

УДК 94(477):[336.14:352]“192”

В. В. АНТОНЕНКО

**СТАНОВЛЕННЯ БЮДЖЕТІВ ГУБЕРНСЬКИХ  
І ОКРУГОВИХ МІСТ УКРАЇНСЬКОЇ СРР  
НА ПОЧАТКУ 1920-х рр.**

Досліджуються особливості становлення бюджетів українських міст на початку 20-х рр. ХХ ст. Простежуються основні чинники, які впливали на цей процес, аналізуються джерела наповнення та соціально-економічні пріоритети видатків перших міських бюджетів УСРР доби нової економічної політики.

**Ключові слова:** міські бюджети; Управління місцевих фінансів; прибутки; видатки; губернські й округові міста УСРР.

Дослідження особливостей становлення і функціонування міських бюджетів Української СРР 1920-х рр. має як науково-теоретичне, так і практичне значення. З одного боку, бюджети українських міст доби непу ще не стали об'єктом окремого наукового дослідження. З іншого – актуальність дослідження проблеми диктується нинішніми соціально-економічними реаліями: в Україні все ще триває процес формування національної фінансової системи, на порядку денному – реформа місцевого самоврядування, перебудова комунальної галузі економіки, а все це безпосередньо пов'язано з функціонуванням міських бюджетів. У пошуках розв'язання цих питань науковці звертаються до історичного минулого, досвід і уроки якого можуть стати у пригоді на сучасному етапі українського державотворення.

Історіографія цієї теми досить фрагментарна. У 20-х рр. ХХ ст. у контексті розгляду проблем і перспектив місцевих фінансів її торкалися, власне, самі теоретики і практики бюджетного будівництва: С. Котляревський, М. Сірінов, А. Шмідт<sup>1</sup> та ін. Безпосередньо міським бюджетам були присвячені роботи Л. Веліхова, Т. Соснового, М. Танатара<sup>2</sup>. Радянські дослідники 1930–1990-х рр. фактично оминали цю складну соціально-економічну проблему, згадуючи про неї лише в контексті вивчення грошової реформи 1922–1924 рр. Аж до початку ХХІ ст. ніхто з

---

\* *Антоненко Вікторія Володимирівна* – аспірант історичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, архівіст І категорії відділу використання інформації документів Центрального державного архіву громадських об'єднань України.

науковців не брався за дослідження означеної теми. В сучасній українській історіографії її певною мірою В. Жмака та О. Чеберяко<sup>3</sup>.

Деяке відновлення ринкових методів господарювання, що розпочалося з проголошенням нової економічної політики в березні 1921 р., створило сприятливі умови для відродження кредитно-грошової системи, формування радянського бюджету на різних рівнях. Децентралізація економічно-господарських відносин супроводжувалася аналогічними процесами й у фінансовій сфері, що передбачало створення губернських, повітових/округових, міських і волосних бюджетів. Становлення й практичне функціонування міських бюджетів УСРР 1920-х рр., які безпосередньо є предметом цього дослідження, розпочалося із розмежування функцій і повноважень радянських органів влади в центрі і на місцях, упорядкування нормативно-законодавчої бази місцевих фінансів загалом. На початку 1920-х рр. з'явилися низка постанов і декретів ВУЦВК і РНК УСРР, "Тимчасове положення про місцеві фінанси", які заклали нормативно-правові основи функціонування міських бюджетів. Попри це, вперше повністю самостійні бюджети українські міста змогли вибудувати лише в 1923/24 бюджетному році. Окрім юридичного оформлення, їх становлення в УССР на початку 20-х рр. XX ст. залежало також від низки інших чинників.

Негативно на справі формування міських бюджетів позначилася відсутність на місцях спеціальних відомств, покликаних порядкувати цією сферою. Вся робота, що стосувалася місцевого бюджету, виконувалася відповідними фінансовими відділами разом із низкою інших завдань, а це не давало можливості зосередити увагу на організації міських фінансів<sup>4</sup>. З огляду на це, в серпні 1922 р. у складі управління Уповноваженого Народного комісаріату фінансів РСФРР при РНК УСРР (далі – Уповнаркомфін) було утворене спеціальне Управління місцевого бюджету (пізніше – Управління місцевих фінансів), що складалося з двох відділів: кошторисного та місцевих податків, зборів і доходів<sup>5</sup>. Згідно з "Положенням про Управління місцевого бюджету", що було затверджене 6 вересня 1922 р., на новостворене відомство покладалися підготовка і розробка всіх нормативно-законодавчих актів стосовно місцевих фінансів; керівництво, інструктування та ревізія всіх місцевих фінансових органів в УСРР стосовно їхньої діяльності у бюджетній сфері; перевірка та розгляд усіх місцевих кошторисів, складання висновків щодо їх дефіцитності тощо<sup>6</sup>. Окрім головного відомства, відповідні управління утворювалися у складі губернських фінвідділів<sup>7</sup>. З появою згаданого Управління справа покращилася, однак вже через півроку в його функціонуванні проявилася інша проблема – необхідність чіткого розмежування обов'язків і повноважень цього відомства з Податковим управлінням НКФ УСРР. 26 березня 1923 р. на засіданні малої колегії Уповнаркомфіну було прийнято рішення передати адмі-

ністрування всіх місцевих податків і зборів, а також держподатків, які зараховуються до місцевого бюджету, Податковому управлінню в центрі та на місцях, а порядкування місцевими прибутками залишити в Управлінні місцевих фінансів<sup>8</sup>. Утворення спеціального відомства та його органів на місцях сприяло налагодженню більш організованого функціонування системи місцевих бюджетів, їх поділу на губернські, повітові, міські й волосні, а також упорядкуванню процесу їх складання і виконання.

Значною проблемою на шляху до самостійного становлення міських бюджетів було прагнення губерній зберегти централізацію своїх фінансів. Незважаючи на те, що диференціація місцевих бюджетів була передбачена ще декретом “Про місцеві кошториси” від 10 грудня 1921 р., на практиці цього втілено не було. Згідно з повідомленнями Управління місцевих фінансів упродовж січня–вересня 1922 р. лише в трьох із дванадцяти губерній – Подільській, Полтавській та Харківській – були виділені бюджети губцентру<sup>9</sup>. Однак наявні архівні матеріали не дають можливості достатньо повно простежити їх формування. Оперувати певними цифрами можемо тільки стосовно столиці УСРР. Так, за друге півріччя 1921/22 бюджетного року прибутки м. Харкова склали 265,8 тис. крб. 57,7% цих коштів надійшло до бюджету з підприємств і промислів у межах міста, 22,7% – становили прибутки з міського майна, 12,5% – з місцевих податків і зборів. Видатки бюджету міста за цей період становили 274,8 тис. крб. Більшість коштів було витрачено на відбудову й утримання комунального господарства – близько 77,2%, на освіту ж та охорону здоров’я було затрачено відповідно 8,2% і 11% міського бюджету<sup>10</sup>.

Як показала практика 1921/22 р., реально діючими в цей час були лише бюджети губерній<sup>11</sup>. Ситуація з формуванням міських бюджетів обговорювалася на засіданнях Державної планової комісії при РНК УСРР (далі – Укрдержплан), де дійшли висновку, що виділення окремих бюджетів доцільно тільки для губернських центрів і міст з населенням більше 50 тис. осіб<sup>12</sup> (станом на 1923 р. таких міст в УСРР було шістнадцять, в тому числі – адміністративні центри губерній і найбільші округові міста). Однак на Всеукраїнській фінансовій нараді було прийнято рішення на 1922/23 бюджетний рік обмежитися складенням самостійного кошторису тільки для губернських міст, для решти ж – виділення окремого бюджету було визнано передчасним<sup>13</sup>.

Під час формування річного бюджету на 1922/23 р. було проведено розмежування витрат у загальногубернському бюджеті. Так, до бюджету губміста було внесено утримання установ радянських органів влади, комунального господарства і комунальних підприємств, видатки на благоустрій міста, матеріальне забезпечення лікувально-санітарних, навчальних, культурно-освітніх закладів, які знаходяться на терито-

рії міста, витрати на ремонт казарм та утримання військових частин, міської міліції і частин Державного політичного управління УСРР<sup>14</sup>. Незважаючи на резолюції Укрдержплану та Всеукраїнської фінансової наради, окремі кошториси губміста були розроблені тільки Катеринославською, Київською, Полтавською і Харківською губерніями. Для прикладу, бюджет 150-тисячного м. Катеринослава (нині – м. Дніпропетровськ) у 1922/23 р. становив 670,9 тис. крб., 85-тисячного м. Полтави – 455,6 тис. крб. Переважну частину доходів склали прибутки від підприємств і промислів місцевого господарства – 36% і 53% відповідно, від міського майна – 24% і 13%. Місцеві податки і збори привнесли до міських бюджетів відповідно 7% і 4%. Близько третини бюджету м. Катеринослава склали відрахування і надбавки до державних податків, тоді як м. Полтави – дотації із держбюджету та спеціального губфонду. Аналіз видаткової частини згаданих кошторисів засвідчує, що найбільше коштів м. Катеринослава і м. Полтави було спрямовано на утримання комунального господарства – відповідно 60% і 48%. Витрати на освіту становили 14% і 16%, на охорону здоров'я – 8,5% і 14%, а на соціальне забезпечення – по 3%<sup>15</sup>. Бюджет м. Києва, в якому мешкало у 2,5 рази більше людей, ніж у м. Катеринославі, і у 4,5 рази більше, ніж у м. Полтаві, становив 2 722,1 тис. крб. З них 53,5% призначалося на утримання комунального господарства, 12% – на освіту, 10,6% – охорону здоров'я, 2% – на соціальне забезпечення тощо<sup>16</sup>.

У циркулярі “Про упорядкування складання і проведення місцевих бюджетів” від 13 січня 1923 р. Управління місцевих фінансів при Уповнаркомфіні наполегливо рекомендувало решті губерній, які чи то внаслідок “неправильного розуміння значення сучасної структури місцевого бюджету”, чи як тимчасовий захід допустили укладання на 1-й квартал 1922/23 р. лише загальногубернського кошторису, з 2-го кварталу перейти до організації міських бюджетів<sup>17</sup>. Проте, завдання центру не було виконано. Уряд неодноразово повертався до розгляду цієї проблеми упродовж поточного бюджетного періоду. Так, об'єднане засідання РНК УСРР та представників губвиконкомів, що відбулося 11 квітня 1923 р., постановило “запропонувати” всім губвиконкомам приступити з 4-го кварталу до виокремлення бюджету губернських і повітових центрів<sup>18</sup>. Зрештою, за підсумками 1922/23 бюджетного року бюджети губернських і повітових/округових міст були виокремлені тільки у п'яти губерніях – Катеринославській, Подільській, Полтавській, Харківській та Чернігівській. Решта губерній або ж не здійснили диференціацію губернського бюджету, або ж не надали відповідних відомостей до Управління місцевих фінансів. Наслідком такої централізації став нераціональний і не зовсім справедливий розподіл коштів між різними бюджетними одиницями: губцентри забагато брали для

себе і занадто мало виділяли для повітів, аналогічна ситуація спостерігалася також із перерозподілом коштів усередині повіту<sup>19</sup>.

Деяку нестабільність у процес складання і виконання міських бюджетів унесли адміністративно-територіальні зміни початку 1920-х рр.: 16 жовтня 1922 р. третя сесія ВУЦВК затвердила перехід до триступеневої системи поділу УСРР. Тоді ж було ліквідовано створені в ході громадянської війни Кременчуцьку, Миколаївську та Запорізьку губернії<sup>20</sup>. В результаті проведеної упродовж 1922–1923 рр. реформи кількість губерній (а разом – і губцентрів) скоротилася з 12 до 9, а замість 102 старих повітів було створено 53 округи. Затвердження переліку округових міст відбулося на засіданнях Центральної адміністративно-територіальної комісії при ВУЦВК 31 січня та 9 лютого 1923 р.<sup>21</sup>. Загалом проведена реформа була визнаною успішною. Однією з переваг нової системи районування було скорочення адмінпарату й відповідно коштів на його утримання. Однак невдовзі оптимізм поступився місцем визнанню численних хиб і прорахунків у реформуванні<sup>22</sup>. Різні підходи до реалізації реформи в регіонах, відсутність стабільних територіальних бюджетних одиниць, а ще той факт, що локальні зміни адміністративно-територіального характеру не завжди узгоджувалися з центром<sup>23</sup>, також уплинули на становлення міських бюджетів УСРР на початку 1920-х рр. Окрім того, районування, не прив'язане до конкретних кошторисних періодів, змінювало не лише територію та центри бюджетних одиниць, але й об'єм їх прибутків і видатків, що вносило деяку дезорганізацію у процес як складання, так і виконання бюджету.

Ще однією проблемою на шляху становлення міських бюджетів було безсистемне перенесення витрат з державного бюджету на місцевий, що, зазвичай, не узгоджувалося з кошторисними періодами і не передбачало компенсації у вигляді нових джерел доходів. Окрім того, часто передача нових видатків відбувалася у системі окремих наркоматів, або ж самі виконкоми змушені були за рахунок власних коштів утримувати установи, які мали фінансуватися із державного бюджету. В результаті цього “ламалися” і перебудовувалися квартальні бюджети, що не могло не впливати на загальнорічні підсумки виконання місцевих кошторисів. Така ситуація зумовила необхідність унесення змін до постанови ВУЦВК “Про передачу видатків із загальнодержавного бюджету до місцевих” від 2 жовтня 1922 р. Так, в однойменному декреті від 2 липня 1923 р. підтверджувалася недопустимість передачі нових витрат на місцевий бюджет без спеціальних постанов з цього приводу ВУЦВК і РНК УСРР. При цьому встановлювалися й можливі терміни передачі: з початку бюджетного періоду або, як виняток і за обов'язкової згоди губернських виконкомів, з початку кварталу<sup>24</sup>.

Функціонування міських бюджетів УСРР на початку 1920-х рр. ускладнювалося також відсутністю стабільної валюти як твердого ви-

міру прибутково-видаткових кошторисів. Спочатку РНК РСФРР постановив обов'язкове виконання всіх бюджетних операцій у довоєнних карбованцях<sup>25</sup>, але вже в березні 1922 р. це рішення було скасовано, натомість установлювалися розрахунки в радянських знаках<sup>26</sup>. Однак швидке знецінення радзнаків призводило до дефіцитності бюджетів, для покриття чого використовувалася грошова емісія. Важливою умовою для побудови бездефіцитного “твердого” бюджету й стабілізації фінансової системи загалом став пошук нової форми вартісного виміру, нової грошової одиниці<sup>27</sup>. У ході проведення грошової реформи 1922–1924 рр. поряд з радянськими знаками в обіг вводилися червінці. Це зумовило певні суперечки стосовно питання, в якій валюті виконувати розрахунки бюджету: Укрдержплан наполягав на використанні червінця, Управління місцевих фінансів при НКФ УСРР вважало доцільним формувати кошториси в радянських карбованцях<sup>28</sup>. Зрештою, перемога лінія НКФ УСРР.

Тривалий час також не вирішеним залишалося питання комунального бюджету та принципу його входження до міської каси. Згідно з “Положенням про управління комунальним господарством”, затвердженим РНК УСРР 12 липня 1922 р., передбачалося, що кошторис міського комунального господарства входить у загальний бюджет своїм сальдо і є лише додатком до нього<sup>29</sup>. Саме цю лінію – фінансової самостійності органів комгоспу – цілеспрямовано проводили чиновники Укрдержплану, натомість у НКФ УСРР наполягали на включенні їх прибутків і видатків до міського бюджету брутто. Засідання колегії Уповнаркомфіну, що відбулося 9 жовтня 1922 р., постановило вимагати від комунальної секції Укрдержплану переглянути рішення стосовно цього питання, апелюючи до того, що їх позиція суперечить діючому законодавству у сфері місцевих фінансів, в першу чергу – принципу “єдності каси”<sup>30</sup>. Окреслена суперечка не знайшла вирішення упродовж 1922/23 бюджетного року. НКФ УСРР неодноразово акцентував увагу місцевих виконкомів на неприпустимості відокремлення у фінансовому плані комунальних чи будь-яких інших їх відділів, проте міськкомгоспи продовжували ухилятися від входження у загальноміський бюджет своїми бюджетами брутто<sup>31</sup>.

Проблема функціонування комунального бюджету на початку 1920-х рр. ускладнювалася ще й тим, що місцеве господарство після війни було розпорошене, необліковане, ресурси бюджетних одиниць, покликані забезпечувати наповнення місцевого бюджету, не були повністю виявлені. Щоб скласти уявлення про загальний стан комунального господарства і його рентабельність, за вказівкою РНК УСРР при Уповнаркомфіні була створена спеціальна комісія, якій доручалося проведення фінансово-економічного обстеження губернських міст України. Його програма передбачала дослідження структури міського

комгоспу, аналіз його бюджету, облік комунальних підприємств, житлового і земельного фонду, а також необхідних робіт із благоустрою<sup>32</sup>. Із завершенням обстеження губернських міст Комісія мала здійснити за цією ж програмою облік місцевого господарства округових центрів<sup>33</sup>. Станом на 1923 р. роботи з фінансово-економічного обстеження міст ще не були завершені<sup>34</sup>. Попри це, у 1923/24 бюджетному році Укрдержплан і НКФ УСРР досягли певного консенсусу щодо комунального бюджету: комгоспи входили в бюджет брутто своїми доходами і витратами, однак, за умови переведення на госпрозрахунок, їх окремі підприємства отримували дозвіл входити в міський бюджет лише своїм сальдо<sup>35</sup>.

Незважаючи на наявну нормативно-правову базу, певні ускладнення у процес складання і виконання міських бюджетів вносила відсутність досить чіткого законодавства, яке б регулювало взаємовідносини між бюджетними одиницями, сприяло розмежуванню їх бюджетних і майнових прав. Необхідність розроблення окремої номенклатури міських прибутків і видатків обговорювалася наприкінці липня 1923 р. на засіданні спеціальної секції з місцевого бюджету на III Всеукраїнському фінансовому з'їзді<sup>36</sup>. Через кілька місяців, у вересні 1923 р., на засіданні Малої Ради Народних Комісарів УСРР, була заслухана доповідь про підсумки і перспективи побудови міських бюджетів. Тоді ж прийнято рішення встановити точний об'єм та номенклатуру прибутків і видатків міських бюджетів за принципом найповнішого охоплення усіх потреб міста та його доходних можливостей. На НКФ УСРР покладалася розробка проекту відповідної постанови (при узгодженні з усіма зацікавленими відомствами та Укрдержпланом), а НКВС УСРР доручалося прискорити розробку Положення про міські ради та їх бюджетні права<sup>37</sup>. Своє бачення щодо складання видаткової і доходної частин міського бюджету подавало безпосередньо й Управління місцевих фінансів. Один із консультантів відомства А. Шмідт пропонував включити до видатків витрати на утримання місцевих радянських органів, комунального господарства в межах міста, на освіту, охорону здоров'я та соціальне забезпечення його жителів, міський транспорт, промислові підприємства і сільськогосподарські землі, що входять до міської межі. Джерелами наповнення міських бюджетів він визначав прибутки від комунальних підприємств загального користування; оренди промислових, торговельних, транспортних, сільськогосподарських та ін. підприємств у межах міста; міських земель, місцевого майна й оброчних статей; закладів і установ, утримання яких покладено на кошти міста; місцевих податків і зборів<sup>38</sup>. Попри резолюцію РНК УСРР та наявні напрацювання у сфері місцевих фінансів, окреме положення про міські бюджети на початку 1920-х рр. так і не з'явилося.

Вищезгадані чинники значно ускладнювали процес становлення міських бюджетів в УСРР. Та незважаючи на це, складаючи річні

кошториси напередодні 1923/24 бюджетного року, всі губернії, крім Одеської та частково Волинської, виділили бюджети губернських і округових міст. Кошториси заштатних міст були сформовані тільки в Харківській губернії. Основні фінансові документи решти українських міст і селищ міського типу ще знаходилися на стадії формування.

Бюджети губцентрів акумулювали в собі 34,22% губернських доходів<sup>39</sup>. Обсяги міських кошторисів головним чином залежали від економічного потенціалу міст. Серед губернських міст найбільший бюджет мали м. Харків – 14,4 млн крб. (це майже половина від загальної суми бюджетів губміст), потім м. Київ – 9,4 млн крб., м. Катеринослав – 3,3 млн крб., м. Полтава – 1,7 млн крб. і м. Житомир – 1,1 млн крб. Прибутки адміністративних центрів Донецької (м. Бахмут), Подільської й Чернігівської губерній становили менше 1 млн крб. Основним джерелом бюджетного наповнення, як і попереднього року, були доходи від комунального сектору. Іншу вагому частину прибутків губернських міст УСРР у 1923/24 р. становили надходження фіскального характеру: в першу чергу – надбавки до державних податків, а також місцеві податки і збори (табл. 1) (ця та інші таблиці складені автором за статистичними матеріалами<sup>40</sup>).

Табл. 1

**Прибутки губернських міст Української СРР за 1923/24 р.  
(у тис. крб.)**

	Комгосп	Місцеві податки і збори	Відрахування і надбавки до держ. податків	Займи, позики, дотації	Інші прибутки	Всього
Житомир	653,2	56,1	200,1	172,4	21,8	1 103,6
Бахмут	570,4	62,3	320,4	12,4	14,6	980,1
Катеринослав	2 451,9	177,7	520,0	-	182,2	3 331,8
Київ	4 222,6	521,2	3 632,6	5,7	1 014,7	9 396,8
Вінниця	343,2	37,8	268,9	9,9	61,9	721,7
Полтава	885,5	102,0	453,2	131,1	92,2	1 664,0
Харків	13 048,0	828,9	-	238,7	278,5	14 394,1
Чернігів	290,3	18,8	191,1	51,9	21,3	573,4
Всього	22 465,1	1 804,8	5 586,3	622,1	1 687,2	32 165,5

З іншого боку, саме губернські центри споживали найбільшу кількість бюджетних коштів, призначених для задоволення потреб губер-

ній. Зокрема, в середньому 33,9% видатків загальногубернських бюджетів припадало на губміста. Хоча загалом ця цифра значно коливалася: від 13% у Чернігівській губернії до 62% – у Харківській. Видаткова частина міських бюджетів залежала від наявності адміністративно-управлінських структур, об'єктів господарювання та мережі соціально-культурних установ. При цьому витрати на комунальне господарство значно переважали видатки на освіту, охорону здоров'я та соціальне забезпечення міського населення. Категорію “інші витрати” склали кошти, спрямовані на утримання міліції – 981,1 тис. крб., погашення заборгованості за попередні роки – 674,2 тис. крб., відрахування до запасного фонду – 664,2 тис. крб., утримання адміністративних установ міст – 131,3 тис. крб. і органів юстиції – 112,8 тис. крб. та ін. (табл. 2).

Табл. 2

**Видатки губернських міст Української СРР у 1923/24 р.  
(у тис. крб.)**

	Комгосп	Освіта	Охорона здоров'я	Соціальне забезпечення	Інші витрати	Всього
Житомир	604,2	244,1	22,8	60,6	151,7	1 083,4
Бахмут	257,2	52,3	10,7	-	43,6	363,8
Катеринослав	2 076,8	1 166,4	289,2	97,6	256,5	3 886,5
Київ	3 401,6	1 371,7	756,0	151,8	1 699,0	7 380,1
Вінниця	203,0	182,3	92,0	7,3	212,8	697,4
Полтава	937,2	296,1	130,8	33,1	130,9	1 528,1
Харків	10 428,3	1 457,9	762,0	422,8	1 358,5	14 429,5
Чернігів	185,6	108,6	41,3	30,4	41,1	407,0
Всього	18 093,9	4 879,4	2 104,8	803,6	3 894,1	29 775,8

Бюджет округових міст УСРР у 1923/24 р. був утричі менший порівняно з губернськими центрами. Їх частка в загальногубернському кошторисі складала лише 11,23%<sup>41</sup>. При цьому найбільше коштів мали бюджети окрцентрів Донецької губернії – 2 533,8 тис. крб., Полтавської губернії – 1 875,8 тис. крб., Київської – 1 582,8 тис. крб. та Катеринославської – 1 516,8 тис. крб. У решті губерній загальний обсяг бюджетів округових міст становив менше, ніж 1 млн крб. Найбільшу групу їхніх прибутків склали неподаткові доходи – від комунальних підприємств та міського майна (табл. 3).

Табл. 3

**Прибутки округових міст Української СРР у 1923/24 р.  
(у тис. крб.)**

	Комгосп	Місцеві податки і збори	Відрахування і надбавки до держ. податків	Займи, позики, дотації	Інші прибутки	Всього
Донецька	1 352,4	355,7	705,2	13,2	107,3	2 533,8
Катеринославська	1 164,6	142,1	162,4	4,7	43,0	1 516,8
Київська	668,5	87,6	782,7	4,5	39,5	1 582,8
Подільська	218,8	61,2	287,6	13,0	57,6	638,2
Полтавська	1 419,1	198,9	21,4	105,5	130,9	1 875,8
Харківська	691,5	88,3	3,0	28,6	13,8	825,2
Чернігівська	265,4	39,7	269,6	0,3	15,2	590,2
Всього	5 780,3	973,5	2 231,9	169,8	407,3	9 562,8

На округові центри припадало в середньому лише 10,3% видатків загальногубернських кошторисів. Якщо комунальне господарство приносило в бюджети окрім близько 60% його коштів, то витрати на його утримання становили близько 48%. Таким чином, усюди комгоспи округових міст покривали власні видатки власними ж доходами. Найбільше коштів упродовж 1923/24 р. було вкладено в обслуговування і розвиток міського господарства Полтавської губернії, а найменше – Чернігівської. Близько 26% бюджетних коштів округові міста спрямували в освітню галузь і 11% – на охорону здоров'я, причому найбільшу суму на це затратили в Донецькій губернії. На другому і третьому місці за цими показниками видатків – відповідно Катеринославська і Київська губернії. Найгірша ситуація склалася із соціальним забезпеченням, про яке або взагалі забували (як у Донецькій губернії), або ж виділяли надзвичайно мізерну суму. Ця стаття витрат у бюджеті окрім становила лише 0,9%. Враховуючи, що станом на 1923 р. в округових центрах УСРР мешкало 2 437,3 тис. чол.<sup>42</sup>, то на кожну людину приходилося 3 коп. (табл. 4).

Табл. 4

**Видатки округових міст Української СРР у 1923/24 р.  
(у тис. крб.)**

	Комгосп	Освіта	Охорона здоров'я	Соціальне забезпечення	Інші витрати	Всього
Донецька	839,4	734,8	260,7	-	409,0	2 243,9
Катеринославська	731,9	371,5	186,3	12,3	137,2	1 439,2
Київська	483,7	357,4	170,6	13,6	157,4	1 182,7
Подільська	186,7	162,7	65,8	27,1	177,4	619,7
Полтавська	1 266,0	378,1	89,3	14,4	157,5	1 905,3
Харківська	471,0	203,1	131,1	9,1	55,8	870,1
Чернігівська	179,2	74,1	51,3	2,7	125,0	432,3
Всього	4 157,9	2 281,7	955,1	79,2	1 219,3	8 693,2

Аналізуючи фінанси міст у 1923/24 р. відповідно до кількості бюджетних коштів на одного міського жителя, в середньому по УСРР отримуємо 18,6 крб. у рік. Однак, у різних губерніях ця цифра коливалася залежно від обсягу міських бюджетів і кількості населення в таких межах: у Харківській губернії – 39,26 крб., Волинській – 20,71 крб., Одеській – 16,72 крб., Київській – 16,64 крб., Полтавській – 15,7 крб., Подільській – 15,55 крб., Катеринославській – 14,06 крб., Донецькій – 10,78 крб. та Чернігівській – 9,25 крб. відповідно<sup>43</sup>.

Підсумки 1923/24 бюджетного року продемонстрували, що міські бюджети УСРР у цілому покривали свої витрати своїми ж доходами. Виняток серед губернських центрів склали бюджети міст Катеринослава і Харкова, а серед округових – міст Полтавської і Харківської губерній. При цьому майже всі міста отримували позики і дотації. Найбільш дотаційними серед губцентрів були бюджети міст Харкова, Житомира і Полтави. Понад 60% дотацій, виділених для округових міст, були спрямовані в міські бюджети Полтавської губернії. Найменше додаткових коштів для покриття бюджетних витрат використали міста Київ та Вінниця, а серед округових центрів – окрміста Чернігівської, Київської та Катеринославської губерній. Незважаючи на наявність дефіциту, займи, позики і дотації становили лише 1,93% в бюджеті губернських і 1,77% в бюджеті округових міст.

Таким чином, перехід до непу створив сприятливі умови для організації й розвитку місцевих, а серед них – і міських фінансів. Уже на початку 1920-х рр. були закладені нормативно-правові основи їх

функціонування. Однак, практичне становлення міських бюджетів УСРР відбувалося досить повільно, оскільки ускладнювалося низкою чинників: недостатньою кількістю відповідних фахівців на місцях; відсутністю стабільної валюти як твердого виміру бюджету; прагненням губерній до надмірної централізації фінансів; випадками безсистемної передачі нових видатків; нестійким адміністративно-територіальним районуванням країни; дискусіями навколо питання про фінансову самостійність комунального бюджету та ін. Уперше самостійні бюджети українських міст – передусім губернських та округових центрів – було сформовано у 1923/24 р. Досвід їх виконання показав, що за питомою вагою прибуткової частини вони були бюджетами комунальними. Надходження податкового характеру до них були незначні. Водночас комунальне господарство було й основним об'єктом бюджетного фінансування. Асигнування ж на розвиток соціально-культурної сфери не належало до пріоритетів бюджетних видатків українських міст початку 1920-х рр.

<sup>1</sup> *Котляревский С.* Бюджет и местные финансы / С. Котляревский. – Москва: Экономическая жизнь, 1926. – 145 с.; Сиринов М. Местные финансы / М. Сиринов. – Москва – Ленинград: Государственное издательство, 1926. – 215 с.; Шмидт А.К. Местный бюджет Украины / А.К. Шмидт // Господарство України. – 1929. – № 7–8. – С. 17–32.

<sup>2</sup> *Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства / Л. А. Велихов. – Москва – Ленинград: Государственное издательство, 1928. – 468 с.; *Сосновий Т.* Система городского бюджета на Украине / Т. Сосновий // Хозяйство Украины. – 1926. – № 7. – С. 56–62; *Танатар М.* Финансы коммунального хозяйства Украины / М. Танатар // Хозяйство Украины. – 1928. – № 3. – С. 125–135.

<sup>3</sup> *Жмака В. М.* Прибуткові частини бюджетів міст Лівобережної України в 20-ті роки ХХ ст. / В. М. Жмака // Сумська старовина. – 2012. – № XXXVIII–XXXIX. – С. 21–33; *Чеберяко О.* Бюджетна система в УСРР 1920-х рр.: організаційно-правові та соціально-економічні основи функціонування / О. Чеберяко. – Київ: Нілан-ЛДТ, 2012. – 438 с.

<sup>4</sup> Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (далі – ЦДАВО України), ф. 30, оп. 1, спр. 1273, арк. 1–28.

<sup>5</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 723, арк. 419–420.

<sup>6</sup> Там само, ф. 30, оп. 1, спр. 721, арк. 15–18.

<sup>7</sup> Там само, ф. 30, оп. 1, спр. 714, арк. 95–104.

<sup>8</sup> Там само, ф. 30, оп. 1, спр. 714, арк. 146.

<sup>9</sup> Там само, ф. 30, оп. 1, спр. 723, арк. 312.

<sup>10</sup> Там само, ф. 30, оп. 1, спр. 723, арк. 306а.

<sup>11</sup> *Чеберяко О.* Бюджетна система в УСРР 1920-х рр... – С. 198.

<sup>12</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 723, арк. 404.

<sup>13</sup> Там само, ф. 30, оп. 1, спр. 723, арк. 387.

<sup>14</sup> Там само, ф. 30, оп. 1, спр. 721, арк. 33 і зв.

<sup>15</sup> Там само, ф. 30, оп. 1, спр. 722, арк. 10.

<sup>16</sup> Там само, ф. 30, оп. 1, спр. 722, арк. 23.

<sup>17</sup> Там само, ф. 30, оп. 1, спр. 282, арк. 85–88.

<sup>18</sup> Там само, ф. 30, оп. 1, спр. 290, арк. 169.

- <sup>19</sup> Финансы Украины. Обзор деятельности НКФ в связи с общим состоянием народного хозяйства УССР. – Харьков: НКФ УССР, 1924. – С. 43.
- <sup>20</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 721, арк. 92.
- <sup>21</sup> Там само, ф. 30, оп. 1, спр. 714, арк. 89–94.
- <sup>22</sup> *Верменич Я.* Реформування адміністративно-територіального устрою УРСР у 20-30-х рр.: прорахунки й уроки / Я. Верменич // Проблеми історії України: факти, судження, пошук: Міжвідомчий збірник наукових праць. – 2004. – Вип. 10. – С. 83–84.
- <sup>23</sup> *Сагач О.* З історії створення Центральної адміністративно-територіальної комісії при ВУЦВК та здійснення політико-адміністративного реформування УСРР на початку 20-х рр. ХХ ст. / О. Сагач // Сіверянський літопис: Всеукраїнський науковий журнал. – Чернігів, 2009. – № 4. – С. 122.
- <sup>24</sup> Финансы Украины. Обзор деятельности НКФ... – С. 36.
- <sup>25</sup> Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1922 г. – Москва: Управление делами Совнаркома СССР, 1950. – Арт. 75, 127.
- <sup>26</sup> Там само. – Арт. 310.
- <sup>27</sup> *Чеберяко О.* Бюджетна система в УСРР 1920-х рр... – С. 168.
- <sup>28</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 723, арк. 433.
- <sup>29</sup> Там само, ф. 30, оп. 1, спр. 741, арк. 121–122.
- <sup>30</sup> Там само, ф. 30, оп. 1, спр. 723, арк. 331.
- <sup>31</sup> Там само, ф. 30, оп. 1, спр. 282, арк. 85–88; арк. 120.
- <sup>32</sup> Там само, ф. 30, оп. 1, спр. 724, арк. 133–139.
- <sup>33</sup> Там само, ф. 30, оп. 1, спр. 724, арк. 147.
- <sup>34</sup> Финансы Украины. Обзор деятельности НКФ... – С. 35.
- <sup>35</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 740, арк. 181–183.
- <sup>36</sup> Там само, ф. 30, оп. 1, спр. 740, арк. 184–186.
- <sup>37</sup> Там само, ф. 30, оп. 1, спр. 290, арк. 294.
- <sup>38</sup> Там само, ф. 30, оп. 1, спр. 727, арк. 19–20.
- <sup>39</sup> Там само, ф. 30, оп. 1, спр. 1273, арк. 37 зв.
- <sup>40</sup> *Мышкис В. С.* Местный бюджет Украины / В. С. Мышкис. – Харьков: ЦСУ УССР, 1925. – С. 40–47.
- <sup>41</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 1273, арк. 37 зв.
- <sup>42</sup> Міські селища УСРР. Збірник статистично-економічних відомостей. – Харків: ЦСУ ЦСРР, 1929. – С. 8.
- <sup>43</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 1273, арк. 43.

Исследуются особенности становления бюджетов украинских городов в начале 20-х гг. ХХ в. Прослеживаются основные факторы, влияющие на этот процесс, анализируются источники наполнения и социально-экономические приоритеты расходов первых городских бюджетов УССР периода новой экономической политики.

**Ключевые слова:** городские бюджеты; Управления местных финансов; доходы; расходы; губернские и окружные города УССР.

The article researches the peculiarities of establishment of budgets of Ukrainian cities at the beginning of the 1920-ies of 20 century. The author shows the main factors that influenced this process, analyses the sources of filling and social and economic priorities of costs of the first municipal budgets of Ukrainian SSR of the times of new economic policy.

**Key words:** the municipal budgets; the Department of local finances; the income; the costs; the provincial and regional cities of Ukrainian SSR.