

БОРОТЬБА МІСЬКИХ РАД ЗА БЮДЖЕТНІ ПРАВА В 20-х рр. ХХ ст.

У статті висвітлюється один із етапів становлення міської бюджетної системи, зокрема процес отримання міськими радами бюджетних прав і повноважень у 1920-ті рр.

Ключові слова: міська рада, міські фінанси, міський бюджет, бюджетні права, законодавство.

В статті освещается один из этапов становления городской бюджетной системы, в частности процесс получения городскими советами бюджетных прав и полномочий в 1920-е гг.

Ключевые слова: городской совет, городские финансы, городской бюджет, бюджетные права, законодательство.

The article is sanctified to one of the stages of becoming of the municipal budgetary system, in particular process of receipt by the town councils of budgetary rights and plenary powers in 1920th.

Key words: town council, municipal finances, municipal budget, budgetary rights, legislation.

Постановка проблеми. Прагнення міських самоврядувань до розширення своїх прав і повноважень значною мірою стосувалися вирішення так званого «бюджетного питання» на їх користь. Зроблені урядом напередодні Першої світової війни деякі поступки у сфері фінансів, позитивно вплинули на фінансові можливості міст, бюджети яких суттєво збільшилися. Це дало можливість містам зменшити коло невирішених проблем, що накопичилися у муніципальній сфері, продовжувати рух шляхом модернізації. Найбільшим надбанням міст цього періоду стало право стягати податок із міського нерухомого майна до міського бюджету, який разом із оброчними статтями 1912 р. становив близько чверті надходжень міських кошторисів регіону [24, с.170]. Проте революція 1917 р., громадянська війна зруйнували досягнення міських самоврядувань за попередній період. Новим етапом становлення міської бюджетної системи стали роки нової економічної політики (непу).

Аналіз актуальних досліджень. Перші публікації, в яких зачіпалась проблема надання містам бюджетних прав і повноважень, а також подавалися коментарі існуючого законодавства й стану міських фінансів, з'являються у другій половині 1920-х рр. Це стосується статті підписаної ініціалами «І.Г.» [11], робіт Т.Соснового [22], С.Власенка [1], М.Танатара [23], Є.Соріна [21]. У 50-ті – 90-ті рр. ХХ ст. ряд дослідників, зокрема А.В.Лужин [14], О.Г.Олексієнко [19], А.І.Лепьошкін [12; 13], В.М.Довгопол [7], О.В.Гонтар [3], Ю.П.Волосник [2], у своїх роботах розглядають шлях становлення і діяльність міських органів влади, проте оминають чи згадують частково питання наділення міських рад бюджетними правами. Протягом останніх років дана проблема взагалі не була в центрі уваги серед науковців. Зважаючи на це, вибір теми дослідження є цілком актуальним.

Джерельну базу даного дослідження склали: збірник узаконень і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України, зокрема резолюція X Всеукраїнського з'їзду рад «Про роботу рад» [20]; опубліковані стенографічні звіти, резолюції та постанови сесій Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету (ВУЦВК) [8; 9]; матеріали фондів держархівів Полтавської і Чернігівської областей [4-6]; статистичні матеріали [15-18].

Мета статті. На основі широкого кола опублікованих і архівних матеріалів, наукової літератури детально дослідити процес боротьби й отримання міськими радами в 20-х рр. ХХ ст. бюджетних прав і повноважень.

Виклад основного матеріалу. Ведучи мову про міські бюджети 20-х рр. ХХ ст., слід зазначити, що міста не завжди мали право самостійно формувати і розпоряджатися своїми фінансами. Особливо це стосується першої половини 1920-х рр. Зокрема, в постанові ВУЦВК від 20 квітня 1921 р. «Про організацію міських рад робітничих і червоноармійських депутатів» нічого про права міських рад у бюджетній сфері не говориться. Останню продовжують контролювати і розпоряджатися не міські ради, а

губернські та повітові виконавчі комітети. 16 серпня 1922 р. ВУЦВК видала постанову «Про місцевий бюджет». Цією постановою затверджено перелік видатків, що лягали на місцевий бюджет. На місцях (губерніях), виходячи із зазначеної постанови, були прийняті відповідні рішення. Так, Чернігівський губвиконком видав перелік видатків, які повинні були покриватися за рахунок місцевих коштів по бюджетах окрвиконкомів і райвиконкомів. У цьому переліку виділяються і потреби міського значення. Зокрема, потреби округових міст повинні покриватись за рахунок коштів із місцевих бюджетів окрвиконкомів, а бюджети райвиконкомів мали покривати видатки заштатних міст. До таких потреб належали: видатки на утримання органів комунального господарства, на утримання комунального майна, благоустрій міст, утримання комунальних підприємств, пожежних команд, розквартирування військових частин та ін. [6, арк.1, 30-31, 33]. Може створитися враження, що округи й райони були добрими месіями, які перебирали на себе проблеми міст. Однак це не так, оскільки загальноокруговий бюджет складався із кількох окремих частин, одними з них були кошториси міст. Саме на міські бюджети, чи то округового або заштатного міста, і припадали ті видатки, що були зазначені в переліку. Складається парадоксальна ситуація: вирішувати всі міські проблеми мають міста за власний кошт, а приймають і розпоряджаються міським кошторисом округовий та районний виконкоми.

Така ситуація із міськими фінансами тривала не один рік. Про це можемо судити з протоколу засідання Малої президії Полтавської міськради від 15 лютого 1923 р., де розглядалось питання про бюджетні права міськради. З протоколу дізнаємось, що президія міськради 8 лютого 1923 р. подала до президії губвиконкому запит із вимогою надання міській раді бюджетних прав. Однак президія губвиконкому відповіла відмовою. На жаль, причини відмови у протоколі не зазначені, проте можемо припустити, що ними могли бути як посилення на законодавство, яке не надавало таких прав міськрадам, так і небажання з боку губвиконкому ділитися повноваженнями. Не погоджуючись із таким рішенням, президія міської ради продовжувала наполягати на своїх вимогах. У першу чергу міськрада вимагала, щоб перед тим, як міський бюджет буде затверджуватися губвиконкомом, він обов'язково має бути розглянутий і затверджений президією міськради. Очевидно, це раніше не робилося, а міський бюджет приймався губвиконкомом в односторонньому порядку. В цьому ще більше переконують наступні рядки тексту протоколу, в якому йдеться про те, що робота бюджетно-фінансової комісії, яка існує при міськраді, не береться до уваги, а губвиконком взагалі наполягає на її розформуванні. В складі бюджетної комісії при губернській економічній нараді відсутній представник міськради і рада вимагає включення такого до відповідної комісії з правом голосу. Крім того, міськрада вимагала, щоб і вона, а не лише губвиконком, могла розпоряджатися кредитами міського кошторису [5, арк.30]. На жаль, такі випадки були не поодинокими. Ще одним підтвердженням безправності міських рад у вирішенні власних фінансових питань може слугувати протокол засідання Чернігівської губернської бюджетної комісії від 12 листопада 1923 р., на якому розглядався бюджет Ніжина. З протоколу видно, що розглянувши міський бюджет, губернська бюджетна комісія постановила прибуткову частину бюджету міста Ніжина затвердити у розмірі 225 423 крб., видаткова дорівнювала 182 731 крб. 37 к. Різниця між прибутковою і видатковою частинами становила 42 691 крб. 63 к. прибутку. Це були досить великі кошти, які могли бути використані містом на власні потреби. Однак бюджетна комісія прийняла рішення віднести прибуток із міського бюджету на покриття дефіциту загальноокругового бюджету [6, арк.86]. Найприкріше в цій ситуації те, що ані в прийнятті міського бюджету, ані в питанні віднесення прибутку на користь загальноокругового, міська рада участі не брала, її думку не було навіть вислухано, хоча частка міських коштів у бюджетах округ і районів мала важливе місце. Наприклад, частка кошторисів Прилук, Кременчука, Полтави в загальноокруговому бюджеті на 1925/26 фінансовий рік становила 20,7 – 32,5%, а кошторис Харкова 1926/27 року сягав 63,8% бюджету округи [3, с.151; 15, с.52; 17, с.68;

18, с.45]. Кошториси Хоролу, Пирятина, Миргорода, Краснограда на 1925/26 бюджетний рік становили більше половини районних бюджетів, займаючи в них 55,4 – 73,6% [16, с.46-47; 17, с.69-71; 18, с.45].

Таким чином, ми пересвідчуємось у повній безправності міських рад у питанні формування і користування міськими фінансами. Така ситуація вносила напруження і непорозуміння у відносини між місцевими органами влади. Звичайно, міські ради можна зрозуміти, адже саме міста, які значною мірою брали участь у формуванні губернського чи повітового, а потім округового або районного бюджету, не мали фактично ніяких прав у користуванні своїми фінансами. Знаючи реальні можливості наповнення, а звідси і використання коштів міського бюджету, міські ради залишалися лише сторонніми спостерігачами в питанні бюджетоутворення і витрачання міських фінансів. Таке становище не могло вдовольнити міські ради. Бюджетне питання для них продовжувало залишатись одним із найболючіших, яке потребувало нагального розв'язання.

У жовтні 1925 р. відбулася Перша Всеукраїнська нарада представників міськрад для вироблення нового положення про міські ради. Під час наради представники міськрад вимагали надати містам право самостійно формувати, затверджувати і розпоряджатись міським бюджетом [10, с.206].

Першим кроком у вирішенні бюджетних прав міськрад стало положення «Про міські й селищні ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів», затверджене 28 жовтня 1925 р. другою сесією ВУЦВК IX скликання. У розділі, який визначав компетенцію міськрад, зазначалося, що міські ради розглядають і ухвалюють міський бюджет, подають його на затвердження встановленим законом порядком і наглядають за його виконанням [8, с.72]. Як бачимо, дане положення не робило міські ради повноправним господарем у розв'язанні всіх бюджетних питань, крім того, кошториси міст не було виділено в окрему бюджетну одиницю. Причини цього розкриті у статті «Про міські ради», вміщеній у журналі «Радянська Україна» наприкінці 1925 р.: «Правда, міський бюджет не виділено в цілком окремий, бо це б ішло проти гасла «зв'язок міста з селом» [11, с.31]. (Таке становище нагадує ситуацію, що існувала в дореволюційний період. Мова йде про протистояння міст і земств, коли міста прагнули розширити свої права і зокрема, захистити власні фінанси від зазіхань земств. 1920-ті рр. багато в чому зберегли усталену тенденцію попередніх часів, коли міста вважалися багатими осередками, які мали надавати «компенсацію» менш розвинутому селу). Остаточне затвердження міського бюджету залишалося в руках округового чи районного виконавчого комітету, але те, що міська рада вже могла на своїх засіданнях розглядати й ухвалювати (нехай і попередньо) бюджет міста, контролювати його виконання, чого не було раніше, стало кроком уперед порівняно з попередніми роками. Міста отримали, нехай і неповноцінні, але права контролювати і брати участь у формуванні своїх кошторисів.

Процес розширення міських прав у частині бюджетоутворення тривав і надалі. Прагнення міських рад мати самостійні бюджети, а також дії влади щодо зміцнення рад на місцях напередодні індустріалізації, що відобразилося у розширенні повноважень міських рад у господарській та соціально-культурній сферах, свідчило про зростаючу роль міст в економічному та суспільному житті, сприяли цьому процесу. Поштовхом до таких дій слугував X Всеукраїнський з'їзд рад, що відбувся у квітні 1927 р., на якому з доповіддю про роботу рад виступив Г.Петровський. Голова ВУЦВК висловився за те, щоб міськрадам було надано право складати самостійний міський бюджет, який буде частиною округового або районного, право самостійно розпоряджатися кредитами на міські потреби [4, арк.82]. Ця пропозиція отримала схвальні відгуки і була включена до резолюції, прийнятої X з'їздом рад «Про роботу рад». В жовтні цього ж року відбулась друга сесія ВУЦВК X скликання, на якій секретар ВУЦВК С.Власенко підтримав ідею про те, щоб нове положення про міські ради (яке в цей час розроблялось), надавало міськрадам право самостійно формувати і використовувати міський бюджет [10, с.208]. За це активно

виступали і представники міськрад.

Згідно з положенням «Про міські ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів», затвердженого другою сесією ВУЦВК Х скликання 12 жовтня 1927 р., вони отримали право складати, розглядати, затверджувати й виконувати міський бюджет, затверджувати звіти про його виконання. Округові чи районні виконкоми мали лише право не пізніше місяця, як одержать міський бюджет, давати вказівки, при потребі, запроваджувати до нього зміни, однак самі зміни мали вносити лише міські ради. Міськради могли переміщувати в разі потреби кредити міського кошторису з однієї бюджетної статті до іншої, встановлювати і стягати міські податки, встановлювати на забезпечення міських потреб надбавки до загальнодержавних податків, утворювати місцеві фонди й капітали спеціального призначення, засновувати кредитні та позикові установи, міськради самі могли регулювати порядок установа, виконання та звітність міського бюджету та ін. [9, с.410-411].

Отже, можемо говорити про те, що міські ради дійсно отримали широкі можливості у формуванні, контролі й витрачанні власних коштів. Міста стали достатньо незалежними при регулюванні своїх кошторисів, маючи можливість вільно розпоряджатися міськими фінансами на власні потреби. За таких умов міські ради насправді ставали господарями на своїй території, маючи змогу контролювати і корегувати свою фінансову політику. Після років відбудови міста почали відроджуватись, розвивати інфраструктуру, ставати могутньою економічною складовою господарства країни.

Висновки і перспективи подальших досліджень. З моменту отримання повноважень міські ради почали порушувати питання про надання містам права самостійно складати, ухвалювати і розпоряджатися своїми бюджетами. Оскільки центральна влада не могла вирішити цю проблему одразу, а округові й районні виконавчі комітети не були зацікавлені у наданні містам таких прав, розв'язання цього питання було складним і тривалим. Проте економічне піднесення, в якому чимала заслуга належить саме містам, а також курс влади на зміцнення рад на місцях дали можливість містам розширити свої права у фінансово-бюджетній сфері і зокрема право на власний, самостійний бюджет. Усі крапки в цій ситуації було розставлено 12 жовтня 1927 р., коли друга сесія ВУЦВК Х скликання затвердила нове положення «Про міські ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів». За ним міські ради отримували найширші бюджетні права і ставали справжнім господарем у місті.

Однак одним із прихованих аргументів при наданні містам дозволу на формування самостійних бюджетів, на наш погляд, був курс на індустріалізацію, яка потребувала величезних коштів. Оскільки місцеві бюджети отримували значні кошти з центрального бюджету, то тепер такі можливості суттєво скорочувалися. Через це місцеві кошториси було переведено на самооплатність. Пожвавлення економічного життя і зростання ролі й фінансових можливостей міст, дало змогу перекласти вирішення різного роду організаційних і фінансових проблем на плечі самих міст, полегшуючи таким чином навантаження на центральний бюджет, який сконцентровувався на фінансуванні індустріалізаційної програми. Через це, на наш погляд, були загравання із містами в питанні надання їм більшої компетенції, а потім і праві формувати самостійний бюджет. Хоча, звичайно, ми не відкидаємо і той факт, що міста потребували нової законодавчої бази, яка б надавала їм ширші права і повноваження, можливість самостійно розпоряджатися своїми фінансами. Враховуючи вище зазначене вважаємо, що піднята в статті проблема потребує подальшого вивчення, оскільки до сьогодні залишається досить актуальним питання покращення законодавчої бази, яка визначає права і можливості органів влади на місцях, в тому числі й у царині міських фінансів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Власенко С. Горсоветы на Украине (их работа и ближайшие задачи) / С.Власенко. – Х.: Пролетарий, 1927. – 47 с.
2. Волосник Ю.П. Діяльність міських Рад України по здійсненню нової економічної політики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук: спец. 07.00.02 «Історія України» / Ю.П.Волосник. –

- Запоріжжя, 1993. – 17 с.
3. Гонтар А.В. Городские Советы Украины: история становления и развития (20-30-е годы) / А.В.Гонтар.– К.; Одесса: Вища шк., 1990.– 204 с.
 4. Держархів Полтавської області. – Ф.Р.-363. – Оп.1. – Спр.549. – 248 арк.
 5. Держархів Полтавської області. – Ф.Р.-1503. – Оп.1. – Спр.127. – 111 арк.
 6. Держархів Чернігівської області. – Ф.Р.-65. – Оп.1. – Спр.28. – 157 арк.
 7. Довгопол В.М. Про пожвавлення роботи міських Рад на Україні в перші роки соціалістичної індустріалізації (1926-1929 рр.) / В.М.Довгопол // Питання історії народів СРСР : [респ. міжвідом. наук. зб.].– Х., 1967.– Вип.4. – С.75-85.
 8. 2-га сесія Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів 9-го скликання, 16-23 жовтня 1925 р.: Резолюції та постанови / Оргвідділ ВУЦВКу. – Х.: [Б. в.], 1925. – 83 с.
 9. 2-га сесія Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів X скликання: Стенографічний звіт та постанови / Оргінстр ВУЦВК. – Х.: [Б. в.], 1927. – 474 с.
 10. Жмака В.М. Формування радянського законодавства щодо діяльності міських рад у 20-х роках ХХ ст. / В.М.Жмака // Сумський історико-архівний журнал.– 2012.– №16-17.– С.203-211.
 11. І.Г. Про міські ради / І.Г. // Радянська Україна: двохтиж. бюл. ВУЦВКу рад. – 1925. – Ч.9 (15). – С.31-33.
 12. Лепешкин А.И. Местные органы власти Советского государства (1921-1936 гг.) / А.И.Лепешкин. – М. : Госюриздат, 1959. – 411 с.
 13. Лепешкин А.И. Советы – власть трудящихся, 1917-1936 / А.И.Лепешкин. – М. : Юрид. лит., 1966. – 575 с.
 14. Лужин А.В. Городские Советы депутатов трудящихся / А.В.Лужин. – М.: Госюриздат, 1954. – 268 с.
 15. Матеріали до опису округ УСРР: Кременчуцька округа /ЦСУ УСРР.–Х.: [Б.в.], 1926.–VIII, 56 с.
 16. Матеріали до опису округ УСРР: Лубенська округа /ЦСУ УСРР.–Х.: [Б.в.], 1926.–VI, 50 с.
 17. Матеріали до опису округ УСРР: Полтавська округа /ЦСУ УСРР.–Х.: [Б.в.], 1926.–VIII, 74 с.
 18. Матеріали до опису округ УСРР: Прилуцька округа / ЦСУ УСРР.–Х.: [Б. в.], 1926.–VIII, 48 с.
 19. Олексієнко О. Г. Організаційна діяльність міських Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів Української РСР (1917-1936 рр.) / О.Г.Олексієнко // Наукові записки Київського державного університету. – 1957. – Т.16, вип 6: зб. юрид. ф-ту.– №9.– С.27-61.
 20. Про роботу рад // Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України за 1927 рік / Наркомюст. – Х., 1927. – Від.1, ч.17. – Ст.92.
 21. Сорин Е. Социалистическая реконструкция и работа городских советов / Е.Сорин. – М.: Моск. рабочий, 1930. – 141 с.
 22. Сосновий Т. Система городского бюджета на Украине / Т. Сосновий // Хозяйство Украины. – 1926. – №7. – С.56-62.
 23. Танатар М. Финансы коммунального хозяйства Украины / М. Танатар // Хозяйство Украины. – 1928. – №3. – С.125-135.
 24. Чорний Д.М. По лівий бік Дніпра: проблеми модернізації міст України (кінець ХІХ – початок ХХ ст.) / Д.М.Чорний. – Х.: ХНУ імені В.Н.Каразіна, 2007. – 304 с.