

UDC 94 (477): 352.07 «19/20»

DOI 10.2518/2307-7778.19.2.2

Микола ІВАНІК

кандидат історичних наук, доцент кафедри історії України, політології та права Національного лісотехнічного університету України, вул. Генерала Чупринки 103, Львів, Україна, 79057 (ivanykmykola@ukr.net)

Mykola IVANYK

PhD (History), Associate Professor of the Department of the history of Ukraine, Political Science and Law, National Forestry University of Ukraine, Gen. Chuprynky St. 103, Lviv, Ukraine, postal code 79057 (ivanykmykola@ukr.net)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8327-3586>

ФІНАНСОВЕ СТАНОВИЩЕ СІЛЬСЬКИХ ГРОМАД В ГАЛИЧИНІ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ – ПЕРШІЙ ТРЕТИНІ ХХ СТ. (НА ПРИКЛАДІ ГРОМАД ЛЬВІВСЬКОГО ПОВІТУ)

Анотація. Мета дослідження: проаналізувати основні положення громадського закону від 12 серпня 1866 р., які забезпечували наповнення місцевих бюджетів та структуру доходів та видатків на прикладі громад Львівського повіту, з'ясувати причини недостатнього фінансового забезпечення їх діяльності з огляду на широкі повноваження, які надавав сільським громадам закон. **Методологія дослідження** ґрунтується на комплексному застосуванні загальнонаукових методів (аналіз, синтез, узагальнення) та спеціально-історичних, зокрема історико-системного методу. **Наукова новизна** дослідження полягає в тому, що докладно проаналізовано основні статті доходів і видатків громад, з'ясовано, що їх слабе фінансове становище було прямим наслідком закладеної в законі від 12 серпня 1866 р. норми, яка передбачала створення територіальної громади на базі кожного поселення без огляду на чисельність населення та економічну спроможність фінансувати свої витрати. **Висновки.** Відзначено, що основною причиною слабого фінансового становища сільських громад була загальна економічна відсталість Галичини у порівнянні з іншими коронними краями імперії, значні витрати на утримання адміністрації, витрати на виконання доручених повноважень. Постійний брак коштів змушував керівництво громад вдаватися до нових запозичень, повернення яких та погашення відсотків за користування поглиблювали заборгованість громад, ставили їх у залежність від адміністративної влади. Саме фінансова неспроможність сільських громад була одним з основних недоліків новоствореної системи органів місцевого самоврядування в Галичині.

Ключові слова: Галичина, місцеве самоврядування, громадська рада, податки, бюджет.

FINANCIAL POSITION OF RURAL COMMUNITIES IN GALICIA IN THE SECOND HALF OF THE XIX CENTURY – FIRST THIRD OF THE XX CENTURY (BY WAY OF EXAMPLE OF THE LVIV DISTRICT COMMUNITIES).

Abstract. The Study Objective is to analyze the main provisions of the Public Law dated August 12, 1866, which provided for the filling of local budgets, and the structure of revenues and expenditures by way of example of the communities in the Lviv District, to find out the reasons of insufficient financial support for their activities in view of the broad powers given to rural communities by the Law. **The Research Methodology** is based on the complex application of general scientific methods (analysis, synthesis, generalization) and special historical methods, in particular, the systematic historical method. **The Scientific Novelty** of the study derives from the fact that the main income and expense items of the communities have been analyzed in detail, and it was found out that their weak financial position was a direct consequence of the guideline built into the Act dated August 12, 1866, which provided for the creation of territorial community on the basis of each settlement, regardless of their population size and economic capacity to finance their expenditures. **Conclusions.** It has been noted that the main reason for the weak financial situation of rural communities was the general economic backwardness of Galicia in comparison with other crown lands of the Empire, considerable expenses for the maintenance of the administration, expenditures for the execution of the powers entrusted. The permanent lack of funds forced the community administration to resort to new borrowings, the repayment of which and the reimbursement of interest on their use increased the debts of the communities and made them dependent on administrative

authorities. The financial insolvency of rural communities was one of the major disadvantages of the newly established system of local self-government in Galicia.

Key words: *Galichina, local self-government, community council, taxes, budget.*

Постановка проблеми. Запровадження в Галичині системи органів місцевого самоврядування було важливою складовою низки реформ, поштовхом до проведення яких стали революційні події 1848–1849 рр. Трансформація абсолютистської імперії Габсбургів у конституційну Австро-Угорську монархію була викликана необхідністю підвищити ефективність управління провінціями шляхом надання їм автономії. Створення Галицького сейму, органів самоврядування на рівні сільських, міських громад та повітів, відокремлення панських маєтків (двірських обшарів) від громад та надання їм окремого адміністративного статусу лягли в основу нового автономного устрою Галичини. При усіх суттєвих недоліках нової системи органів самоврядування реформа мала позитивний вплив на соціально-економічний і політичний розвиток провінції. Запорукою ефективної діяльності місцевих громад є їх фінансова самодостатність, здатність покривати поточні витрати за рахунок власних доходів та раціонального використання запозичених коштів. Необхідність різнопланового вивчення фінансового становища галицьких громад у другій половині XIX – першій третині XX ст. має й сьогодні практичне значення з огляду на реформу децентралізації управління в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Історіографія питання налічує кілька праць. Вперше на проблему звернув увагу Й. Клечинський (Kleczyński, 1878). У праці автор вказав на ті труднощі, які стали на заваді відтворення об'єктивної картини фінансового стану галицьких громад. Зокрема автор зазначив, що «...гміни наші переважно не укладають бюджети і рахунки, а якщо це і роблять то лише для форми» (Kleczyński, 1878, р. 99). Також автор звернув увагу й на ту обставину, що низький освітній рівень керівництва громад та громадських писарів змушує скептично ставитись до тих даних, які вони подають у свої звітах. Усе це змусило автора суттєво звужити предмет дослідження і обмежитись аналізом витрат громад на утримання адміністрації, визначення тих громад, які покривали свої витрати за рахунок власних доходів та визначення тих громад, які вдавалися до не передбачених законом способів наповнення місцевого бюджету.

У 1903 р. з'явилися дві праці, які стосуються досліджуваної проблеми. З. Паздро зосередив свою увагу лише на адміністративних витратах громад, не врахував низку інших, зокрема витрат на утримання доріг, шкіл, сакральних споруд, витрат на утримання і управління громадським майном, обслуговування боргів, одноразові витрати (Pazdro, 1903). Доходи громад залишилися поза увагою автора. Й. Бартошевич у своїй праці проаналізував лише здатність громад сплачувати визначені законом податки (Bartoszewicz, 1903). Найбільш повно відобразив фінансове становище галицьких громад С. Кашніца (Kasznicza, 1909). Як зазначив сам автор, цьому сприяла й та обставина, що якість фінансової звітності громад значно покращилась, на вимогу Крайового відділу у 1900 р. практично усі громади надали необхідну інформацію (Kasznicza, 1909, р. 6).

Мета статті – проаналізувати основні положення громадського закону від 12 серпня 1866 р., які забезпечували наповнення місцевих бюджетів та структуру доходів та видатків на прикладі громад Львівського повіту, з'ясувати причини недостатнього фінансового забезпечення їх діяльності з огляду на широкі повноваження, які надавав сільським громадам закон.

Виклад основного матеріалу. Першим кроком на шляху створення нової системи органів самоврядування та вироблення концептуальних засад, на яких вони мали ґрунтуватися, стало прийняття віденським урядом «провізоричного громадського закону» 17 березня 1849 р. Згодом, 31 грудня 1851 р. опубліковано цісарський патент, а в 1856 р. – тимчасову постанову про громадський устрій. Остаточна структура

системи органів самоврядування знайшла своє відображення у виданому 5 березня 1862 р. законі про устрій громад. Ці документи окреслили основні засади організації органів місцевого самоврядування в коронних краях та ґрунтувались на виголошеній премер-міністром А. Шмерлінгом у віденському парламенті у червні 1861 р. думці, що: «Теза громадського закону з 1849 р. про те що підставою вільної держави є вільна громада беззастережно відповідає правді» (Panejko, 1928, p. 275).

Галицький сейм упродовж березня 1866 р. розглянув та ухвалив урядові проекти законів про громади, панські маєтки та повітове представництво, були затверджені також відповідні виборчі ординації. Лише 12 серпня 1866 р. вони отримали цісарське схвалення та набули чинності (Dziennik ustaw, 1866).

Закон чітко розділяв власну і доручену сферу діяльності громади. До власної сфери діяльності відносяться: управління громадським майном; забезпечення діяльності місцевої поліції; будівництво і утримання транспортної інфраструктури; охорона здоров'я та нагляд за дотриманням санітарних норм на ринках, контроль за вагами; опіка над добродійними закладами; пожежна охорона; контроль за дотриманням будівельних норм; шкільні справи та ін. До дорученої сфери діяльності відносяться насамперед сприяння адміністративній владі у проведенні виборів до органів самоврядування, сприяння військовому призову, збору податків. Закон вимагав, щоб усі витрати громади покривали з власних доходів (Dziennik ustaw, 1866, § 77).

Що стосується наповнення місцевих бюджетів, закон містив норму про право громади вводити додатки до основних податків і визначав їх величину. Зокрема, для запровадження 10 % додатку до безпосереднього податку і 20 % додатку до споживчого податку і більше необхідна була згода відповідної повітової ради. Додатки до безпосереднього податку і споживчого податку, які перевищували 25% і 50 % відповідно вимагали прийняття окремого закону Галицьким сеймом (Dziennik ustaw, 1866, § 80). Закон не конкретизував основні статті доходів і витрат громад.

Доходи громад умовно можна поділити на звичайні і надзвичайні. До звичайних, тобто передбачених законодавством, відносяться в першу чергу доходи від майна і підприємств громади, місцевих додатків до податків, доходи від різноманітних сплат за послуги. Прибутки громад суттєво відрізняються в залежності від кількості населення. Загалом, 131 громаду Львівського повіту можна поділити на 4 групи: I група – 37 громад з чисельністю населення менше 500 осіб; II група – 56 громад з чисельністю населення від 500 до 1000 осіб; III група – 33 громади з чисельністю населення від 1000 до 2000 осіб. Лише 5 громад Львівського повіту мали більше 2000 осіб населення, вони склали IV групу (Kasznica, 1909, p. 15).

Доходи з громадського майна склалися з оплати за користуванням лісом, луками, пасовищами, винайм будинків, оплати за право на полювання, доходів з відсотків за цінними паперами та за користування позиками у громадських позичкових касах.

Статистичні дані свідчать, що ця стаття доходів становила від чверті до третини усіх доходів громад Львівського повіту станом на 1909 р. У грошовому еквіваленті ці доходи в залежності від чисельності населення громади становили лише від 500 корон (до 500 мешканців) до 1800 корон (до 2000 мешканців) (Kasznica, 1909, p. 25). Значну частину доходів громади отримували за рахунок місцевих податків. Вони також становили від чверті до третини бюджету в залежності від кількості населення громади. Решта видів доходів були незначними. Наприклад лише від 2 до 5 відсотків приносили в бюджет громади різноманітні оплати за послуги.

До надзвичайних доходів відносяться оплати при отриманні спадщини та добровільні пожертви, доходи від одноразових субвенцій і дотацій, позики, доходи від продажу громадського майна та ін. Величина цих доходів також залежала від чисельності мешканців громади. Найнижчими ці доходи були в найбільших громадах

– 5 %, в громадах із населенням до 1000 осіб – 20 %, і в громадах із населенням від 1000 до 2000 осіб – становили майже третину. Проте більш красномовно про цей вид доходів свідчить той факт, що 75 % надзвичайних доходів громади отримували за рахунок позик, а на їх обслуговування витрачали в середньому чверть усіх своїх доходів (Kasznica, 1909, р. 27). Це свідчить про стійку тенденцію до зростання заборгованості громад, які без нових запозичень не могли покривати свої витрати.

Видатки громад також поділяються на звичайні і надзвичайні. До звичайних належать витрати на утримання і управління громадським майном та громадськими підприємствами, адміністративні, шкільні витрати та витрати на релігійні потреби. Найбільшу частку витрат становлять саме адміністративні витрати, які передбачають оплату праці керівного складу громади та низки функціонерів, а саме – вїйта, його заступника, асесорів, писаря, касира, посланця, витрати за винайм будинків, канцелярські, дорожні, юридичні, податкові витрати. За рахунок громадського бюджету утримувались поліція, пожежна, ветеринарна служби, дороги і тротуари та їх освітлення, нагляд за місцями торгівлі та низка інших витрат. Значними були витрати й на доручену сферу діяльності, зокрема на проведення виборів, військові потреби та переписи населення.

Надзвичайні витрати насамперед йшли на будівництво чи перебудови громадських будівель, купівлю нерухомості, утримання шкіл, обслуговування боргів та на покриття дефіциту бюджету. Структура видатків у 131 громаді Львівського повіту виглядала наступним чином:

Звичайні витрати: адміністративні – 39,21 %; шкільні – 10,99 %; парафіяльні – 0,84 %; на утримання і управління громадським майном та підприємствами – 9,86 %. Надзвичайні витрати: на будівництво – 22,10 %; на обслуговування боргів та покриття дефіциту бюджету – 16,85 %; витрати на подолання наслідків стихійних лих – 0,15 % (Kasznica, 1909, р. 15). Загалом витрати на утримання адміністрації та обслуговування боргів становили більше половини суми від усіх витрат громад.

Висновки. Основною причиною слабого фінансового становища сільських громад була загальна економічна відсталість Галичини у порівнянні з іншими коронними краями імперії, значні витрати на утримання адміністрації, витрати на виконання доручених повноважень. Постійний брак коштів змушував керівництво громад вдаватися до нових запозичень, повернення яких та погашення відсотків за користування поглиблювали заборгованість громад, ставили їх у залежність від адміністративної влади. Саме фінансова неспроможність сільських громад була одним з основних недоліків новоствореної системи органів місцевого самоврядування в Галичині. Вона була обумовлена дією норми закону від 12 серпня 1866 р., яка передбачала створення територіальної громади на базі кожного поселення без огляду на чисельність населення та економічну спроможність фінансувати свої витрати.

Бібліографія

Bartoszewicz, J. (1903). Siła podatkowa gmin wiejskich w Galicyi. *Wiadomości statystyczne o stosunkach krajowych*. T. XIX, Z. II. Lwów. S. 29–37.

Dziennik ustaw i rozporządzeń krajowych dla królestwa Galicyi i Lodomeryi wraz z Wielkiem Księstwem Krakowskiem. (1866). Cz. XI. Nr. 19. Kraków. S. 59–87.

Kasznica, St. (1909). Wydatki i dochody gmin podlegających ustawie gminnej 1866 r. w r. 1907. Gminy w powiecie lwowskim położone. *Wiadomości statystyczne o stosunkach krajowych*. T. XXII, Z. II. Lwów. 30 s.

Kleczyński, J. (1878). Życie gminne w Galicyi. *Wiadomości statystyczne o stosunkach krajowych*. R. IV. Lwów. S. 97–279.

Panejko, J. (1928). Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce / *Jaworski W. Projekt konstytucji*. Cz. II: *Zalączniki*. Kraków. 715 s.

Pazdro, Z. (1903). Wydatki administracyjne w gminach podlegających ustawie gminnej z r. 1866. *Wiadomości statystyczne o stosunkach krajowych*. T. XIX, Z. II. Lwów. S. 1–26.

References

Bartoszewicz, J. (1903). Siła podatkowa gmin wiejskich w Galicyi [*Tax burden of rural communes in Galicia*]. *Wiadomosci statystyczne o stosunkach krajowych*. T. XIX. Z. II. Lwów. (p. 29–37). [in Polish]

Dziennik ustaw i rozporządzeń krajowych dla królestwa Galicyi i Lodomeryi wraz z Wielkiem Księstwem Krakowskiem. (1866). Cz. XI. Nr. 19. Kraków. (p. 59–87). [in Polish]

Kasznicza, St. (1909). Wydatki i dochody gmin podlegających ustawie gminnej 1866 r. w r. 1907. Gminy w powiecie lwowskim położone [*Expenses and revenues of municipalities which are subject to the Municipal Act of 1866 in 1907. Municipalities situated in the Lviv district*]. *Wiadomosci statystyczne o stosunkach krajowych*. T. XXII. Z. II. Lwów. 30 p. [in Polish]

Kleczyński, J. (1878). Życie gminne w Galicyi [*Community life in Galicia*]. *Wiadomosci statystyczne o stosunkach krajowych*. R. IV. Lwów. (p. 97–279) [in Polish]

Panejko, J. (1928). Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce [*Territorial self-government system in Poland*] / *Jaworski W. Projekt konstytucji. Cz. II: Załączniki*. Kraków. – 715 p. [in Polish]

Pazdro, Z. (1903). Wydatki administracyjne w gminach podlegających ustawie gminnej z r. 1866 [*Administrative expenses in municipalities which are subject to the Municipal Act of 1866*]. *Wiadomosci statystyczne o stosunkach krajowych*. T. XIX, Z. II. Lwów. (p. 1–26) [in Polish]