

## ФІНАНСУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ САМОВРЯДУВАННЯ НА ВОЛИНІ У МІЖВОЄННИЙ ПЕРІОД (1919-1939 рр.)

***Анотація.** Пропоноване дослідження стосується того історичного періоду, коли частина західно-українських земель, у тому числі Західна Волинь, входили до складу Другої Речі Посполитої. Цей відносно короткий у хронологічному відношенні період надзвичайно насичений різноманітними подіями в економічному, суспільно-політичному, культурному житті краю. Одним із таких явищ є становлення та функціонування на Волині інституту територіального самоврядування. У статті розглянуто шляхи та методи здійснення фінансового забезпечення роботи самоуправ. Підкреслено значення досвіду самоврядних інституцій в цій сфері. Визначено основні помилки та прорахунки у їх фінансовій та економічній діяльності.*

**Ключові слова:** самоврядування, інвестиції, податкова політика, економічна криза, фінанси.

Martyniuk Y. M.

## THE FINANCING OF THE SELF-GOVERNING BODY'S ACTIVITY IN VOLYN (1919-1939 YEARS)

***Abstract.** The proposed study relates to the historical period when some lands, including Western Volyn, were part of Poland. This relatively short period of chronologically extremely rich variety of events in the economic, social, political and cultural life of the region. One such aspect is the establishment and functioning of Volyn in a designated historical period self-governing institute. The article describes the main stages of the self-governing body's foundation. The main directions and forms of the self-governing body's activity, the fundamentals of their financial policy are investigated. The results of their activities in the region are highlighted, and the achievements and shortcoming of the job are defined also.*

**Keywords:** self-governing, investment, financial policy, economic crisis, finance.

**Постановка проблеми.** Вивчення проблеми становлення та функціонування на Волині в міжвоєнний період інституту самоврядування викликане цілою низкою причин. По-перше, територіальне самоуправління відіграло важливу роль у житті Волинського воєводства. У кожному повіті й гміні, сільській громаді та місті краю існували виборні органи, котрі були покликані виконувати відповідні завдання в галузі господарчого, суспільно-політичного й культурного життя регіону. По-друге, у 1920-30-х роках українсько-польські відносини були неоднозначними і суперечливими, що також позначилося на структурі й діяльності органів місцевого самоврядування. По-третє, в час, коли формується нова система територіального управління нашої держави, налагоджуються і встановлюються шляхи та механізми вирішення найгостріших проблем соціально-економічного та суспільно-політичного характеру, науковий аналіз історичного досвіду окремих регіонів України стає особливо необхідним. Отже, окрім суто наукового інтересу, актуальність порушеної проблеми зумовлена також практичними потребами сьогодення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід відзначити, що найбільший внесок у вивчення окремих питань, пов'язаних із історією створення та діяльності інституту самоврядування як на Волині, так і загалом у Другій Речі Посполитій зробили польські вчені – історики та правознавці. В сучасній польській історіографії є низка публікацій з окремих проблем історії нашого краю в період між двома світовими війнами, а також статті, присвячені конкретно діяльності органів міського та територіального самоврядування в Польщі. Однак особливу цінність становлять монографічні дослідження [1-12].

Огляд наукової літератури дає підстави для висновку, що, незважаючи на наявність низки праць польських науковців, у яких висвітлюються проблеми діяльності самоврядних інституцій на Волині у міжвоєнний період, у вітчизняній історіографії на сьогоднішній день немає спеціальних комплексних досліджень, у яких би розглядалися ці питання.

**Постановка завдання.** Автор поставив за мету розкрити шляхи та методи здійснення фінансування діяльності органів територіального самоврядування на Волині у міжвоєнний період, висвітлити уроки та прорахунки роботи самоврядних інституцій у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Самоврядування було позбавлене можливості серйозного впливу на політичне життя регіону, тому основну роль воно відігравало у його господарчій та соціальній сферах. Виконання цих завдань стало можливим лише завдяки державним інвестиціям та кредитам, котрі виділяв уряд. Політичний хаос, гіперінфляція, нерегульовані людські й майнові стосунки доводили, що без планової інвестиційної діяльності відбудова знищеного війною господарства неможлива.

Фінансова та інвестиційна політика держави на Волині розпочалася ще в 1924 р. Проте глибока економічна криза кінця 1920-х рр. негативно відобразилася на виконанні самоуправами запланованої програми праці. Жодна ділянка суспільного життя під час економічної кризи не втратила стільки можливостей для свого розвитку, як територіальне самоуправління. Про це яскраво свідчить порівняння бюджетів повітових союзів самоврядування періоду кризи з бюджетами другої половини 1930-х рр. (у 1928-1929 рр. загальна сума бюджетів усіх самоуправ становила 1,262 млн. злотих, а в 1935-1936 рр. – 630 млн. злотих) [13, с. 27].

В міру поглиблення кризи розмір прибутків самоуправ набував сталої тенденції до зменшення. Ситуація погіршилася ще й тому, що в цей важкий час державна влада покладала на самоврядування низку нових обов'язків, що призводило до значних витрат. Наприклад, сільську гміну поступово було перетворено в бюрократичну інституцію, яка виконувала незліченну кількість доручень, що тягло за собою збільшення так званих адміністративних видатків, котрі поглинали більшу частину бюджетів через необхідність утримування цілої армії працівників. На інвестиційну діяльність, освіту та піднесення сільського господарства гміна мала можливість виділяти з своїх прибутків лише невелику їх частину: від 10 до 15% [13, с. 28].

Особливості фінансування самоуправ та перелік можливих джерел їх доходів чітко окреслювалося законодавством Другої Речі Посполитої. Наприклад, органи міського самоуправління мали право користуватися власним майном; міськими підприємствами, торговельними монополіями; позиками; одноразовими прибутками від продажу частини міського майна тощо [14, с. 252].

Одним із джерел прибутків міського самоврядування було встановлення монополії самоуправ на купівлю та продаж деяких предметів торгівлі за винятком тих, що становили монополію держави. Міста також мали право отримувати позики на покриття надзвичайних потреб, спричинених війною чи стихійним лихом, а також для інвестування у міське господарство. Такого роду позики стали довгостроковими. На короткий термін міською радою бралися позики з метою ліквідації тимчасової відсутності готівки в касі міста та для утворення оборотного капіталу [14, с. 253].

Окрім переліченого вище, законодавство надавало органам міського самоврядування право на стягнення різноманітних оплат та податків. Податки органи міського самоврядування могли стягувати у формі додатків до державних, а також у формі самостійних податків – безпосередніх та опосередкованих. Міські самоуправи самостійно визначали їх розміри та форми. Однак рішення міських рад щодо встановлення чи зміни оплат та податків (за винятком податку на торгівлю та промисли) вимагали дозволу державної адміністрації.

Повітові самоуправи, виконуючи покладені на них державною адміністрацією завдання, користувалися тими ж основними джерелами фінансування, що й органи міського та гмінного самоврядування, а саме: власним майном; прибутками з підприємств, які знаходились у їх підпорядкуванні; стягуваними з населення на користь самоврядування спеціальними платежами, податками та повинностями; а також отримуваними від держави позиками та інвестиціями. На покриття надзвичайних потреб, зумовлених війною чи стихійним лихом, повітові союзи самоврядування могли отримувати довгострокові та короткострокові урядові позики.

Як правило, повітовим самоуправам на Волині у спадок залишилося майно колишнього земського самоврядування. Але лише в 1921 р. волинський воєвода окремим циркуляром видав розпорядження про початок реєстрації даного майна [15, с. 16]. З цією метою працівниками самоврядування здійснювався опис нерухомого та рухомого майна, що знаходилось на території того чи іншого повіту, наприклад, землі, промислових підприємств, цінних паперів, ґрунтових доріг, мостів, шкільних приміщень, телефону та телеграфу, машинного парку, тобто майна, котре становило власність колишніх губернських та повітових земств, а також підпорядкованих їм шляхових, сільськогосподарських інституцій: тартаків, цегельні і т. п. [16, с. 16].

Повітові союзи самоврядування згідно із законодавством також могли стягувати з населення податки. Наприклад, будинковий та земельний, дорожний та шинковий, торговельний та ветеринарний. Окремо збиралися податки за підписання угод, які торкалися продажу лісу тощо [17, с. 382]. Розміри більшості податків

визначались представниками державної влади. Наприклад, земельний податок, що стягувався з власників придатних для використання ґрунтів, встановлювався щорічним розпорядженням воєводи. Однак розміри окремих податків, наприклад, ветеринарного, який стягувався органами самоврядування і використовувався для створення й утримання санітарних та гігієнічних закладів, а також боротьби з епідеміями, визначались самоуправами самостійно. Затверджувалось це, як правило, відповідними рішеннями повітових сеймиків [18, арк. 43].

З метою впорядкування фінансів самоврядування і погодження цих фінансів з державною податковою системою в дію було впроваджено відповідні законодавчі акти [19, арк. 46]. Згідно з ними на користь самоуправ стягувалися такі додатки до державних податків: звичайний додаток до державного ґрунтового податку (сплачувався органам самоврядування в сумі 100% половини державного податку); надзвичайний 40%-ий додаток до державного ґрунтового податку; податок на нерухомість (стягувався у формі 25%-го додатку до державного податку на нерухомість); податок на промислові свідоцтва – у розмірі 30% ціни на промислові свідоцтва та реєстраційні картки; додаток до промислового податку – становив 50% обороту будь-якого підприємства (при цьому на користь сільської гміни припадало 25% обороту підприємства); прибутковий податок (стягувався повітовими самоуправами в розмірі 30% державного прибуткового податку); так званий спиртовий податок (стягувався в розмірі 1 злотого на кожний літр спирту); податок на акцизні патенти, що сплачувався підприємствами, котрі виготовляли чи продавали спиртні напої (комунальний додаток до державного податку на акцизні патенти становив у першому випадку 100%, а на продаж алкогольних виробів – 200% державної оплати за патент); додаток до податку на спадщину та дарунки (становив 10% державного податку з тією ж назвою) [20, арк. 17].

Одночасно існували закріплені законодавством самостійні податки, які населення сплачувало органам самоврядування: податок на міські ґрунти – становив 1% їх оціночної вартості; квартирний податок – стягувався в розмірі 25% чиншової вартості житла; податок на надлишок житлової площі (залежав від кількості проживаючих у квартирі осіб); податок на будівництво та ремонт доріг – становив головну частину доходів самоуправ (він стягувався з платників ґрунтового, будинкового і промислового податків і залежав від розмірів останніх); податок на окремий вид товарів, які привозяться до певного міста; податок на корисні копалини, у випадку їх існування на території органу самоврядування (він не міг перевищувати 1% вартості мінералу; податок на опротестовані векселі в розмірі 2% вексельної суми, стягуваний на користь тих гмін, у межах яких було представлено опротестований вексель [20, арк. 17]. Окрім цього, згадуваними вище законодавчими актами передбачались такі побори: готельний податок, податки на масові видовища, вивіски і рекламу, газове і електричне освітлення, полювання і утримання домашніх тварин, на транспортні засоби (автомобілі, карети, брички, верхових коней і т. п.).

І це далеко не повний перелік податків, котрі збирались на користь органів самоврядування. Всього податковим законодавством передбачалося більше 28 комунальних оплат та повинностей [20, арк. 18]. Не всі вони були справедливими і враховували реальний життєвий рівень населення воєводства як, наприклад, податок на утримання домашньої худоби, котрий насамперед відчутно шкодив інтересам найбідніших верств населення, для яких оподатковані кінь, корова чи коза були єдиним засобом для існування. Населенням сплачувались й так звані канцелярські оплати, а також за користування послугами комунальних закладів та установ, наприклад, за медичне обслуговування в лікарнях, утримання сиріт та інвалідів у притулках і т.д.

Гмінні самоуправи зобов'язувались надавати повітовим союзам самоврядування необхідні дані стосовно оподаткування, а також виконувати всі розпорядження повітових органів самоуправління, зафіксовані у затверджених податкових статутах. Окрім цього, гмінному самоврядуванню належала половина оплат від обороту нерухомості, зібраних на території сільської гміни відповідним повітовим союзом самоуправління. Ця оплата називалася гербовим збором, і її розмір залежав від вартості нерухомості. На користь повіту сплачувалось 4% вартості, а 2% належали гміні [16, с. 8].

Вирішальний голос стосовно податків, оплат та повинностей, сплачуваних на користь самоуправ, належав міністерству внутрішніх справ в узгодженні із міністерством фінансів. Саме вони затверджували всі податкові статuti повітових союзів самоврядування. Оскільки ж міністерства при затвердженні комунальних податків керувались власними інтересами, то в дійсності ухвали сеймиків стосувались лише тих самостійних податків, які могли розраховувати на дозвіл наглядової влади. Самостійність податкової політики повітових сеймиків була досить відносною тому, що вона по суті проводилася не самоуправами, а центральною державною адміністрацією.

Вищезгаданими законодавчими актами основні джерела фінансування органів самоуправління (особливо сеймиків та сільських гмін) ставилися у залежність від державної податкової політики. Натомість передбачуваних законодавством коштів не вистачало на виконання найнеобхідніших завдань самоврядування, тих, які належали до категорії його обов'язків: на будівництво шкіл, на створення та утримання лікувальних закладів, притулків, на ремонт доріг, проведення самостійної підприємницької діяльності і т. д.

31 грудня 1935 р. президент Речі Посполитої видав декрет про зменшення та скасування деяких комунальних податків, що стало ще одним відчутним ударом по фінансовому становищу самоуправ [13, с. 27]. Одночасно зменшувалися тарифи деяких оплат, котрі стягувалися на користь самоуправ (особливо міських), що, у свою чергу, призвело до скорочення розмірів бюджетів як повітових союзів самоврядування (наприклад, Луцький повіт у цей період втратив близько 120 тис. злотих), так і окремих міст воєводства [21, арк. 5]. Отже, інфляція та швидкий ріст дорожнечі вимагали від працівників органів самоврядування підприємницької ініціативи, у той час, коли фінансове законодавство замкнуло немало різних джерел доходів самоуправ.

Значно полегшило складне фінансове становище волинського самоврядування те, що у 1935-1936 рр. зріс потік урядових інвестиційних вкладів для господарського та культурного піднесення краю. Як правило, вони здійснювалися у формі кредитів, котрі виділяла держава самоврядним інституціям. Дуже швидко зростала сума вкладів: від 4 млн. злотих на початку 30-х рр. до 7 млн. в 1936 р. і 12 млн. злотих в 1937 р. [22, с. 36].

У грудні 1938 р. волинський воєвода у зв'язку з початком затвердження самоуправами бюджетів видає розпорядження органам територіального самоврядування приступити до вдосконалення інвестиційних планів, ухвалених у попередній період та до їх продовження на наступні п'ять років, починаючи з 1939-1940 бюджетного року [23, с. 2]. Однак початок Другої світової війни перешкодив їх реалізації.

Чотирирічний інвестиційний план, розроблений Волинським економічним комітетом на 1937-1940 рр., передбачав такі середньорічні витрати на розбудову регіону: дороги – 14 млн. злотих (з цієї суми державні кредити становили 8,7 млн. злотих); залізниці та водні транспортні шляхи – 5,5 млн. злот. (державні кредити 5,5 млн. злотих); меліорація – 1,7 млн. злотих (державні кредити – 1,3 млн. злотих); промисли та електрифікація – 3,3 (державні кредити – 1,1 млн. злотих); школи – 1 млн. злот. (державні кредити – 0,5 млн. злотих); протипожежна охорона – 0,5 млн. злот. (державні кредити – 0,1 млн. злотих); культура – 0,5 млн. злотих (державні кредити – 0,1 млн. злотих) [22, с. 36].

Одночасно із державною в 1930-х рр. знову поживляється інвестиційна діяльність самих органів самоуправління. У 1935-1936 бюджетному році сума загальних прибутків органів самоврядування Волинського воєводства становила 18,5 млн. злотих, а сума інвестиційних видатків при цьому досягла 16,4 млн. злотих [24, с. 10]. Створений на основі загальнодержавного плану інвестицій для Волині був розрахований на 4 роки та передбачав 228 млн. злотих капіталовкладень для господарського піднесення краю. В тому числі із місцевих бюджетів – лише 26 млн., а 202 млн. злотих кредитів воєводство передбачало отримати від держави, Фонду праці і т.п. Частка окремих галузей економіки краю, згідно із планом, була такою: засоби сполучення – 69%, сільське господарство – 11%, самоврядування та промисловість – 5% [25, с. 11].

Цифрові дані фінансових звітів самоуправ окресленого періоду свідчать також про ріст їх заборгованості державі, однак це не було негативним явищем, а одним із результатів широкомасштабної інвестиційної акції, котра активно проводилась самоврядуванням у 1930-х рр. Наприклад, у 1931-1932 рр. загальна сума його боргів становила 11 434 злотих, а в 1935-1936 рр. – вже 14 199 злотих. Особливо характерним це стало для міських самоуправ (6 201 злотих у 1931-1932 рр. і 9 197 злотих у 1935-1936 рр.) [24, арк. 5-10]. Тому з метою поліпшення та впорядкування фінансового стану самоврядування спеціально створена при воєводському управлінні комісія опрацювала план замороження чи скасування їх боргових зобов'язань, реалізацію котрого було розраховано на 1935-1936 рр. Всього до кінця 1936 р. за пропозицією воєводської комісії та рішенням Центральної ощадно-боргової комісії у Варшаві цією кампанією на Волині охоплювалися 5 повітових союзів самоврядування, а також 23 сільські гміни. Їх загальна заборгованість державі на цей час становила 16 326 злотих (із цієї суми 5 080 злотих – короткотермінові боргові зобов'язання самоуправ, 11 246 злотих – довготермінові) [24, арк. 5-10].

Для поживлення підприємницької діяльності самоуправ міністерство громадських робіт виділяло містам позички за посередництвом Банку крайового господарства. Велику роль відіграло введення в дію повітових ощадних кас. Наприклад, у 1930-1931 рр. вони значно допомогли при проведенні акції створення мережі зернових складів поблизу залізничних станцій (у Ковелі, Володимирі, Кременці, Дубно, Луцьку і Горохові), котрі полегшили населенню та державі організацію закупівлі і стандартизування зерна [26, арк. 4]. Згідно із розпорядженням президента Другої Речі Посполитої від 13 квітня 1927 р. "Про комунальні

ощадкаси”, ці фінансові інституції організовувалися повітовими союзами самоврядування і діяли в межах затверджуваних ними статутів. Головним їх завданням стало “заощадження коштів, а також надання населенню невеликих кредитів [27, арк. 38-39]”. Каси приймали вклади як від фізичних осіб та самоуправ, так і від громадських організацій. Їх організаційна структура передбачала існування ради каси як законодавчого органу та управління каси – виконавчого. Їх склад обирався на три роки серед осіб, котрі згідно з польським законодавством володіли виборчим правом до гмінних самоуправ.

Скасування, замороження і зменшення боргових зобов’язань органів самоврядування, надання їм позичок і кредитів – ці складові частини загальнодержавної політики підтримки інституту самоуправління – покликані були сприяти його економічному піднесенню, але одночасно обмежували можливості останнього, тому що основною умовою, за якою ця політика втілювалась в життя, стала відмова самоуправ від самостійного інвестування власними засобами, тобто відмова від фінансової незалежності та самостійної підприємницької діяльності.

**Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі.** Незважаючи на досить важке фінансове становище, в якому опинилося волинське самоврядування з ряду об’єктивних причин, а саме: глибока економічна криза кінця 1920-х рр., наростаюча інфляція, не сприятлива для самоуправ податкова політика держави та не виправдано великі витрати на утримання штату працівників, – все це не завадило органам територіального та міського самоврядування проводити на Волині власну активну інвестиційну діяльність, здійснюючи капіталовкладення у ті галузі економіки та сфери культурно-освітнього життя регіону, котрі потребували їх фінансової підтримки. Це стосувалося сільського господарства та промисловості, ремесла і торгівлі, освіти та медицини, а також не в останню чергу, міського і шляхового будівництва.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ajnenkiel A. Polskie Konstytucje. – Warszawa, 1982. – 234 s.
2. Antczak S. Samorząd miejski Poznania w latach 1919-1933 // Kron. M. Pozn. – 1996. – № 1. – S. 288-300.
3. Chojecka E. Śląskie tradycje samorządowe // Myśl Protestantska. – 1997. – № 1. – S. 25-31.
4. Dalecki M. Ustrój samorządowych władz miejskich Przemysła w latach 1918-1939 // Rocznik Przemysłowy. – 1997. – T. 33. – S. 73-80.
5. Heliasz A. Ustrój samorządu miejskiego w Galicji i w b. zaborze pruskim u progu II Rzeczypospolitej // Dzieje Najnowsze. – 1973. – S. 15-20.
6. Litwin A. Samorząd w Polsce burżuazyjno-obszarniczej w latach 1918-1939. – Warszawa: PWN, 1954. – 263 s.
7. Łuczak A. Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918-1939. – Warszawa: PWN, 1973. – 346 s.
8. Łuczak B. Kształtowanie się samorządu terytorialnego // Dyrektor Szkolny. – 1995. – Nr 12. – S. 2-14.
9. Marczuk J. Rada Miejska i Magistrat Lublina 1918-1939. – Lublin, 1984. – 125 s.
10. Nartowicz-Kot M. Oblicze polityczne samorządu miejskiego Łodzi w latach 1919-1939 // Rocznik Łódzki. – T. XXXI. – 1982. – S. 102-103.
11. Siwerski A. Zakresy zadań realizowanych przez samorządy terytorialne w latach 1918-1990 // Zeszyt Naukowy Ekonomiczny. – 1994. – Z. 20. – S. 45-53.
12. Szwed R. Polska Partia Socjalistyczna w wyborach samorządów terytorialnych w latach 1919-1939. – Częstochowa, 1993. – 133 s.
13. Znicz. – 1936. – №2.
14. Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich. – 1919. – № 27. – Poz.156.
15. Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich. – 1920. – № 46. – Poz.138.
16. Dziennik Urzędowy Województwa Wołyńskiego. – 1922. – № 1. – Poz.166.
17. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1919. – № 61. – Poz.363.
18. Державний архів Волинської області (ДАВО). – Ф.46. – Оп.1. – Спр.1844.
19. ДАВО. – Ф.46. – Оп.1. – Спр.849.
20. Центральний державний архів громадських об’єднань України (ЦДАГОУ). – Ф.6. – Оп.1. – Спр.280.
21. ДАВО. – Ф.46. – Оп.9-а. – Спр.591.
22. Mędrzecki W. Województwo Wołyńskie 1921-1939. Elementy przemian cywilizacyjnych, społecznych i politycznych. – Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź, 1988. – 202 s.
23. Волинське слово. – 1938. – 4 грудня.
24. ДАВО. – Ф.46. – Оп.9-а. – Спр.591.
25. Dziennik Urzędowy Województwa Wołyńskiego. – 1922. – № 1. – Poz.166.
26. ДАВО. – Ф.46. – Оп.1. – Спр.1290.
27. ДАВО. – Ф.46. – Оп.2. – Спр.539.