

УДК 947.084.3/6 (477.82)

Ярослава Мартинюк

**ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОБОТИ ОРГАНІВ
САМОВРЯДУВАННЯ НА ВОЛИНІ (1919–1939 РР.)**

Пропоноване дослідження стосується того історичного періоду, коли частина західноукраїнських земель, у тому числі Західна Волинь, входили до складу Другої Речіпосполитої. 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 у цій сфері. Визначено основні помилки та прорахунки у їх фінансовій та економічній діяльності.

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

Вивчення проблеми становлення та функціонування на Волині в міжвоєнний період інституту самоврядування викликане цілою низкою причин. По-перше, територіальне самоуправління відігравало важливу роль у житті Волинського воєводства. У кожному повіті і 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 20–30-х рр. ХХ ст. українсько-польські відносини були неоднозначними і суперечливими, що також позначилось на структурі і 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 піднятої проблеми зумовлена також практичними потребами сьогодення.

Слід відмітити, що найбільший внесок у вивчення окремих питань, пов'язаних з історією створення та діяльністю інституту самоврядування як на Волині, так і загалом у Другій Речіпосполитій зробили польські вчені – історики та правознавці. У сучасній польській історіографії помітним є зростання інтересу до дослідження історичних процесів, котрі відбувались в Другій Речіпосполитій, враховуючи й Волинське воєводство, у період між двома світовими війнами [1–4]. 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. Ліквідовуючи цю прогалину, розглянемо основні шляхи та методи здійснення фінансування діяльності органів територіального самоврядування на Волині у міжвоєнний період, а також уроки та прорахунки роботи самоврядних інституцій у цій сфері.

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

Фінансова та інвестиційна політика держави на Волині розпочалась ще в 1924 р. Проте глибока економічна криза кінця 1920-х рр. негативно відбилась 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 із бюджетами другої половини 1930-х рр. (в 1928–1929 рр. загальна сума бюджетів всіх самоуправ становила 1,262 млн злотих, а в 1935–1936 рр. – 630 млн злотих) [5, с. 27].

В міру поглиблення кризи розмір прибутків самоуправ набував сталої тенденції до зменшення. Ситуація погіршилась 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 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 утримання 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 % [5, с. 28].

Особливості фінансування самоуправ та перелік можливих джерел їх доходів чітко окреслено законодавством Другої Речіпосполитої. Наприклад, органи міського самоуправління мали право користуватися власним майном; міськими підприємствами, торгівельними монополіями; позиками; одноразовими прибутками від продажу частини міського майна тощо [6, 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 були довгостроковими. На короткий термін міською радою брались позики з метою ліквідації тимчасової відсутності готівки в касі міста та для утворення оборотного капіталу [6, с. 253].

Окрім переліченого, 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; стягнутими 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.

Зазвичай, повітовим самоуправам на Волині у спадок залишилось майно колишнього земського самоврядування. Але лише в 1921 р. волинський воєвода окремим циркуляром видає розпорядження про початок реєстрації цього майна [7, 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, цегельень і т.п.» [8, с. 16].

Повітові союзи самоврядування, згідно із законодавством, також могли стягувати з населення податки. Наприклад, будинковий та земельний, дорожній та шинковий, торгівельний та ветеринарний. Окремо збирались податки за підписання угод, які торкались продажу лісу тощо [9, с. 382].

Розміри більшості податків визначались представниками державної влади. Наприклад, земельний податок, що стягувався з власників придатних для використання ґрунтів, встановлювався щорічним розпорядженням воєводи. Так само, як і будинковий податок, який сплачувався власниками будівель, що знаходились на території міст та сільських гмін, і використовувались ними як торгівельні, промислові підприємства (окрім культових споруд та нерухомості, яка була власністю наукових та освітніх інституцій). Однак розміри окремих податків, наприклад, ветеринарного, який стягувався органами самоврядування і використовувався для створення і утримання санітарних та гігієнічних закладів, а також боротьби з епідеміями, визначались самоуправами самостійно. Затверджувалось це, як правило, відповідними рішеннями повітових сеймиків [10, арк. 43].

З метою впорядкування фінансів самоврядування і погодження цих фінансів з державною податковою системою, в дію впроваджено відповідні законодавчі акти [11, арк. 46]. Згідно із ними, на користь самоуправ стягувались такі додатки до державних податків: звичайний додаток до державного ґрунтового податку (сплачувався органам самоврядування згідно із ст.2 закону від 15 червня 1923 р. в сумі 100 % половини державного податку); надзвичайний 40 % додаток до державного ґрунтового податку (ст.14 закону від 15 червня 1923 р.); податок на нерухомість (стягувався згідно із законом від 11 серпня 1923 р. у формі 25 %-го додатку до державного податку на нерухомість); податок на промислові свідоцтва – у розмірі 30 % ціни на промислові свідоцтва та реєстраційні картки (закон від 15 липня 1923 р.); додаток до промислового податку – становив 50 % обороту будь-якого підприємства (при цьому на користь сільської гміни припадало 25 % обороту підприємства (закон від 14 травня 1923 р. про промисловий податок); прибутковий податок згідно із законом «Про тимчасове врегулювання комунальних фінансів» (стягувався повітовими самоуправами в розмірі 30 % державного прибуткового податку); так званий «спиртовий податок» згідно з ст.9 закону від 20 липня 1925 р. стягувався в розмірі 1 злотового на кожний літр спирту; податок на акцизні патенти, що сплачувався підприємствами, котрі виготовляли чи продавали спиртні напої (згідно із законом від 16 березня 1923 р. 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 (становить 10 % державного податку з тією ж назвою) [12, арк. 17].

Одночасно існували закріплені законодавством самостійні податки, які населення сплачувало органам самоврядування: податок на міські ґрунти – становив 1 % їх оціночної вартості (ст.4 закону «Про тимчасове врегулювання комунальних фінансів»); 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 (закон від 10 грудня 1920 р.)); податок на окремих вид товарів, які привозяться до певного міста (розпорядження міністра внутрішніх справ від 4 лютого 1925 р.); податок на корисні копалини, у випадку їх існування на території органу самоврядування (він не міг перевищувати 1 % вартості мінералу (ст.5 закону «Про тимчасове врегулювання комунальних фінансів»); податок на опротестовані векселі в розмірі 2 % вексельної суми, стягуваний на користь тих ґмін, у межах яких представлено опротестований вексель [12, арк. 17].

Окрім цього, згадуваними вище законодавчими актами передбачались такі побори: готельний податок, податки на масові «забави і 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 передбачалось більше 28 комунальних оплат та повинностей [12, арк. 18].

Не всі вони були справедливими і враховували реальний життєвий рівень населення воеводства як, наприклад, податок на утримання домашньої худоби, котрий насамперед відчутно шкодив інтересам найнезаможніших 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.

До комунальних податків належали також і спеціальні доплати, котрі стягувались з метою покриття коштів, витрачених на створення та утримання закладів громадського призначення. Ці доплати сплачувались власниками нерухомості і промислово-торгівельних підприємств (ст.31 закону «Про тимчасове врегулювання комунальних фінансів»). За несвоєчасну сплату податків та спеціальних оплат з боржників стягувався штраф у розмірі 1 % заборгованості за кожний місяць.

Ґмінні самоуправи були зобов'язані надавати повітовим союзам самоврядування необхідні дані стосовно оподаткування, а також виконувати всі розпорядження повітових органів самоуправління, зафіксовані у затверджених податкових статутах. Окрім цього, ґмінному самоврядуванню належала половина оплат від обороту нерухомості, зібраних на території сільської ґміни відповідним повітовим союзом самоуправління. Ця оплата називалась гербовим збором і її розмір залежав від вартості нерухомості. На користь повіту сплачувалось 4 % вартості, а 2 % належали ґміні [8, 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 проводилась не самоуправами, а центральною державною адміністрацією.

Вищезгаданими законодавчими актами основні джерела фінансування органів самоуправління (особливо сеймиків та сільських ґмін) ставились у залежність від державної податкової політики. Як відмічалось на з'їзді керівників повітових відділів восени 1924 р.: «Самоуправи залишились зв'язаними в самостійному виборі джерел фінансування там, де життя подекуди покладає на них щораз нові господарчі обов'язки, що перевищують місцеві потреби, змушуючи їх шукати нові засоби для існування [11, арк. 46]». 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 Речіпосполитої видав декрет про зменшення та скасування деяких комунальних податків, що стало ще одним відчутним ударом по фінансовому становищу самоуправ [5, с. 27]. Одночасно зменшено тарифи деяких оплат, котрі стягувались на користь самоуправ (особливо міських), наприклад, за користування міськими торгами та бойнями, за перевезення залізницями вантажів; скасовано стоянкові та шлагбаумні оплати. Саме на підставі вищезазначеного декрету зменшено 50 %-ий додаток до державного ґрунтового податку, котрий був одним із головних

джерел прибутків повітових союзів самоврядування, зменшено надходження від промислового і квартирної податків, 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 [13, 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 самоуправу.

Список використаних джерел

1. Kęsik J. Zaufany Komendanta. Biografia polityczna Jana Henryka Józewskiego. 1892–1981 / J.Kęsik. – Wrocław, 1995. – 116 s.
2. Kęsik J. Województwo wołyńskie 1921–1939 w świetle liczb i faktów / J.Kęsik // Przegląd Wschodni. – 1997. – T.IV. – Z.1(13). – S.99–139.
3. Łuczak B. Kształtowanie się samorządu terytorialnego / B.Łuczak // Dyrektor Szkolny. – 1995. – №12. – S.5–6.
4. Mędrzecki W. Województwo Wołyńskie 1921–1939. Elementy przemian cywilizacyjnych, społecznych i politycznych / W.Mędrzecki. – Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź, 1988. – 202 s.
5. Znicz. – 1936. – № 2.
6. Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich. – 1919. – № 27.
7. Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich. – 1920. – № 46. – Poz.138.
8. Dziennik Urzędowy Województwa Wołyńskiego. – 1922. – №1. – Poz.166.
9. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1919. – №61. – Poz.363.
10. Державний архів Волинської обл., ф. 46, оп. 1, спр. 1844.
11. Держархів Волинської обл., ф. 46, оп. 1, спр. 849.
12. Центральний державний архів громадських об'єднань України, ф. 6, оп. 1, спр. 280.
13. Держархів Волинської обл., ф. 46, оп. 9-а, спр. 591.

Ярослава Мартынюк

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАБОТЫ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ВОЛЫНИ (1919–1939 ГГ.)

Предлагаемое исследование касается того исторического периода, когда часть украинских земель, в том числе Западная Волынь, находились в составе Польского государства. Этот относительно короткий в хронологическом отношении период чрезвычайно насыщен разнообразными событиями в экономической, общественно-политической, культурной жизни края. Одним из них является становление и функционирование на Волыни в указанный исторический период института самоуправления. В статье рассмотрены пути и методы, которыми осуществлялось финансовое обеспечение работы органов территориального самоуправления. Подчеркнуто значение опыта самоуправления в этой сфере. Определены основные ошибки и просчеты в их финансовой и экономической деятельности.

Ключевые слова: самоуправление, налоговая политика, экономический кризис, финансы.

Yaroslava Martynyuk

THE FINANCIAL PROVIDING OF THE SELF-GOVERNING BODY'S ACTIVITY IN VOLYN (1919–1939)

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.

Key words: self-governing, financial policy, economic crisis, finance.