

ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ БЮДЖЕТУ МІСТА КАТЕРИНОСЛАВА З КІНЦЯ ХVІІ ДО ПЕРШОЇ ПОЛОВИНИ ХІХ СТ.

О.В. Вознюк,
аспірантка

Дніпропетровська державна фінансова академія

Розглядається діяльність земств на Катеринославщині та їх роль у становленні і розвитку місцевого самоврядування. Проаналізовано соціально-економічні наслідки Земської реформи 1864 р. До компетенції земств належало: будівництво, облаштування і утримання місцевих шляхів; здійснення заходів щодо піднесення хліборобства, торгівлі, місцевої промисловості; опіка медицини, освіти, ветеринарної справи, налагодження місцевого зв'язку та протипожежного захисту, визначення грошових і натуральних повинностей для земських потреб. Проаналізовано нормативні документи досліджуваного періоду, узагальнено висновки щодо основних аспектів діяльності земств, їх відносин з державними органами, позитивних рис і недоліків їх діяльності. Історія земств висвітлює закономірність, яка полягає в тому, що успіх реалізації програм, спрямованих на стабільний розвиток регіонів і країни взагалі, на планомірне здійснення соціального, економічного, екологічного характеру, залежить від ступеня дійсної участі населення в самоврядуванні, а також від підтримки та зацікавленості державних органів в його розвитку.

Ключові слова: Катеринославське земство, земське самоврядування, управління видатками, формування доходів, податкові надходження земств.

Рассматривается деятельность земств на Екатеринославщине и их роль в становлении и развитии местного самоуправления. Проанализированы социально-экономические последствия Земской реформы 1864 г. К компетенции земств относились: строительство, обустройство и содержание местных дорог; осуществление мероприятий по подъему земледелия, торговли, местной промышленности; опека медицины, образования, ветеринарного дела, налаживания местной связи и противопожарной защиты, определения денежных и натуральных повинностей для земских потребностей. Проанализированы нормативные документы исследуемого периода, обобщены выводы относительно основных аспектов деятельности земств, их отношений с государственными органами, положительные черты и недостатки их деятельности. История земств осветила закономерность, которая заключается в том, что успех реализации программ, направленных на стабильное развитие регионов и страны вообще, на планомерное осуществление социального, экономического, экологического характера, зависит от степени действительного участия населения в самоуправлении, а также от поддержки и заинтересованности государственных органов в его развитии.

Ключевые слова: Екатеринославское земство, земское самоуправление, управление расходами, формирование доходов, налоговые поступления земств.

The article reveals reasons and main directions of preparation to conduct of the zemstvo self-government bodies reform in the period of 1785-1910.

Considered by government and land projects, which included the introduction of a new electoral system, limiting control over the zemstvo from the government and governors, empowerment of the zemstvo institutions, creating the township zemstvo.

Describe changes (and non-change) in the financial and social life and to identify the social and political influences are associated with such reporting.

Positive historical experience of organs of local self-government can be creatively used in modern Ukraine. Regulatory documents of study period are analyzed and the conclusions concerning the key aspects of the zemstvo activities and their relations with public authorities, the positive features and shortcomings of their activities are summarized in article too. It is therefore possible to draw conclusion, that: reformatations of local budgets, as a material base of the proper functioning of local self-government, bind to formations of zemstvo and by realization of reforms of 60th of XIX of century.

Key words: *Katerunoslavske zemstvo, zemstvo self-government, management by charges, incomes formation, zemstvo tax*

Постановка проблеми. Запровадження ретроспективного аналізу становлення місцевих бюджетів є необхідним як для осмислення власного історичного досвіду, так і для визначення напрямів та шляхів подальшого розвитку, удосконалення реформування бюджетної системи та місцевих бюджетів зокрема, з'ясування меж її децентралізації. Дослідження цього питання також є корисним для розробки рекомендацій з урахуванням історичних змін територіального устрою, ефективності функціонування місцевого бюджету сучасного Дніпропетровська. Важливим також є з'ясування історичної системи управління фінансами. Разом зі створенням земств у 1864 р. в Росії розпочалося становлення місцевого самоврядування, яке супроводжувалося процесом децентралізації влади. Проблема практичної діяльності земських самоврядувань завжди належала до числа найбільш досліджених в історіографії земства, що й не дивно, враховуючи головне завдання земських структур – сприяння піднесенню добробуту регіонів. Проте питання становлення бюджету м. Катеринослава досліджено недостатньо, важливим залишається з'ясування історичних етапів господарювання міста та системи управління фінансами.

Аналіз останніх досліджень. Питання історії становлення, сутності та ролі місцевих бюджетів, зокрема українських земств, досліджувались у працях багатьох провідних вітчизняних учених. Формуванню бюджетів і земським витратам присвячена робота С. Бойченко; ролі земств у формуванні місцевих бюджетів, зокрема бюджету Катеринославського губерньського

земства, присвячена монографія А. Лохматової; проаналізовано господарську діяльність українських земств у роботі Л. Корнійчук.

Мета статті – розглянути історію становлення бюджету Катеринослава та позитивний досвід щодо діяльності українських земств на шляху формування місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу. Зародження інституту місцевого самоврядування в Катеринославській губернії (нині - Дніпропетровська область) датується 1785 р. Головна особливість історичних обставин, за якої відбувалося створення органів самоврядування на Катеринославщині наприкінці XVIII ст., полягала в тому, що це був період інкорпорації південноукраїнських земель до складу Російської імперії. Важливим елементом інтегративного курсу стало Городове положення 1785 р. Катерини II, яке було витримане в дусі освіченого абсолютизму і надавало міському населенню деякі права самоуправління.

Це цілком узгоджувалося з давніми традиціями місцевого самоврядування в українських землях, які сягали часів Середньовіччя, коли, починаючи з XIII-XIV ст., в низці південноруських міст діяло Магдебурзьке право, за яким вони звільнялися від управління і суду феодалів, управлялися магістратом (міською радою), який обирався населенням і керував адміністративними справами, судом, господарством, фінансами, поліцією тощо.

Таке право існувало в українських містах і за часів Литовсько-Польської доби, і за Гетьманської України. Проте Катерина II, вводячи Городове положення 1785 р., звичайно, опікувалася створенням

необхідних умов для зміцнення абсолютистського режиму, а не підтриманням традицій Магдебурзького права, яке в українських землях не набуло такого розвитку, як у Західній та Центральній Європі.

Земська 1890 р. та міська 1892 р. контрреформи, здійснені російським самодержавством, обмежили виборче право в самоврядні органи, знизили їхню самостійність і незалежність. Тому доцільним є розгляд земського і міського самоврядування на Катеринославщині в межах єдиного періоду - від 60-70-х рр. XIX ст. до їх ліквідації. Проте в історіографії ще з радянських часів поширювалася точка зору, згідно з якою виділяють два окремі періоди: перший - від реформ 60-70-х рр. XIX ст. до контрреформ початку 90-х рр. XIX ст. та другий - від контрреформ до 1917 р.

Коло питань, які стосувалися безпосередньо соціально-економічного становища міста Катеринослава та прилеглих територій, покладалося на органи місцевого самоврядування. Як відомо, основою земського господарювання ще в епоху реформи 1861 р. були місцеві податки і збори, які земство отримало право збирати з місцевого населення. Підвалину фінансової діяльності земств становили окладні та неокладні земські прибутки. Окладні прибутки формувалися шляхом стягування податків на нерухоме майно у містах та селах (земля, ліси, житлові будинки, фабрично-заводські, торгові й інші приміщення та споруди), зі свідoctв на право торгівлі й промислів, з патентів на право виготовлення різноманітних напоїв, обкладених акцизом тощо. З моменту надходження земські платежі ставали власністю відповідного органу самоврядування і не підлягали будь-якому перерозподілу через державні фінансові інституції.

До категорії неокладних податків належали прибутки з нерухомого майна земства, відсотки з земських капіталів, судове мито і збір з виданих документів у цивільних справах, що розглядалися земськими начальниками, міськими та повітовими окружними судами, мито за

користування закладами й послугами установ місцевого самоврядування, збори за користування дорогами й мостами земств, плата за лікування і навчання у земських закладах, прибутки від промислових підприємств, що належали земствам, штрафи та пені за несвоєчасну сплату земських зборів, державна фінансова допомога земствам, цільові надходження від товариств, приватних осіб тощо.

Видатки земств розподілялися на обов'язкові, тобто такі, що виконувалися на користь держави і не підлягали корекції земськими установами, та необов'язкові - місцевого значення, у межах яких земства мали певну самостійність. До перших відносилися утримання земської пошти та кінних станцій, квартир для чинів поліції, оплата відряджень місцевим чиновникам, утримання місць покарання, етапна повинність, улаштування та утримання великих шляхів і споруд, пристаней поза містами тощо. До необов'язкових видатків належали грошове забезпечення заходів з охорони здоров'я населення і роботи закладів народної освіти, протипожежна та ветеринарна справи, розбудова й утримання телеграфної і телефонної мереж, страхування майна, піклування про сільське господарство тощо.

Слід зауважити, що всупереч твердженням сучасних авторів, які ідеалізують дореволюційну земську систему, подібна фінансова організація була далекою від ідеалу. Головним її недоліком був нерівномірний розподіл коштів і обов'язків між імперським центром і регіонами.

Тобто виконуючи важливі завдання щодо розвитку господарства регіонів, підтримання в належному стані місцевої інфраструктури, земства не мали відповідних коштів для виконання багатьох своїх функцій. Хоча для роботи на прийнятному рівні земства вдавалися до отримання кредитів як від різноманітних ділових структур, так і від держави. Що стосується кредитних зобов'язань, то станом на 1902-1903 фінансовий рік практично всі губернські земства були боржниками держави. Водночас повітові земства, не маючи боргів безпосередньо перед державою, в більшості випадків були

боржниками губернських земств. Подібні факти тим більш показові, якщо врахувати, що при формуванні земських бюджетів спершу складався кошторис прибутків, а вже тоді визначалися сфери витрат. При цьому земства намагалися узгодити обидві статті бюджету, досягнувши відповідності прибутків і витрат.

Більш детально зупинимося на аналізі розвитку земств у м. Дніпропетровську, на той час м. Катеринославі. Завдяки проведеній потьомкінській програмі утворення Катеринослава на Дніпрі, на рубежі XVIII-XIX ст. місто почало набувати первісно закладених функцій потужного політико-адміністративного, релігійного, ідеологічного, економічного та культурного центру Півдня Російської Імперії, попри геополітичні та військово-політичні ситуації й зміни урядових пріоритетів.

Виявлені архівні джерела досить повно характеризують стан міського господарства Катеринослава в перший половині XIX ст. Це, зокрема, рапорт міської Думи та депутатів усіх станів губернатору від 8 січня 1831 р., в якому подана картина «нужд» міста й дані про його доходи і видатки.

Річні витрати Катеринослава на 1831 р. склалися з таких статей:

1) на утримання магістрату, Думи і Сирітського суду - 6701 руб.;

2) на утримання поліції з пожежною частиною - 8458 руб. 23 коп.

3) «на разныя городские исправления самыя необходимыя» - 3156 руб. 23 коп.

4) на лагодження будинків острогу, перетворених на військові приміщення - 4609 руб. 20 коп.

Загальна сума видатків становила 22924 руб. 66 коп., що значною мірою перевищувало суму міських доходів - 13435 руб. 80 коп., а недостача заповнювалася розкладкою на будинки мешканців усіх станів, «исключая от участия семейств, собственных жилищ не имеющих».

Починаючи з 1832 р., стала очевидною необхідність рішучих дій для впорядкування господарства Катеринослава, що виявилось у спробі виробити і затвердити «Положение об устройстве города Екатеринославля». Проте станом на 1839 р., аналізуючи недоліки міського господарства, губернатор

стверджував «Крайняя скудость доходов города была и есть причиною, что город сей не достигает желаемого до сего времени во всех частях устройства».

Щорічний дохід складав 15-20 тис. руб., тоді як витрати міста - 27-35 тис. руб., що компенсувалося щорічною розкладкою на будинки обивателів, ще й обтяжених військовим постоем. При тому, що за офіційними даними чисельність населення складала у 1800 р. 2634 осіб, 1825 р. - 8412 осіб, 1850 р. - 8998 осіб [1, с. 113].

Скасування кріпацтва у 1861 р. та низка буржуазних реформ 60-70-х рр. XIX ст. спричинили глибокі соціально-економічні та культурні перетворення у житті міст. За реформою 1870 р. на міське управління покладалось усі справи щодо ведення господарства [5, с. 137].

Одразу після запровадження Міського Положення 1870 р., міська дума зіткнулася у своїй діяльності з масою труднощів, у першу чергу - з відсутністю необхідних коштів для успішної своєї роботи.

Місто не було повністю незалежним у витрачанні своїх грошових прибутків. Значну частину його бюджету становили так звані «обов'язкові» витрати. Вони, як правило, не мали ніякого відношення до господарства та благоустрою міста. Найголовнішою статтею витрат було відбування військової квартирної повинності, що становила 22% від загальних витрат.

Другим видатком було утримання поліції, це складало 10,8%. Отже, на перші дві статті видатків місто витрачало 32,8%. Допомога держави, як зазначалося вище, - лише 18%. Тобто левову частку сплачувало місто, через що було хронічним боржником державної скарбниці. Недоїмка з'явилася ще в 1863 р. і в 1873 р. становила вже 26960 крб. [5, с. 147]

Скільки ж коштувало утримання міського громадського управління: міського голови, членів управи, канцелярії управи й різних службовців? У 70-ті рр. XIX ст. воно досягло у середньому близько 20% усіх видатків міста. У 90-ті рр. (хоч витрати на цю статтю в абсолютних цифрах і

збільшилися) частка їх у бюджеті міста зменшилася в середньому до 12%.

До «необов'язкових» відрахувань відносилися утримання навчальних закладів - 8%, будівництво різних шляхових споруд, міських громадських будинків - 9%, сплата боргів - 6,2%, утримання пожежних команд - 5,4%. На мостові місто витрачало близько 4,4%. Утримання благодійних закладів, лікарень і взагалі витрати на медицину дорівнювали 2%. Така ж сума відпускалася містом на освітлення. На благоустрій міста припадало лише 13,7%, що в середньому складало близько 35 тис. крб., а це – сума, дещо недостатня для Катеринослава.

Проте міське господарство залишалося у великому безладі й після міської реформи. Так, у серпні 1883 р. міський бюджет не було затверджено на поточний рік. Управа не вважала за потрібне його затверджувати, бо рік закінчувався благополучно і без бюджету. Але після втручання громадян у жовтні 1883 р. бюджет затвердили. Який то був бюджет, говорять цифри: на папері прибутки складали 109418 крб., а реально місто отримало 187578 крб., за кошторисом витрати затверджені в сумі 112481 крб., витрачено 201683 крб. [4, с. 19].

У 1884 р. після перевірки фінансової діяльності міської думи, гласні виявили розтрату 2,5 тис. крб., яку міський голова поповнив із особистих коштів. Після наступних перевірок було виявлено ще недостачу 4 тис. крб.

З кінця XIX ст. стали зростати потреби міста, разом з ними зростав і загальний прибуток, і вже на початку XX ст. Катеринослав мав стабільний мільйонний бюджет, без ризику брав великі позики на задоволення просвітницьких потреб, розвиток нових галузей господарства тощо.

Виникає цілком резонне запитання: як же розподіляло місто свої доходи? Статей витрат у бюджеті нараховувалося 12. Утримання міського громадського управління з 1893 р. по 1914 р. збільшилося в чотири рази - з 42,5 тис. крб. до 173,0 тис. До того ж, протягом 1890-х рр. воно посідало перше місце за сумою витрат. У 1902 р. на утримання міського голови і членів

управління витрачено - 15,6 тис. крб., у 1911 р. - вже 25,5 тис. крб., на канцелярію відповідно - 36,4 тис. і 58,8 тис., на технічний відділ - 9,5 тис. у 1902 р. і 15,2 тис. у 1911 р. Значно зросли пенсії - з 9,1 тис. до 17,3 тис. крб. Треба зазначити, що, зростаючи в абсолютних цифрах, у відсотковому відношенні до загальної суми міського бюджету ці витрати зменшувалися [2, с. 237].

Місто брало участь в утриманні поліції, на свої кошти утримувало пожежну команду. Наприклад, на утримання поліції у 1893 р. пішло 19,0 тис. крб., а в 1911 р. - 163,9 тис. крб. Витрати на пожежну команду зростали разом з містом: у 1893 р. - 19 тис. крб., а в 1911 р. утримання коштувало місту 39,5 тис. крб. До числа обов'язкових належали витрати на утримання військового постю. У 1902 р. на ці потреби було витрачено 76 139 крб.

Великих витрат потребував благоустрій міста. З його природними умовами доводилося витрачати значні суми на утримання й ремонт мостових, тротуарів, мостів тощо. У витратах на медичну, санітарну і ветеринарну галузь обов'язковими вважалися лише витрати на міських лікарів, акушерок і лікарських учнів. Всі інші визнавалися необов'язковими. До початку XX ст. вони посідали майже останнє місце у витратах за кількістю грошей. Так, у 1893 р. вони становили - 5,1 тис. грн., у 1898 - 10,8 тис. крб.. Починаючи з 1902 р., вони посідають уже друге місце за витратами і зростають дуже швидко, бо головну увагу місто зосередило на боротьбі з причинами, які породжували хвороби, тобто санітарну частину. У 1902 р. витрачено 104,8 тис. крб., у 1903 рр. - 128,3 тис., у 1909 р. - 194,9 тис., у 1911 р. - 231,6 тис. крб. (див. табл.).

З початком XX ст. перше місце посіли витрати на освіту. З 33 тис. крб. у 1893 р. вони зросли до 161 тис. крб. у 1902 р., а в 1911 р. становили понад 272 тис. крб. Місто утримувало міські школи, громадські бібліотеки, жіночі гімназії, комерційні училища, обласний музей, комісії народних читань, було розпочато будівництво Вищого гірничого училища в 1899 р. (нині Національний гірничий університет).

Питома вага видаткових статей земського бюджету у 1870-1914 рр., %

Обов'язкові видаткові статті	Роки, %		Необов'язкові видаткові статті	Роки, %	
	1870	1914		1870	1914
Утримання міського громадського управління	20	9,9	Благоустрій міста, освітлення, утримання доріг	27,5	5,8
Утримання поліції і пожежної команди	10,8	11,7	Утримання медичних, санітарних і ветеринарних частини, навчальних закладів	4	28,7
Витрати на військовий постой	22	43,9	Сплата боргів	6,7	
			Будівництво шляхових споруд	9	

Відновлення інституту місцевих бюджетів у радянській Україні стало можливим після закінчення громадянської війни у 1921 р. Першим нормативним актом спрямованим на вирішення цього завдання, став Декрет «Про місцеві грошові кошти» від 22 серпня 1921 р. У 1922 р. Україна увійшла до складу СРСР і, відповідно, відбулося пряме підпорядкування всіх місцевих бюджетів в Державному бюджету України та центральній бюджетній системі Радянського Союзу.

У 1922-1923 бюджетному році в Україні вперше почали складатися районні бюджети: в Катеринославській, Полтавській, Харківській, Чернігівській губерніях. У 1960-1980 рр. приймається низка законодавчих актів, спрямованих на посилення ролі місцевих рад, зміцнення економічної основи їх функціонування, а саме: передачу (з 1971 р.) у розпорядження місцевих рад великої кількості підприємств місцевої промисловості, побутового обслуговування населення, комунального господарства, торгівлі та інших закладів, які раніше знаходились у розпорядженні вищих рад; розширення прав (з 1980 р.) крайових, обласних, а також рад автономних областей та округів у галузі відповідних бюджетів, фінансів та цін (створення фондів непередбачених видатків, податкові пільги) [5, с. 264-269].

З проголошенням у 1991 р. незалежності України та зміною соціально-економічного і політичного устрою змінилися підходи до використання економічних категорій, понять, важелів, інструментів, форм і методів управління. Закон України «Про бюджетну систему України» визначив нову структуру

бюджетної системи незалежної Української держави відповідно до чинного бюджетного устрою. Бюджетний устрій України ґрунтувався на нових принципах, зокрема, принципах єдності та повноти.

З прийняттям у 2001 р. Бюджетного кодексу України бюджетна система набула подальшого розвитку і нової якості. Положення Бюджетного кодексу України започаткували новий етап у розвитку місцевих бюджетів, створили умови для підвищення їх ролі у бюджетній системі України [3, с. 6].

Висновки. Проведене ретроспективне дослідження дає змогу стверджувати, що катеринославському самоврядуванню належали передові позиції в тодішній державі. Так, у 1910 р. серед 34-х земських губерній імперії катеринославське земство посідало 1-е місце за витратами на охорону здоров'я та ветеринарію і 3-є місце – у сприянні економічному добробуту населення [3]. Це зумовлено тим, що земське управління було побудовано на відмінних від державної влади принципах організації управління, підпорядковувалось громаді та діяло під її наглядом. Підтвердженням вагомої ролі самоврядування у соціально-економічному розвитку свідчать статистичні дані та зміна обсягів видаткових статей на освіту й охорону здоров'я. Позитивний історичний досвід може бути творчо використаний і в сучасній Україні для реформування місцевих бюджетів для належного функціонування місцевого самоврядування.

Після майже 150 років з дня введення земств країна знову переживає дуже складний період становлення нової моделі місцевого самоврядування. Тому зараз як ніколи, важливо осмислити дійсну історію земства, що враховує

всі досягнення і помилки - словом, увесь історичний досвід земських установ.

Тож для вирішення проблем соціально-економічного розвитку регіонів у контексті історичного розвитку, вирівнювання та поліпшення їх становища доцільно було б здійснити запровадження адміністративно-територіальної реформи,

процесів децентралізації місцевих бюджетів, реформування законодавства, дотримуючись принципу субсидіарності, а саме - наближення надання суспільних послуг до їх безпосередніх споживачів. Адже проблему краще вирішити на місці її безпосереднього виникнення, ніж чекати на вирішення «з гори», що доведено історично.

ВИКОРИСТАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Довідка щодо історії заснування Катеринослава (Дніпропетровська) / Підгот. Н.І. Капустіна ; Перелік документів з російських архівів щодо історії Катеринослава (Кільченського) / Склад Г.І. Шевченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gorod.dp.ua/history/ekat_all/php.
2. Журба, О.І. Перша історична та археографічна розвідка з історії міста Катеринослава / О.І. Журба // Гуманітарний журнал. - 2000. - № 3-4. - С. 211-229.
3. Із історії місцевого самоврядування Катеринославщини - Дніпропетровщини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://oblrada.dp.ua/history>
4. Шалимов, С. Местные финансы Екатеринославщины / С. Шалимов. - Екатеринослав, 1925. - С. 18-22.
5. Яценко, В.Я. До загальних засад концептуальної схеми наукової розробки історії Дніпропетровська / В.Я. Яценко // Вісник Дніпропетровського нац. університету : Історія та археологія. - Дніпропетровськ, 2001. Вип. 6. – С. 141-146.

REFERENCES

1. Dovidka schodo istoriï zasnuvannya Katerinoslava (Dnipropetrovs'ka) / Pidgot. N.I. Kapustina ; Perelik dokumentiv s rosiyskih arhiviv schodo istoriï Katerinoslava (Kilchenskogo) / Sklave G.I. Shevchenko // http://gorod.dp.ua/history/ekat_all/php.
2. Zhurba, O.I. Persha istorychna ta arkheohrafichna rozvidka z istoriyi mista Katerynoslava / O.I. Zhurba // Humanitarnyy zhurnal. - 2000-# 3-4.- S. 211-229.
3. Iz istoriï mistsevogo samovryaduvannya Katerinoslavschini - Dnipropetrovschini [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu : <http://oblrada.dp.ua/history>
4. Shalimov, S. Miscevi financu Katerinoslavshchiny / S. Shalimov // Katerinoslav, 1925. - S. 18-22.
5. Yatsenko, V.Y. Do zagalnuh zasad kontseptualnoi schemu naukovoi rozrobku istoriyi Dnipropetrovs'ka / V.Y. Yatsenko // Visnuk Dnipropetrovskogo nat. universitetu: Istoria ta arheologiya. - Dnipropetrovs'k, 2001 Vup. 6. – S. 141-146.

Стаття надійшла до редакції 3.01.2014