґрунтованих змін, викликаних політичною кон'юнктурою або непрофесіоналізмом влади [12]. Якщо який-небудь вид витрат не передбачений бюджетом, він не може бути зроблений [13]. Не може бути отриманий і який-небудь вид прибутків, крім передбачених у бюджеті [14]. У межах затвердженого бюджету допускалися лише переміщення засобів з однієї статті на іншу у випадках, обумовлених законом [15].

Принцип реальності бюджетних цифр вимагав дотримувати при плануванні бюджету встановлених для даних міст соціальних стандартів і нормативів [16].

Принцип бюджетної рівноваги між прибутками і витратами [17] забезпечувалися законодавчо так: витрати, по можливості, не повинні перевищувати прибутків [18]. Залишкові суми суворо рекомендувалося нарощувати відсотками [19]. На законодавчому рівні не передбачався варіант формування дефіциту бюджетів [20].

Принцип неоднорідності форм складання бюджетів [21], у свою чергу, не забезпечував єдність бюджетної системи в державі [22]. Принцип простоти при затвердженні дозволяв зрозуміти його будь-якому члену місцевого співтовариства [23].

Кожна позиція бюджетів розписувалася досить педантично, для кращого розуміння супроводжувалася показниками і за минулий рік. Вони затверджувалися у вищих органах і казенній палаті і були законом, у рамках якого діє самоврядування [24]. Таким чином, міська бюджетна політика – це діяльність по формуванню і регулюванню прибутків і витрат місцевого співтовариства. Її метою було досягнення рівноваги між прибутками і витратами, потребами і засобами їхнього задоволення в межах міського господарства і протягом визначеного часу.

Прибутки бюджетів були частиною централізованих фінансових ресурсів місцевої влади [25], необхідних для виконання їхньої діяльності. Вони виражали економічні відносини, що виникають у процесі формування фондів коштів місцевого співтовариства, і надходили в розпорядження органів самоврядування [27].

Існувало кілька основних джерел надходження: податки і збори, зовнішні надходження, винний відкуп, митні збори, доходи від використання власних ресурсів [28]. Розміри кожного з них обумовлені особливостями природи муніципальної влади.

Органи самоврядування представляли інтереси співтовариства громадян, діяли від його імені, тому вправі були жадати від населення засобу для задоволення публічних нестатків. Тут можливості органів самоврядування були обмежені багатством мешканців, а останнє, у свою чергу, залежить від умов, створених попередни-

ками: або вони прагнули викачати з населення все, не піклуючись про майбутнє, або вони копійко готували ґрунт для того, щоб кожне наступне покоління жило краще [29].

Таким чином, розмір надходжень від першого джерела не залежав від зусиль органів самоврядування і визначений діяльністю його попередників. Крім того, сама специфіка оподаткування населення ставила перед самоврядуванням задачу сприяння повільному і поступовому росту багатства мешканців і наповнення бюджету. Але муніципальні влади були незалежні лише в межах компетенції, що визначена для них законами країни [30].

Територія самоврядування була частиною території держави, що припускало наявність державних інтересів, пов'язаних з даним самоврядуванням. Задоволення державних інтересів повинне було здійснюватися за рахунок держави, а не місцевого співтовариства, що припускало надходження прибутків ззовні, з державного бюджету і з земельного збору [31]. Так, у місцевої влади з'являється ще одне джерело фінансових засобів – зовнішні надходження.

Можливості використання самоврядуванням цього джерела також були обмежені і мало залежали від місцевої влади, оскільки обумовлені багатством держави. Але не тільки. Важливо відзначити, що в органів самоврядування не було ефективного механізму впливу на розмір одержуваних коштів. До того ж, субсидування з державного бюджету мало ряд небезпечних наслідків. Для органів самоврядування вони пов'язувалися з обмеженням його господарської і політичної незалежності, оскільки звичайно випереджалися політичними чи економічними умовами з боку держави.

Для держави було небажане зростання утриманських настроїв серед місцевої влади і падіння зацікавленості в ефективному освоєнні наявних у неї ресурсів. Однак самоврядування володіло ще одним джерелом прибутків, величина якого цілком визначається зусиллями муніципалітету. Це джерело – прибутки від використання власних ресурсів [32]. “Підприємницька” (господарська) діяльність органів місцевого самоврядування була не здатна задовольняти поточні публічні потреби в повному обсязі і забезпечувати їхній ріст. Тобто самоврядування наштовхується на обмеження, пов'язані з законодавством і професіоналізмом управлінських кадрів, що організують господарювання на основі місцевої державної власності. Прибутки від винного відкupu і митного збору склалися у веденні будівельних комітетів і органами місцевого самоврядування використовуватися взагалі не могли [33].

Подібне розмежування прибутків, на наш погляд, виправдано за наступними положеннями:

1. З огляду на походження (джерела утворення) можна виділити суспільно-правові і приватно-правові прибутки, а також зовнішні надходження. Суспільно-правові прибутки мали своїм джерелом публічно-правову діяльність місцевої влади, що збирають податки, мита, збори, штрафи й інші види оподаткування юридичних і фізичних осіб.

Приватноправові прибутки являли собою прибутки від керування місцевим державним майном, і вони обумовлені господарською діяльністю місцевих органів, що виступають як “підприємець”, що організує господарство заради забезпечення користі для місцевого населення. Зовнішні надходження представлялися двома групами прибутків: надходження від центральних органів влади і земельного збору.

2. З огляду характеру надходження прибутки поділялися на ординарні й екстраординарні [34]. Ординарні (звичайні) прибутки мали регулярно повторюваний характер надходження в бюджет. Екстраординарні (випадкові) прибутки мали нерегулярний характер надходження і представлялися такими видами, як пожертвування, штрафи, позики, а також тимчасові податки, що вводяться на покриття надзвичайних витрат.

3. З огляду методів стягування (об'єктів оподаткування), можна виділити прибутки від особистих (податок на майно) і реальних податків (на землю і прибуток, подомовий, на приріст ринкової вартості ділянок чи землі, нерухомості) [35].

Витрати бюджету виникають у зв'язку зі здійсненням місцевою владою заходів щодо виконання покладених на них функцій. На характер і напрям витрат впливали три фактори: обсяг наданої компетенції і прав, структура місцевих потреб, стан галузей міського господарства. Хоча в кожному населеному пункті формувалися власні набори потреб у визначенні змісту благоустрою, бюджетні витрати місцевого самоврядування не відрізнялися свободою у виборі напрямків витрат [36].

Існувало кілька видів витрат.

1. З огляду на характер витрат коштів виділяли обов'язкові і факультативні [37]. До обов'язкових звичайно відносились ті, котрі запропоновані самоврядуванню законом і здійснювалися в першу чергу: загальнодержавні витрати і витрати місцевого значення, пов'язані з власною компетенцією самоврядування. Факультативні (“добровільні”) витрати обумовлені волевиявленням самих органів самоврядування і були специфічними для кожного міста.

2. З огляду на доцільність використання коштів (характеру проведених заходів) витрати поділялися на три групи: неприбуткові; заходи, що окупаються коштами; прибуткові заходи. Цілісність муніципального господарства дозволяло місцевим органам покривати прибутками від одних заходів витрати на інші [38].

Планом фінансової діяльності на кожен рік були кошториси про прибутки і витрати. Вони склалися за додатковими формами міськими думами, за участю депутатів від станів міських мешканців. Необхідні документи повинні були подаватися у вищі органи не пізніше середини серпня щорічно. Розписи з усіма додатками повинні були подаватися не пізніше вересня в 3-х примірниках [39].

У подальшому кошториси передавалися у встановленому порядку на розгляд у губернське правління, яке, керуючись 53 ст. т. II Зводу законів, приступало до їх розгляду. Після остаточного затвердження міністерством органи місцевого управління могли перейти до виконання кошторисів окремим розпорядженням губернського

правління. Вони мали друкуватися для ознайомлення в офіційній частині “Губернских ведомостей”. Так само необхідно було публікувати короткі витяги з кошторисів, щоб можна було бачити головні статті прибутків і витрат, і стан міського господарства в цілому [40]. Робити різноманітні відступи від розписів було категорично заборонено. У протилежному випадку керівників міського управління притягували до відповідальності за статтями 370-372 Положення про покарання за перевищення повноважень влади [41].

На підставі численних джерел [42] автор цієї статті пропонує таблиці прибутків і видатків Херсона, Миколаєва та Одеси в першій половині XIX ст.

Таблиця 1

## Міські прибутки (в руб.)

|                 | 1802    | 1803  | 1804          | 1806   | 1809   | 1810  | 1811   |
|-----------------|---------|-------|---------------|--------|--------|-------|--------|
| <b>Херсон</b>   |         | 19015 | 19015         | 14631  | 17367  | 15450 | 26541  |
| <b>Миколаїв</b> |         | 9422  | 9422          |        |        | 9639  | 11309  |
| <b>Одеса</b>    | 45122   |       |               |        |        | 14824 | 59403  |
|                 | 1812    | 1813  | 1814          | 1816   | 1821   | 1828  | 1829   |
| <b>Херсон</b>   | 17594   | 18036 | 34487         |        |        |       | 34070  |
| <b>Миколаїв</b> | 5530    |       | 23605         |        |        | 41349 | 31590  |
| <b>Одеса</b>    |         |       | 17659 (76854) | 360409 | 564077 |       |        |
|                 | 1830    | 1831  | 1834          | 1840   | 1843   | 1850  | 1851   |
| <b>Херсон</b>   | 34070   | 53746 |               | 19916  |        |       |        |
| <b>Миколаїв</b> | 31590   | 25073 | 17717         |        | 20371  | 14048 | 14604  |
| <b>Одеса</b>    |         |       |               |        |        |       | 737989 |
|                 | 1854    | 1857  | 1860          | 1861   |        |       |        |
| <b>Херсон</b>   |         |       |               | 39820  |        |       |        |
| <b>Миколаїв</b> | 17452   | 44297 |               |        |        |       |        |
| <b>Одеса</b>    | 2077208 |       | 4487521       |        |        |       |        |

Таблиця 2

## Міські витрати (в руб.)

|                 | 1802    | 1803  | 1804    | 1806   | 1809   | 1810  | 1811   |
|-----------------|---------|-------|---------|--------|--------|-------|--------|
| <b>Херсон</b>   |         | 11575 | 11575   | 14205  | 8028   | 14100 | 9450   |
| <b>Миколаїв</b> |         | 5818  | 5818    |        |        | 8034  | 8943   |
| <b>Одеса</b>    | 45543   |       |         |        |        | 13054 | 50527  |
|                 | 1812    | 1813  | 1814    | 1816   | 1821   | 1828  | 1829   |
| <b>Херсон</b>   | 12394   | 17076 | 17357   |        |        |       | 30445  |
| <b>Миколаїв</b> | 5853    |       | 22662   |        |        | 26542 | 15502  |
| <b>Одеса</b>    |         |       | 17135   | 166729 | 340686 |       |        |
|                 | 1830    | 1831  | 1834    | 1840   | 1843   | 1850  | 1851   |
| <b>Херсон</b>   | 30452   | 16889 |         | 14840  |        |       |        |
| <b>Миколаїв</b> | 13740   |       | 17617   |        | 9265   | 14829 | 14663  |
| <b>Одеса</b>    |         |       |         |        |        |       | 580093 |
|                 | 1854    | 1857  | 1860    | 1861   |        |       |        |
| <b>Херсон</b>   |         |       |         | 40669  |        |       |        |
| <b>Миколаїв</b> | 17286   | 26434 |         |        |        |       |        |
| <b>Одеса</b>    | 1156027 |       | 1182166 |        |        |       |        |

Таким чином, головна задача фінансової політики місцевих органів влади полягала у наповненні місцевого бюджету. Останнє могло бути забезпечене двома шляхами: фіскальним або муніципальним “підприємництвом”.

Не була забезпечена економічна самостійність місцевих органів влади. Бюджети міст будувалися за галузевими ознаками із прив'язкою кожної галузі до центрального відомства. Не завершився процес роздержавлення. Міські ду-

ми, формально позбавлені функцій державної влади, фактично не могли здійснювати самостійну фінансову політику. Місцева адміністрація виявилася в подвійному стані: представляючи інтереси центра на місцях і будучи ланкою єдиної державно-управлінської вертикалі, вона ж була однією з ланок місцевого самоврядування. Не було завершено розмежування компетенції як по вертикалі, так і по горизонталі. А, отже, не могло бути і фінансової самостійності.

## Література

1. Скальковский А.А. Опыт статистического описания Новороссийского края. – Ч. 1. – Одесса, 1850. – 291 с.+18 с.; Материалы для географии и статистики России, собранные офицерами Генерального штаба. Херсонская губерния / Сост. Генерального штаба подполковник А.Шмидт. – Ч. 1. – СПб., 1863. – 601 с.; Одесса. 1794-1894: К столетию города. – Одесса, 1895. – 132 с.
2. Устав городского и сельского хозяйства // ПСЗ. – Т. XII. – СПб, 1845. – С. 15-45.
3. Российское законодательство. – М.: Юридическая литература, 1987. – Т. 5. – С. 188.
4. Устав городского и сельского хозяйства... – С. 5-75.
5. Державний архів Миколаївської області (далі – ДАМО), ф. 222, оп. 1, спр. 118, арк. 9.
6. Там само, арк. 10.
7. Там само, спр. 13, арк. 8.
8. Там само, спр. 79, арк. 13.
9. Там само, спр. 119, арк. 68.
10. Там само, спр. 127, арк. 18.
11. Російський державний історичний архів (далі – РДІА), ф. 1286, оп. 2, спр. 165; спр. 166, арк. 46; спр. 167, арк. 46; спр. 168, арк. 46; оп. 20, спр. 14, арк. 46; оп. 3, спр. 44, арк. 46; спр. 82; оп. 1, спр. 1334, арк. 46; спр. 1481, арк. 48; спр. 1555, арк. 48; спр. 1638, арк. 48; ф. 1263, оп. 1, спр. 1708, арк. 48; ф. 1281, оп. 1, спр. 1781, арк. 48; спр. 1859, арк. 48; спр. 1937, арк. 52; спр. 2108, арк. 52; спр. 2261, арк. 52; спр. 2337, арк. 52; спр. 2414, арк. 52; спр. 2485, арк. 52; спр. 2552, арк. 52; спр. 2617, арк. 52; спр. 2685, арк. 58; спр. 2766, арк. 58; спр. 2833, арк. 58; спр. 2963, арк. 58; ф. 1263, оп. 4, спр. 296, арк. 42-58; оп. 1, спр. 610, арк. 42-58; спр. 852, арк. 42-58; спр. 979, арк. 42-58; спр. 1045, арк. 42-58; спр. 1258, арк. 42-58; спр. 1351, арк. 42-58; оп. 2, спр. 125, арк. 42-58.
12. Державний архів Одеської області (далі – ДАОО), ф. 3, оп. 1, спр. 15, арк. 6.
13. Там само, спр. 53, арк. 8.
14. ДАМО, ф. 222, оп. 1, спр. 129, арк. 12.
15. ДАОО, ф. 3, оп. 1, спр. 61, арк. 118.
16. ДАМО, ф. 222, оп. 1, спр. 170, арк. 76.
17. ДАОО, ф. 3, оп. 1, д. 54, арк. 123.
18. ДАМО, ф. 222, оп. 1, спр. 238, арк. 6.
19. ДАОО, ф. 2, оп. 1, спр. 52, арк. 10.
20. Див.: посилання 11.
21. ДАОО, ф. 2, оп. 1, спр. 264, арк. 48.
22. ДАМО, ф. 222, оп. 1, спр. 260, арк. 5.
23. Статистические сведения о Херсонской губернии // Херсонские губернские ведомости. – 1843. – № 11. – С.1-3.
24. ДАОО, ф. 2, оп. 1, спр. 575, арк. 161; спр. 3842, арк.68; ДАМО, ф. 222, оп. 1, спр. 302, арк. 28; спр. 310, арк. 14. Российское законодательство. – Т. 5. – С. 242.
25. ДАМО, ф. 222, оп. 1, спр. 13, арк. 6.
26. Там само, арк. 340, арк. 34.
27. Там само, спр. 302, арк. 26.
28. ДАМО, ф. 222, оп. 1, спр. 26, арк. 8; спр. 310, арк. 16; спр. 340, арк. 25; спр. 344, арк. 3; ДАОО, ф. 2, оп. 1, спр. 575, арк. 168.
29. ДАМО, ф. 222, оп. 1, спр. 402, арк. 46; спр. 449, арк. 22; спр. 464, арк. 82; спр. 469, арк. 12; Российское законодательство. – Т. 5. – С. 244; ДАОО, ф. 2, оп. 1, спр. 384а, арк. 28; ф. 3, оп. 1, спр. 61, арк. 189.
30. Российское законодательство. – Т. 5. – С. 221.
31. ДАМО, ф. 222, оп. 1, спр. 610, арк. 44.
32. Там само, спр. 652, арк. 196с.
33. Одесса 1794-1894. – С. 13-22.
34. ДАМО, ф. 222, оп. 1, спр. 722, арк. 224.
35. Там само, спр. 755, арк. 24.
36. Одесса 1794-1894. – С. 13-22.
37. ДАОО, ф. 2, оп. 1, спр. 301, арк. 228.
38. Там само, спр. 575, арк.161; ДАМО, ф. 222, оп. 1, спр. 170, арк. 76; спр. 722, арк. 290.
39. ДАМО, ф. 222, оп. 1, спр. 118, арк. 13.
40. Там само, спр. 722, арк. 292.
41. Там само, спр.118, арк. 6.
42. Див.: посилання 11.

*Надійшла до редколегії 22.01.2006 р.*