

ДЕЯКІ АСПЕКТИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЬКИХ ДУМ ТА УПРАВ НАДДНІПРЯНИНИ НА ПОЧ. ХХ СТ.

Розбудова незалежної української держави на сучасному етапі ставить завдання широкого розвитку місцевого самоврядування, пошуку нових форм і методів ведення місцевого господарства. У даному контексті сьогодні може бути актуальним досвід муніципальної діяльності органів міського громадського самоврядування в Україні на поч. ХХ ст.

На життєдіяльності міських Дум та Управ України поч. ХХ ст. знаходили відображення проблеми капіталістичного розвитку Російської імперії з усіма його особливостями. Адже міські Думи, як органи місцевого громадського самоврядування, стояли в центрі формування сучасного "обличчя" міст. За їх участю здійснювався розвиток міст, відбувалися зрушення у суспільно-політичному, економічному житті, а також їх укрупнення. Ознакою зростання міст є розвиток міської промисловості. Так, якщо на 1890 р. у містах України налічувалося 42 підприємства з кількістю робітників від 100 до 150 чол., то у 1900 р. їх кількість збільшилася до 109 (з робітниками від 500 до 1 тис. чол.). Найбільшими промисловими центрами ставали мм. Катеринослав, Київ, Миколаїв, Одеса, Харків, Херсон. Близько 70% усієї промислової продукції вироблялося на підприємствах України. У містах розвивалися такі галузі харчової промисловості, як борошномельна, тютюнова, горілчана, кондитерська, макаронна. У 90-х роках з'являлися хімічні підприємства, зростала кількість металообробних заводів, переважно міською галуззю промисловості ставало машинобудування. Прискоренню темпів розвитку міст сприяло спорудження залізничних мереж, судноплавство. Все більшу роль в їх економічному житті відігравала торгівля, ярмарки, заснування бірж, банків, налагодження кредитної системи. У великих містах споруджувалися електростанції, водогони, прокладалися лінії конок, трамваїв, вводився автобусний рух. І хоч підприємства комунального господарства перебували у приватній власності кампаній, акціонерних товариств, а більша частка їх доходів переходила до рук іноземних концесіонерів, все ж міське господарство, що розвивалося, потребувало докладання більших зусиль та фінансових внесків з боку органів міського громадського управління.

Постійним явищем у житті органів міського управління, що перейшло з ХІХ ст., був дефіцит міських бюджетів, який часто сковував ініціативу міських Дум та Управ, негативно позначався на вирішенні господарських та культурно-освітніх проблем міст. Тож, радикальні зміни фінансово-економічного становища міст залежали на поч. ХХ ст. від створення таких ресурсів, які б забезпечували постійні і надійні надходження до міських кас. При цьому слід зазначити, що міські реформи 1870 та 1892 рр. сприяли збільшенню бюджетів міст. Однак їх дефіцит - постійне явище, у 90-х роках спостерігався більше ніж у третини міст Російської імперії. Так, у відповідності з розподілом міст на категорії за бюджетною ознакою (усього 6 категорій) в Україні до першої категорії, з бюджетом понад 1 млн. крб., відносилися міста Катеринослав (1 млн. 838 крб.) та Київ (3 млн. 355 крб.). До другої категорії, з бюджетом від 500 тис. крб. до 1 млн. крб. - м. Кременчук (620 тис. крб.). До третьої, з бюджетом від 400 до 500 тис. крб. було віднесено 19 міст Російської імперії, до четвертої, від 300 до 400 тис. крб. - 20 міст, до п'ятої, від 100 до 300 тис. крб. - 106 міст. При цьому 634 міста відносилися до шостої категорії, з бюджетом менше ніж 100 тис. крб.

Загальна сума бюджетів міст на 1901 р., за даними Госпдепарта-менту МВС, становила 98 млн. крб. З них 30% були від надходжень з міських податків, 23% - від міського майна та оброчних статей, 17% - від міських підприємств, 28% - усіх інших видів надходжень (від урядових та земських субсидій, від міських кредитних установ, від платні за навчання, лікування). Так, наприклад, за кошторисом надходжень серед міст Київської губернії перше місце посідало м. Київ (10 тис. 614 крб.). За ним ішли бюджети мм. Бердичева та Черкас (у бюджеті м. Черкас

надходження становили 193 тис. 610 крб. 63 коп.).

Городовим Положенням 1892 р. було встановлено 15 рубрик, що регламентували джерела формування міських бюджетів. Думам надавалося і право на самообкладання (у межах, встановлених законом). Вони мали право встановлювати розмір оціночного збору на користь міста (платні за дозвіл на ведення торгівлі, за право на промисел та ін.). Як правило, міста столичного та губерньського значення мали більше можливостей впливати на вартість нерухомого майна, аніж повітові міста, де вона була заниженою, не відповідала реаліям економічного розвитку міст. У результаті у містах з населенням у 20-50 тис. чол. на одного жителя припадало по 5 крб. 25 коп. надходжень, а з населенням до 20 тис. - по 3 крб. 80 коп.

На початку XX ст. у діяльності органів міського самоврядування актуальною ставала муніципалізація підприємств комунального значення. З нею пов'язаний поштовх у розвитку міських бюджетів. При переході до власності міст каналізації, водогонів, трамваю (шляхом викупу та передачі права на користування), міські Думи встановлювали непрямий, "замаскований" податок на кожного жителя міста з урахуванням того, що він є потенційним користувачем послуг підприємств, який ставав надійним джерелом міських бюджетів.

Як і сьогодні, на межі XIX - XX ст. актуальною для органів міського самоврядування була приватизація та продаж міських земель. Однак у них була відсутня політика землекористування та чітка організація обліку, впорядкування земельних угідь. І хоч з кожним роком зростала вартість земель, часто вони роздавалися у користування на десятки років за безцінь, платня залишалася незмінною. Попри це, земля була вагомим джерелом надходжень. Наприклад, у бюджетах міст з населенням у 20 тис. чол. податок за користування землею давав місту 23% надходжень, а у містах з населенням у 20 - 50 тис. чол. вони становили 33%.

Не менш суттєвою для розвитку міст та діяльності органів міського управління була витратна частина їх бюджетів. Будучи чітко визначеними "згори", видатки поглинали значну частку надходжень і були однією з причин, що обумовлювала тяжке фінансове становище міст на поч. XX ст. Непомірно обтяжливими для міст були "обов'язкові видатки", що регламентувалися ст. 138 Городового Положення 1892 р. (утримання урядових установ, поліції, квартирна військова повинність). Значна частка міських видатків надходила на рахунок повітових земств, що слугувало причиною частих суперечок між земськими та міськими управліннями. Обов'язкові видатки були настільки непомірними для міст, що у їх бюджетах майже не лишалося коштів для потреб міського благоустрою, не кажучи вже про освіту, культуру, охорону здоров'я. Це ставило міське управління перед необхідністю вжиття надзвичайних заходів (відчуження майна, відкриття позик) з метою покриття дефіциту бюджету. Тож не випадково у діяльності Дум 1903 - 1904 рр. позначені низкою державних позик, клопотань перед МВС про прийняття на рахунок державної казни "обов'язкових витрат" міст, або частки видатків на утримання місцевої поліції, або виконання військової квартирної повинності. Наприклад, у клопотаннях міських Дум Олександрівська, Кременчука з цього приводу зазначалося, що "...поліція більше служить державі, аніж населенню міст" і тому вони просили перекласти частину цих витрат на рахунок держави. У міського управління Кременчука не вистачало можливостей на розквартирування військ гарнізону, що перебував у місті. Із запропонованої Думою військової комісії 101 квартири придатними для життя було визнано тільки 7. Це примусило Думу вишукувати додаткові засоби, аби забезпечити виконання квартирної повинності, що було непосильним для міста. Внаслідок такого становища у міських фінансах, навіть найрозвиненіші у промисловому та культурному відношенні, із кількомільйонними бюджетами міста Російської імперії на поч. XX ст. мали низький рівень освіти, санітарії, благоустрою, відставали у розвитку від розвинених європейських міст.

Серед видатків міст визначалася стаття витрат на народну освіту. За статистичними даними МВС, у 1901 р. на справу народної освіти містами було витрачено десяту частку їх

бюджетів. Не більшими були витрати на медичне забезпечення. Так, на 1901 р. у столичних містах на лікування 1 жителя міста припадало по 2 крб. 56 коп., у містах із 100 тис. населення - по 1 крб. 35 коп., із населенням у 20-50 тис. чол. по 34 коп., у містах з менш ніж 20 тис. жителів - лише по 20 коп. Отже, фінансування народної освіти, охорони здоров'я, як і сьогодні, здійснювалося містами за "залишковим" принципом.

Таким чином, муніципальна діяльність органів міського управління поч. XX ст. в Україні обумовлювалася особливостями загальноросійського економічного розвитку, регламентувалася законодавчими актами, прийнятими наприкінці XIX ст., які потребували свого вдосконалення, зокрема у частині їх фінансово-економічного забезпечення. І все ж міські Думи та Управи були важливим чинником розвитку інфраструктури міст. Їх досвід господарської діяльності може бути цікавим з погляду сучасних реалій розвитку місцевого самоврядування в Україні.