

УДК 330.342.14:336(470)

Єлісєєва Л. В.,*кандидат економічних наук, доцент кафедри економічної теорії Волинського національного університету імені Лесі Українки*

ОСОБЛИВОСТІ ТРАНСФОРМАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ТА ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ МІСЬКИХ МУНІЦИПАЛІТЕТІВ УКРАЇНИ В ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.

У статті розглядаються особливості, структура трансформаційних перетворень бюджетної та податкової політики міського самоуправління України в ХІХ – початку ХХ ст. як відповідь на ринкову модернізацію господарства. Визначається роль держави в формуванні муніципального господарства.

Ключові слова: муніципальне господарство, місцеві податки, місцевий бюджет, ринкові перетворення.

В научной статье рассматриваются особенности, структура преобразований бюджетной и налоговой политики самоуправления в городах Украины в ХІХ – начале ХХ вв. Определяется значение государства в формировании муниципального хозяйства.

Ключевые слова: муниципальное хозяйство, местные налоги, местный бюджет, рыночные преобразования.

In the scientific article features, the structure of transformation of the budget and fiscal policy authorities in the cities of Ukraine in the 19th – beginning of the 20th century are shown. The peculiar attention is devoted to the ideas of role of the state in the formation of municipal economy.

Key words: municipal economy, local taxes, local budgets, market changes.

Постановка проблеми. Місцеве господарство є невід’ємною складовою національної економіки. З одного боку, умови його розвитку визначаються економіко-правовим полем та інституційними обмеженнями, встановленими державою. З іншого боку, успішне формування муніципального господарства може здійснювати мультиплікативний вплив на розвиток національної економіки. Саме це визначає необхідність з’ясування умов ефективного розвитку місцевого господарства та ролі держави для усунення його перешкод. Проте сучасні реалії демонструють невтішні тенденції. Прийняття Бюджетно-

го та Податкового кодексів не вирішило проблем дефіциту місцевих бюджетів, неякісних послуг житлово-комунального господарства, нерозвинутої ринкової та соціальної інфраструктури тощо. Такі господарські проблеми не є новими й характерні для України з XIX ст. Крім того, стан місцевих фінансів та сучасні напрями державної політики в сфері місцевого управління демонструють повторення низки помилок минулого, що актуалізує вивчення власного історичного досвіду формування муніципального господарства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремими аспектами цієї проблеми займаються історики, правники та економісти. Зокрема, історичні умови розвитку місцевого самоврядування розкриті в роботах М. Бармака, Т. Лазанської, В. Орлика, О. Реєнта. Правові засади становлення місцевого самоуправління частково висвітлені М. Білоконем, О. Головом, В. Жвалюком. Економісти В. Зайчикова, М. Карлін, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна лише оглядово розглянули проблеми місцевого господарства XIX – початку XX ст., що загалом підтверджує необхідність подібного дослідження.

Мета і завдання дослідження. Метою статті роботи є з'ясування особливостей трансформації бюджетної та податкової політики міського самоуправління в XIX – на початку XX ст. У контексті такого історико-економічного дослідження можна простежити спадкоємність господарських проблем муніципального господарства та подібність поведінки державних інституцій минулого та сучасного періодів.

Виклад основного матеріалу. Поступовий розвиток ринкових відносин у Російській імперії, до складу якої входила значна частина українських земель, об'єктивно зумовив еволюцію фінансових інститутів (місцевих бюджетів, позабюджетних фондів, місцевого оподаткування, муніципальних власностей та кредиту). Їх формування ґрунтувалося на поєднанні уже наявних традицій і нововведень, адекватних до економічних реалій, та зумовлювалося структурними перетвореннями в господарській системі імперії й відмиранням чи трансформацією доіндустріальних “пережитків”.

Одним із перших важливих перетворень була децентралізація управління. Ще з другої половини XVIII ст. російський уряд посилив централізаційні процеси, які охопили три основні сфери: адміністративно-фінансове управління, оподаткування, облік населення. Їх каталізатором був т. зв. “фактор імперії” [1, с. 230] – значне територіальне розширення, що вимагало включення земель до єдиного економічного простору. Відсутність фінансових ресурсів для здійснення таких перетворень, необхідність адаптаційного періоду для новоприєднаних територій та пріоритетність геополітичних над господарсько-економічними цілями вимагало трансформації державного управління. У зв'язку з цим зрос-

тання сфери впливу та неефективність системи місцевого управління, що діє, для задоволення фіскального інтересу держави зумовило проведення "згори" децентралізації влади. Унаслідок модернізації системи управління у другій половині XIX ст. місцеве самоврядування отримало право на: 1) вирішення господарських і соціально-культурних питань, 2) створення вузькоспеціалізованих організацій (наприклад, бюджетної, контрольно-ревізійної комісії чи архітектурно-технічного нагляду [5, с. 29]), 3) прийняття рішень щодо зміни обсягу місцевого оподаткування, списування недоїмок, 4) переведення натуральних повинностей у грошову форму, 5) самостійне затвердження місцевих бюджетів, 6) клопотання щодо обсягу міжбюджетних трансфертів чи муніципальної позики, 7) регулювання цін на товари першої необхідності тощо. У такий спосіб їх діяльність мала здійснюватися у трьох основних напрямках: 1) розвиток ринкових відносин і ринкової інфраструктури на місцях через сприяння торгівлі, транспорту, фінансово-кредитних організацій, 2) задоволення соціальних потреб через організацію системи освіти та медицини, 3) регулювання економічних процесів на місцях через проведення тендерів за контролю за цінами на товари першої необхідності тощо. Перша й третя види діяльності здійснювалися в контексті господарської модернізації імперії, спрямована на стимулювання виробництва та інфраструктури для індустріального підйому країни, тоді як друга скорочувала витрати держави й дозволяла переорієнтувати грошові кошти в інші сфери діяльності.

Уперше в основу створення органів місцевої влади був покладений принцип економічної доцільності. Цим пояснюється функціонування систем спрощеного управління в складі міського старости та його помічників [15, 32–33 зв.], що утримувалися коштом територіальної громади. Загалом трансформація інституту місцевої влади передбачала поглиблення спеціалізації органів управління. Через дефіцит фінансових ресурсів держава звільнила себе від зобов'язань утримувати територіальні громади, переклавши їх на місцеве самоврядування й зберігши за собою лише право інституційного контролю за їх діяльністю. Натомість в умовах ліберальних перетворень зростання функцій держави потребувало розширення бюрократичного апарату на місцях, що через економію державних коштів стало однією з причин залучення місцевих органів влади до управління державними фінансами: збору державних податків [5, с.30], проведення оцінки міського майна, обліку населення тощо. У такий спосіб специфіка розвитку Російської імперії, у тому числі й України, полягала в надмірному функціональному навантаженні місцевих органів влади обов'язками загальнодержавного характеру через хронічний дефіцит державного бюджету, фіскальну неефективність інституту подушного оподаткування, особ-

ливу роль держави в модернізації виробничо-комерційного сектору та накопиченні національного капіталу для промислового ривка. Як бачимо, такі проблеми, як хронічний дефіцит місцевого бюджету, значне делегування обов'язків держави на місця, відставання від господарського розвитку європейських країн, є притаманними й сьогодні. Проте наприкінці XIX ст. частина зекономлених коштів державного бюджету цілеспрямовано інвестувалася у ринкову інфраструктуру, що майже не спостерігається сьогодні.

Важливе значення в напрямі модернізації національного й місцевого господарства мало становлення місцевого бюджету. На думку О. Правилової, формування бюджетної структури імперії, у тому числі місцевих бюджетів, визначалося двома часто протилежними імперативами – політичними й економічними [8, с. 10], що залишилося характерним і нині. Наприкінці XVIII – на початку XIX ст. місцевий бюджет не мав сили закону, а був неформальним переліком отриманих доходів та здійснених витрат. Відповідно до реформування Г. фон Канкріна, спрямованого на оздоровлення державних фінансів і стабілізацію грошової системи, виникла необхідність у реальній оцінці економічного становища територіальних громад, що перетворило місцеві бюджети в окремі фінансові плани [10, 2 зв.]. Їх основні недоліки полягали в зарахуванні до дохідної частини бюджету недоїмки попередніх років як одного з основних джерел доходу, неповному переліку видатків громади, існуванні інституційних лагун щодо форми та змісту бюджетів, які зумовлювали значний дефіцит доходів (хоча первинно місцеві бюджети затверджувалися профіцитними). На матеріалах Волинської губернії доведено, що до початку Кримської війни 1850-х рр. для місцевих бюджетів уже було характерно: 1) встановлення пріоритету видаткової над дохідною частиною бюджету [11, с. 37], 2) формальна обов'язковість їх збалансування, 3) розподіл бюджетних призначень на звичайні та екстраординарні, 4) структурування резервного капіталу [10, с. 10], 5) визначення правових підстав планування. У такий спосіб ще впродовж першої половини XIX ст. місцеві бюджети мали трансформуватися в збалансовані фінансові плани, на підставі яких мало здійснюватися управління місцевим господарством. Хоча на практиці до 1850-х років вони так і не отримали загальнообов'язкового уніфікованого характеру.

Унаслідок зміни бюджетного законодавства 1860-х рр. місцеві бюджети отримали силу закону. Відповідно до цього ускладнювалося планування місцевого господарства. Зокрема, до бюджетів додавалися кошториси витрат поліції, відомості про резервний капітал, борги, невиконані видатки попередніх років, структуру недоїмки [13, с. 361]. У такий спосіб до початку XX ст. розвиток місцевого й народного господарств зумовив такі ринкові трансформації інституту місцевих

бюджетів: 1) перетворення з неформального у формальний інститут економічних відносин, 2) закріплення розподілу валового продукту переважно у грошовій формі, 3) виникнення спеціальних організацій – бюджетних комісій, які з розвитком місцевого господарства отримали постійний характер, 4) з ускладненням економічних відносин розширилося коло суб'єктів, що відповідали за складання і виконання місцевих бюджетів, 5) під час планування обсяг їх структурних складових почали детермінувати залежно від демографічного чинника, природнокліматичних умов, рівня розвитку виробництва та ринкової інфраструктури, а не лише фіскального інтересу, 6) тривалість дії затвердженого місцевого бюджету обмежилася одним роком через його еластичність до зміни соціально-економічних і суспільно-політичних умов (тоді як первинно бюджети губернії приймалися терміном на три роки), 7) розвинулася контрольна функція місцевого бюджету через звітність місцевих органів про виконання попереднього фінансового плану, 8) розширилася структура та спеціалізація складових адекватно новим реаліям. У такий спосіб з XIX ст. місцеві бюджети стали фінансовою основою управління муніципальним господарством, заклавши підвалини для сучасної моделі місцевих фінансів.

Ринкових трансформацій зазнала й структура місцевого бюджету (зміст і співвідношення між статтями доходів і видатків), зміни у якій дозволяють простежити основні тенденції розвитку народного й місцевого господарств.

Найпершими були визначені доходи та видатки міст. Відповідно до положень "Грамоти про права та вигоди міст Російської імперії" основними доходами були митний збір від проведення торговельних операцій, частина доходу від продажу алкогольних напоїв, штрафи, що свідчить про нерозвинутість власного місцевого господарства та відсутність інституту місцевого оподаткування [4]. Незважаючи на те, що відповідно до "Міського положення" 1785 р. міська громада мала право самостійно визначати напрями фінансування, до 30-40-х рр. XIX ст. через недостатньо розвинуту дохідну базу міст їх основною видатковою статтею залишалося фінансування органів міського управління [6, с. 29]. Розвиток виробництва й торгівлі на місцях зумовив розширення переліку статей видатків за рахунок поліпшення благоустрою міст та соціальної сфери. Загалом на середину XIX ст. відповідно до суспільного призначення у структурі міських бюджетів можна виділити шість груп видатків: 1) міського управління, 2) освіти, медицини та (рідше) соціального забезпечення, 3) благоустрою міст, 4) військових потреб, 5) погашення позики чи виконання фінансових зобов'язань попередніх бюджетних періодів, 6) екстраординарні видатки [7, с. 92]. Більша частина витрат була пов'язана з утриманням

адміністративного управління, в'язниць, поліції та пожежної команди. Наприкінці XVIII ст. – 1870-х років видатки на міське управління становили близько 50–90% від усієї видаткової частини міських бюджетів імперії [14, с. 9]. Водночас органи державної влади делегували частину своїх повноважень органам міського управління й вимагали їх реалізацію за рахунок міських доходів. Статті видатків міських бюджетів на місцеве управління зростали у два – три рази швидше, ніж видатки на соціально-економічну сферу чи благоустрій міст, а тому не сприяли розвитку місцевого господарства. Подібно до XIX ст. сьогодні майже 70-80% видатків місцевих бюджетів становлять витрати на освіту, медицину, місцеве управління, частина з яких за своїм характером повинна фінансуватися з державного бюджету.

У зв'язку з невисоким рівнем розвитку реальної економіки, зменшенням фіскальної ефективності подушного оподаткування за зразком державного у місцевих бюджетах уводилися неподаткові надходження. На матеріалах Волинської губернії з'ясовано, що до них належали штрафи, грошові надходження від продажу з аукціону майна за несплату оренди, фінансових санкцій [9, с. 109] тощо. Для порівняння, новий Бюджетний кодекс 2010 р. суттєво не розширив переліку дохідних джерел для місцевого самоуправління.

Повільний розвиток ринкових відносин та початково невисокі податкові ставки стимулювали створення нових підприємств, які стали ще одним важливим об'єктом міського доходу, чого майже не спостерігається сьогодні.

Відповідно до економічної політики держави другої половини 1850-1860-х рр., органам міського управління дозволялося запроваджувати оподаткування міської нерухомості. Основним недоліком цього податку були великі витрати на його адміністрування, нерозроблені методи оцінки нерухомого майна. Об'єктом оподаткування була не сама нерухомість, а площа земельної ділянки, яку вона займала, у зв'язку з чим він трансформувався у поземельний податок. Через невизначеність методики оцінювання вартості нерухомого майна органи міської влади часто не використовували його до 60-х рр. XIX ст. – введення обов'язково державного оподаткування нерухомого майна міст та містечок, хоча саме цей податок, як демонструє досвід подальшого податкового реформування, міг стати стрижнем незалежного місцевого оподаткування, що можна врахувати й у сучасних умовах.

Несформованість інституту місцевого оподаткування, як і сьогодні, зумовлювала значну залежність міських бюджетів від державного, що потребували грошових надходжень з державного казначейства. Останні здійснювалися переважно у формі компенсації за впровадження неефективної відкупної системи щодо продажу алкогольних

напоїв [3, с. 68] чи міжбюджетних трансфертів цільового характеру [12, с. 3], що дозволяло державі самостійно визначати пріоритетні сфери місцевого фінансування.

Темпи зростання видатків випереджали подібні зміни в доходах бюджетів міст, що спричиняло формування дефіциту. Його негативними наслідками були скорочення фінансування соціально-економічної сфери та накопичення недоїмок, що стимулювало до пошуку нових механізмів задоволення потреб громади – через використання позабюджетних фондів і кредиту.

У 1850-1860-х рр. для заміни подушного оподаткування з'явилися реальні податки – на нерухомість і підприємницьку діяльність, які стали основними статтями доходів бюджету міської громади [2, с. 115]. На відміну від попередніх років, вони мали стати засобом муніципального регулювання та фінансовим інструментом наповнення бюджету. У містах найшвидше розвивалося оподаткування нерухомого майна. Однак низка правових обмежень і несприятливих умов стримувала розвиток такого податку, зокрема: 1) кадастру не підлягала більша частина загальнодержавного майна, яка знаходилася в межах міста, хоча держава фактично була найбільш платоспроможним суб'єктом господарювання; 2) для податку на нерухоме майно (т. зв. "оціночний збір") був встановлений граничний розмір – 10% прибутковості чи 1% цінності майна, унаслідок чого в 1913 р. цей податок у п'ятсот двадцяти дев'яти містах досягнув граничного розміру; 3) оподаткування нерухомого майна в Російській імперії майже не регулювалося місцевою владою, тоді як з 1893 р. в Англії та Прусії його передали в монопольне управління місцевого самоврядування. Крім того, у Росії міська нерухомість оподатковувалася також державою, губернськими та повітовими земствами. На матеріалах п'яти повітових міст Волинської губернії видно, що сукупне оподаткування на користь чотирьох "публічних союзів" досягало 30% їх доходності. Важливим досягненням у податковій політиці була розробка методів оцінки майна, що дозволяє стверджувати про поступове формування податкової системи ринкового типу, основним джерелом оподаткування якої був дохід.

Одночасно у містах розвивалося транспортне сполучення, яке вимагало покращення доріг, проведення очисних робіт на вулицях, відведення місць для паркування тощо. З цією метою запроваджувався податок з власників транспортних засобів. Податок на власників транспортних засобів з метою приватних перевезень належав до розкладних. Міська дума визначала загальний обсяг витрат, пов'язаних з ремонтом, реконструкцією та утриманням міських доріг загального користування і розподіляла його між власниками транспортних засобів.

Висновки. Таким чином, становлення та еволюція інститутів му-

ніципального господарства в Україні здійснювалися в контексті розвитку ринкових відносин та прискорення модернізації економічної системи Російської держави. Специфіка його формування, з одного боку, продемонструвала особливості інституційного середовища Росії та України, а з іншого – зумовлювалася активною участю держави в економічному відтворенні та залученні місцевих фінансів до ринкових перетворень другої половини XIX – початку XX ст., що недостатньо враховано сьогодні. Особливість ринкової трансформації місцевого господарства України у складі Російської імперії визначалася відсутністю реальних джерел дешевого муніципального кредиту, унаслідок чого відбулося зростання значення податку на нерухомість, позабюджетних фондів, кредитної кооперації, форм міжбюджетних відносин, досвід функціонування яких можна використати в сучасних умовах.

Література:

1. Ананьич Б. Имперский фактор в экономическом развитии России 1700-1914 гг. / Борис Ананьич // Российская империя в сравнительной перспективе : [сб. науч. статей]. – М : Наука, 2004. – С. 3–230.
2. Высочайше утвержденное городовое положение с объяснениями : [закон 1870 г.]. – СПб. : Типография МВД, 1873. – 301 с.
3. Гончарук В. Я. Правове регулювання виробництва і обігу спиртних напоїв у Російській імперії в кінці XVIII – на початку XX ст. / Володимир Якович Гончарук – Харків : Вид-во НУВС, 2002. – 234 с.
4. Грамота на права и выгоды городам Российской империи // Российское законодательство X – XX вв. : в 9 т. – Т. 5 : Законодательство периода расцвета абсолютизма. / Отв. ред. Е. И. Индова. – М. : Юридическая литература, 1987. – 523 с.
5. Державний архів Волинської області (далі : ДАВО). – Ф. 3. – Оп. 1. – Спр. 30.
6. ДАВО. – Ф. 229. – Оп. 1. – Спр. 1а.
7. Державний архів Житомирської області. – Ф. 190. – Оп. 1. – Спр. 17.
8. Правилова Е. Финансы империи: деньги и власть в политике России на национальных окраинах, 1801-1917 / Елена Правилова – М. : Новое издательство, 2006. – 456 с.
9. Центральний державний історичний архів України в м. Київ (далі : ЦДІАК). – Ф. 442. – Оп. 65. – Спр. 341.
10. ЦДІАУК. – Ф. 442. – Оп. 83. – Спр. 10.
11. ЦДІАУК. – Ф. 442. – Оп. 85. – Спр. 37.
12. ЦДІАУК. – Ф. 442. – Оп. 97. – Спр. 275.
13. ЦДІАУК. – Ф. 442. – Оп. 551. – Спр. 26.
14. ЦДІАУК. – Ф. 442. – Оп. 551. – Спр. 45.
15. ЦДІАУК. – Ф. 442. – Оп. 549. – Спр. 25.