

Міністерство освіти і науки України  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

*На правах рукопису*

Антоненко Вікторія Володимирівна

УДК 336.14:352.07(477)"192"

Становлення та соціально-економічні основи функціонування  
міських бюджетів  
Української СРР у 1920-ті рр.

Спеціальність 07.00.01 – Історія України

Дисертація на здобуття наукового ступеня  
кандидата історичних наук

Науковий керівник  
Колесник Віктор Федорович,  
член-кореспондент НАН України,  
доктор історичних наук,  
професор

Київ 2016

## ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	3
ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ІСТОРИОГРАФІЯ ТА ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА ДОСЛІДЖЕННЯ.....	11
1.1. Стан наукової розробки теми.....	11
1.2. Джерельна база дослідження.....	31
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МІСЬКИХ БЮДЖЕТІВ.....	44
2.1. Нормативно-правова база та інституційний статус бюджетів міст.....	44
2.2. Створення та діяльність державних органів регулювання міських бюджетів.....	54
2.3. Вплив адміністративно-територіальної та грошової реформ на функціонування міських бюджетів і бюджетних відносин.....	70
РОЗДІЛ 3. ДЖЕРЕЛА ДОХОДІВ МІСЬКИХ БЮДЖЕТІВ.....	86
3.1. Прибутки комунального сектору міст – основа міських бюджетів.....	86
3.2. Надбавки та відрахування від державних податків і прибутків як складові доходів міських бюджетів.....	98
3.3. Місцеві податки та збори як джерело наповнення бюджетів міст.....	108
РОЗДІЛ IV. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ВИДАТКІВ МІСЬКИХ БЮДЖЕТІВ.....	122
4.1. Комунальне господарство міст – центральний об’єкт бюджетного фінансування.....	122
4.2. Асигнування міських бюджетів на розвиток освітньо-культурних закладів.....	131
4.3. Бюджетні видатки міст на охорону здоров’я.....	142
4.4. Фінансування заходів соціального забезпечення з міських бюджетів.....	150
4.5. Адміністративні видатки українських міст.....	161
ВИСНОВКИ.....	171
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ.....	181
ДОДАТКИ.....	222

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВУЦВК – Всеукраїнський центральний виконавчий комітет

ВЦВК – Всеросійський центральний виконавчий комітет

Губ/окрмісто – губернське/округове місто

Губ/окрфінвідділ – губернський/округовий фінансовий відділ

ДАК – Державний архів міста Києва

ДАКО – Державний архів Київської області

ДАХО – Державний архів Харківської області

ЗУ України – Збірник законень і розпоряджень робітничо-селянського уряду України

Міськкомунгосп – міське комунальне господарство

НКВС УСРР – Народний комісаріат внутрішніх справ Української СРР

НКЗС УСРР – Народний комісаріат земельних справ Української СРР

НКО УСРР – Народний комісаріат освіти Української СРР

НКОЗ УСРР – Народний комісаріат охорони здоров'я Української СРР

НКРСІ УСРР – Народний комісаріат робітничо-селянської інспекції Української СРР

НКСЗ УСРР – Народний комісаріат соціального забезпечення Української СРР

НКФ/Наркомфін УСРР – Народний комісаріат фінансів Української СРР

НКЮ УСРР – Народний комісаріат юстиції Української СРР

РНК/Раднарком УСРР – Рада народних комісарів Української СРР

СУ – Собрание узаконений и распоряжений правительства

УЕН – Українська економічна нарада

Укрдержплан – Державна планова комісія Української СРР

УпНКФ/Уповнаркомфін – Управління Уповноваженого РСФРР при РНК УСРР

ЦАТК – Центральна адміністративно-територіальна комісія

ЦДАВО України – Центральний державний архів вищих органів влади і управління України

ЦДАГО України – Центральний державний архів громадських об'єднань України

ЦК КП(б)У – Центральний комітет Комуністичної партії (більшовиків) України

ЦСУ УСРР – Центральне статистичне управління Української СРР

## ВСТУП

**Актуальність дослідження** обґрунтована ходом сучасного історіографічного процесу в Україні, що відзначається зростанням наукового інтересу до вивчення соціально-економічних, демографічних і культурно-освітніх проблем розвитку міст. Це пояснюється як необхідністю перегляду попередніх напрацювань з погляду нових методологічних підходів, так і потребою заповнити прогалини в дослідженнях, адже впродовж тривалого часу містознавство в Радянському Союзі не мало самостійного наукового статусу. В незалежній Україні цей напрямок ще перебуває в процесі свого становлення, що, однак, гальмується дещо спрощеним поглядом на історію міста, яку розглядають лише як основні віхи його розвитку від часу виникнення з акцентом на історії господарства і переліком найбільш помітних подій і найвідоміших постатей.

Дослідження історії становлення й функціонування міських бюджетів Української СРР у 1920-ті рр. покликане поглибити розуміння урбаністичних процесів доби непу, у нашому випадку – розкриваючи їх фінансові основи. Це здійснюється, зокрема, шляхом висвітлення основних джерел бюджетних доходів та провідних напрямків бюджетних видатків українських міст того часу. Поряд із цим, вивчення проблем, пов'язаних із процесом формування й виконання міських кошторисів упродовж 20-х рр. ХХ ст., дає можливість визначити рівень фінансової самостійності або ж залежності міст УСРР від державного (республіканського) бюджету.

Водночас робота є спробою подати комплексне знання про українські міста у період непу, адже аналіз міських кошторисів може не лише розкрити їх фінансовий потенціал, але й – крізь призму доходів і видатків – висвітлити провідні тенденції в розвитку комунальної, освітньої, культурної, медичної, соціальної сфер, у царині міського управління, охорони громадського ладу тощо. Окрім того, дослідження передбачає показати місто не лише як об'єкт сторонніх впливів, як це традиційно усталилося в українській історичній

урбаністиці, але й як суб'єкт життєдіяльності із власними функціями та механізмами самоорганізації.

Увага до теми зумовлена не лише її теоретичним, але й практичним значенням. Розпад наприкінці 80-х – на початку 90-х рр. ХХ ст. Радянського Союзу спричинив появу низки суверенних держав, які постали перед нагальною потребою вироблення власних орієнтирів державного, соціально-економічного та національно-культурного будівництва. Одним із першочергових завдань країн пострадянського простору, зокрема й України, стало становлення національних фінансових систем. Важливою складовою цього процесу є відродження місцевих фінансів: обласних, районних, міських, селищних і сільських бюджетів. Розв'язання цієї проблеми тісно пов'язано з проведенням реформи місцевого самоврядування, утвердженням принципів правової, організаційної, фінансової самостійності місцевих органів влади, покликаних дбати про добробут своїх мешканців. На сьогодні в Україні нараховується 459 міст, в них проживає понад 31 млн. осіб, що становить близько 69 % від загальної кількості населення нашої держави. Через обмежені фінансові можливості місцевої влади, нестабільність прибуткових джерел міських бюджетів гальмується вирішення найболючіших життєвих проблем людей, занепадає міське господарство, погіршується ситуація у сфері освіти, культури, охорони здоров'я. Поточна ситуація в цій сфері свідчить про недостатню обізнаність сучасного українського суспільства з минулим досвідом функціонування міських бюджетів, тоді як історичні уроки 1920-х рр. можуть стати корисними для усвідомлення проблем і прорахунків сьогодення.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано у межах програми науково-дослідницьких робіт “Україна в загальноєвропейських історичних процесах: пошуки цивілізаційного вибору”, затвердженої вченою радою історичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка (державний реєстраційний номер 16БФ046-01).

**Мета дисертації** полягає у висвітленні особливостей становлення та соціально-економічних засад функціонування бюджетів українських міст упродовж 1920-х рр.

Реалізація поставленої мети передбачає розв'язання наступних наукових завдань:

- проаналізувати стан наукової розробки теми;
- охарактеризувати джерельну базу дослідження;
- розкрити процес формування нормативно-правової бази міських бюджетів;
- висвітлити створення та діяльність центральних і місцевих державних органів, відповідальних за формування та регулювання бюджетів українських міст;
- з'ясувати вплив адміністративно-територіальної та грошової реформ на процес функціонування міських бюджетів;
- дослідити місце комунальних прибутків у формуванні міських доходів;
- визначити роль державних податків у цьому процесі;
- встановити значення місцевих податків і зборів для наповнення бюджетів міст;
- розкрити особливості фінансування комунального господарства з міських бюджетів;
- простежити асигнування міських бюджетів на розвиток освітньо-культурних закладів;
- проаналізувати бюджетні видатки міст на охорону здоров'я;
- з'ясувати обсяги фінансування заходів соціального забезпечення з міських бюджетів;
- вивчити специфіку адміністративних видатків українських міст.

**Об'єктом дослідження** виступають міські бюджети, процес їх становлення та соціально-економічні основи функціонування.

**Предметом дослідження** є фінансові джерела доходів і соціально-економічні напрямки видатків міських бюджетів, політика державно-

партійного керівництва Української СРР у сфері бюджетного забезпечення економічного та соціально-культурного розвитку українських міст у 1920-ті рр., специфіка міжбюджетних відносин у сфері місцевих фінансів.

**Хронологічні рамки роботи** охоплюють 1920-ті рр., упродовж яких відбувався процес нормативно-правового, організаційно-структурного та функціонального становлення міських бюджетів. Нижня межа зумовлена переходом до нової економічної політики й початком формування бюджетної системи УСРР загалом та бюджетів українських міст зокрема, а верхня – остаточною ліквідацією непу, що зумовило перегляд бюджетної політики радянської влади.

**Територіальні межі** відповідають адміністративним кордонам УСРР у 1920-ті рр.

**Методологічну основу дослідження** становлять **принципи** історизму, об'єктивності, системності та комплексності. Перший передбачає розгляд усіх досліджуваних процесів, подій, явищ у їх розвитку та взаємозв'язку у часі та просторі з іншими процесами, подіями, явищами. З огляду на це проблема становлення та функціонування міських бюджетів УСРР у 1920-ті рр. розкривається нами поступово: від перших (невдалих) спроб радянської влади вибудувати систему місцевих фінансів у роки “воєнного комунізму” і до повернення до цієї практики з початком непу, враховуючи загальне фінансово-економічне становище у державі, а також вплив адміністративно-територіальної та грошової реформ на цей процес. Принцип об'єктивності вимагає зіставлення інформації з усіх можливих джерел для отримання виваженого результату. Будь-яке дослідження а ргіогі несе на собі світоглядний відбиток його автора, однак опрацювання попередньої історіографії та залучення широкої джерельної бази сприяє висвітленню обраної проблематики більш неупереджено, без спотворень. Важливе значення для нашої роботи має застосування системного принципу, що дав можливість розкрити процес формування міських бюджетів, з одного боку, як невід'ємної складової системи місцевих фінансів, а з іншого – як власне саму систему, що об'єднує

прибуткову та видаткову частини кошторису міста. Поглиблене вивчення особливостей функціонування міського бюджету як єдиного цілого, що складається з підсистем і елементів (номенклатури доходів і витрат), стало можливим завдяки використанню принципу комплексності.

У ході дослідження ми послуговувалися низкою загальнонаукових, спеціальноісторичних та міждисциплінарних **методів**. На етапі пошуку наукової літератури та джерел важливе значення мали методи класифікації та систематизації. Аналіз зібраного матеріалу здійснювався через зовнішню та внутрішню критику. Чільне місце в дослідженні займали методи аналізу (розкладання об'єкту на частини для виявлення закономірностей формування та виконання міських бюджетів) та синтезу (об'єднання попередньо розрізнених складових у єдине ціле для узагальнення процесу їх функціонування), індукції (для з'ясування особливостей надходження та видаткування бюджетних коштів на прикладі різних міст УСРР) та дедукції (для розкриття загальнотеоретичних засад формування бюджетів міст як невід'ємної складової частини системи місцевих фінансів). Вагому роль також відіграли: генетичний метод (для демонстрації, що практика функціонування місцевих бюджетів на українських теренах не була винаходом більшовицького керівництва); порівняльний метод (для визначення спільного та відмінного у формуванні і виконанні бюджетів різних міст); структурний метод (для розкриття джерел міських доходів та напрямків витрат); квантитативний аналіз (для опрацювання даних фінансової, комунальної, соціально-культурної статистики). Комплексне застосування цих методів дало можливість опрацювати інформацію, наведену в джерелах і науковій літературі, та здійснити реконструкцію соціально-економічних засад функціонування міських бюджетів Української СРР у 1920-ті рр.

Вивчаючи бюджетну практику УСРР 1920-х рр., ми зобов'язані оперувати актуальною для того часу термінологією, не змінюючи її смислового значення. Найуживанішими в нашій роботі поняттями є “місцевий бюджет”, “місцеві бюджети”, “місцеві фінанси”, “міський бюджет”. Незважаючи, що від досліджуваного періоду нас відділяє майже століття, термін “бюджет” свого

значення не змінив і вживається нами для означення фінансового плану господарського розвитку певної бюджетної одиниці, збалансований звіт її доходів та видатків на конкретний операційний період. Тобто, коли ми говоримо про “міський бюджет”, то маємо на увазі план розвитку міста у вартісному вираженні, збалансований розпис його доходів і видатків. Під словосполученням “місцеві бюджети” ми розуміємо фінансові плани базових бюджетних (адміністративно-територіальних) одиниць: губерній, округ, міст, районів і сіл. Поняттям “місцевий бюджет” ми оперуємо у випадках, коли говоримо про зведений розпис усіх вищезгаданих об’єктів. Термін “місцеві фінанси” сьогодні трактується значно ширше (охоплює не тільки грошові ресурси), ніж “місцевий бюджет”, однак у період непу вони фактично ототожнювалися і застосовувалися як взаємозамінні як у бюджетному законодавстві, так і в економічній літературі, тому в нашому дослідженні ми вживаємо їх як синоніми.

**Наукова новизна** полягає у розробці проблеми, яка ще не була предметом спеціального дослідження. Вперше у вітчизняній історичній науці простежено динаміку формування доходів українських міст, виявлено головні джерела їх надходжень у 1920-ті рр., з’ясовано питому вагу кожного з них у цьому процесі; проаналізовано видатки міських бюджетів УСРР, досліджено основні напрямки їх фінансування, визначено пріоритети соціально-економічних витрат, підсумовано рівень забезпеченості найнеобхідніших потреб міського населення в межах доступних бюджетних асигнувань. Поглиблено знання про нормативно-правові засади функціонування місцевих бюджетів УСРР загалом і міських бюджетів зокрема; бюджетні, майнові, адміністративні права міських рад, їх еволюцію впродовж 1920-х рр., роль центральних і місцевих фінансових органів у процесі формування-схвалення-затвердження-виконання кошторисів українських міст; податкову політику радянської влади доби непу. Подальшого розвитку набули положення про значення грошової реформи 1922-1924 рр. для бюджетних відносин періоду, що досліджується, та вплив адміністративно-територіальної реформи на процес

становлення міських бюджетів; уявлення про становище комунальної, освітньо-культурної, медичної та соціальної сфер життєдіяльності українських міст у 1920-ті рр.

**Практичне значення отриманих під час дослідження результатів** полягає в тому, що вони можуть сприяти розширенню знань про соціально-економічний розвиток УСРР у 1920-ті рр., ліквідовуючи прогалини в сучасному історіографічному дискурсі нової економічної політики. Напрацювання дисертації також покликані розширити розуміння урбаністичних процесів в окреслений період, даючи можливість простежити, окрім динаміки міських доходів і видатків, зміни адміністративного статусу міст, їх демографію, розбудову комунального сектору, функціонування мережі закладів освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення тощо. Основні положення дослідження можуть бути використані для підготовки нормативних і спеціальних курсів, узагальнюючих праць з новітньої історії України, економічної історії, історичної урбаністики, повсякденного життя УСРР в добу непу.

**Апробація дослідження** здійснена у виступах на міжнародних і всеукраїнських наукових конференціях: “Дні науки історичного факультету” (Київ, 2014, 2016); “Наука і освіта у краєзнавчому вимірі” (Харків, 2014); “VIII Богданівські читання” (Черкаси, 2014), “Від України до УРСР (до 80-річчя перенесення столиці Радянської України до міста Києва)” (Київ, 2014); “Аркасівські читання. Україна в контексті історичного розвитку Східної Європи” (Миколаїв, 2015); “Каразінські читання” (Харків, 2015); “Суспільні науки: напрямки та тенденції розвитку в Україні та світі” (Одеса, 2015), а також на семінарі “Summer Institute on Conducting Archival Research” (Вашингтон, США, 2015).

**Публікації.** Основні положення дисертації висвітлено у 5 статтях у наукових фахових виданнях (у тому числі одна – у зарубіжному науковому виданні) та 6 публікаціях апробаційного характеру, які додатково розкривають тему дослідження.

## РОЗДІЛ 1

### ІСТОРИОГРАФІЯ ТА ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА ДОСЛІДЖЕННЯ

#### 1.1. Стан наукової розробки теми

До вивчення нової економічної політики та особливостей її реалізації в Українській СРР зверталися чимало дослідників. За майже сто років, які відділяють нас від досліджуваної епохи, було накопичено багату історіографічну спадщину, присвячену цій тематиці<sup>1</sup>. Значну її частину становлять роботи, напрацьовані в умовах ідеологічної схеми радянського керівництва, що воліло або зображувати нею як “перехідний період” на шляху до побудови соціалізму, або ж взагалі уникати цієї теми, віддаючи перевагу оспівуванню “успіхів” індустріалізації та колективізації, досягнень робітничого класу тощо. За умов критичного осмислення цей доробок, особливо наукові розвідки, які з’явилися до утвердження сталінського тоталітаризму, цілком може слугувати відправною точкою для сучасних досліджень непу і переоцінки значення цього явища в історії України. Вирішенню цього завдання присвячено великий пласт наукової літератури, що почала з’являтися в останнє десятиліття ХХ ст.

Розпад СРСР та формування на його теренах низки незалежних держав, які постали перед необхідністю конструювання власних національних історій із погляду нових методологічних позицій, дали поштовх появі ґрунтовних наукових досліджень з історії України 1920-х рр. Провідне місце серед них належить фундаментальним працям С. Кульчицького, що присвячені вивченню суспільно-політичних і соціально-економічних процесів в Українській СРР у роки непу<sup>2</sup>. Ці роботи слугують цінним дороговказом для подальших

---

<sup>1</sup> Колесник В.Ф., Коцур В.П., Коцур Г.Г. Історіографія нової економічної політики в Українській СРР / В.Ф. Колесник, В.П. Коцур, Г.Г. Коцур. – К.: Хрещатик, 2002. – 176 с.

<sup>2</sup> Кульчицький С.В. УСРР в добу нової економічної політики (1921 – 1928 рр.): Спроба побудови концептуальних засад реальної історії / С.В. Кульчицький. – К.: Ін-т історії України НАН України, 1995. – 204 с.; Його ж. Україна між двома

напрацювань науковців, які займаються тематикою політичних, економічних і культурних перетворень цього періоду.

Вагомий внесок у дослідження цього періоду зробили й інші історики, щоправда, зосередивши свою увагу на більш вузькій проблематиці: розвитку українського села і селянства, історії кооперативного руху, становлення і функціонування приватного підприємництва, діяльності промислових трестів, ринкових відносин тощо<sup>3</sup>.

Попри зростання наукового інтересу до проблематики непу наприкінці ХХ - на початку ХХІ ст., ніхто з дослідників спеціально не звертався до розроблення історії радянського бюджету і бюджетних відносин 1920-х рр. Тривалий час ця тематика залишалася висвітленою лише в історико-економічній літературі, що була підготовлена безпосередньо теоретиками і практиками бюджетної справи періоду непу. Упродовж 1930 – 1990-х рр. досвід функціонування радянської бюджетної системи під час непу згадувався або мимохідь, або ж взагалі оминався увагою дослідників. Зникнення зі сторінок відомчих журналів публікацій дискусійного та теоретичного характеру, як і припинення виходу аналітичних узагальнюючих праць із цієї тематики, було пов'язано з тим, що багато фінансових фахівців у 1930-ті рр. зазнали репресій. З іншого боку, це пояснювалося зміною економічних пріоритетів. Відповідно значно більше уваги приділялося висвітленню успіхів індустріалізації та колективізації. Якщо ж проблеми функціонування бюджету й порушувалися

---

війнами (1921 – 1939 рр.) / С.В. Кульчицький. – К.: Видавничий дім “Альтернативи”, 1999. – 336 с.; Його ж. Червоний виклик. Історія комунізму в Україні від його народження до загибелі / С.В. Кульчицький. – Кн. 2. – К.: Темпора, 2013. – 628 с.; Його ж. Радянський суспільно-політичний режим і його соціально-економічний фундамент в роки непу / С.В. Кульчицький // Суспільство і влада в радянській Україні років непу (1921 – 1928). Колективна монографія. Том 1. Відп. ред. С. Кульчицький. – К.: Інститут історії України НАН України, 2015. – С. 16-194 та ін.

<sup>3</sup> Васильчук Г.М. Проблемно-теоретичні пріоритети сучасних дисертаційних досліджень з історії України 20-30-х рр. ХХ ст.: історіографічний дискурс / Г.М. Васильчук // Вісник Житомирського державного університету ім. Івана Франка. – 2006. – Вип.30. – С. 28.

дослідниками, то вони стосувалися передусім поточного часу, а історичний досвід 1920-х рр. у них навіть не згадувався.

Початок науковому вивченню цієї теми поклала опублікована в 2012 р. монографія О. Чеберяко<sup>4</sup>, в якій на основі аналізу публікацій 1920-х рр. та широкого фактологічного матеріалу з архівних і опублікованих джерел простежено нормативно-правове, інституційне та структурне становлення бюджетної системи УСРР окресленого періоду. У цій праці знайшли відображення складні фінансово-економічні процеси часів непу: розмежування федеративного і республіканського бюджетів, дискусії навколо бюджетних прав радянських республік та принципів побудови їх основних фінансових документів, значення різних джерел доходів у формуванні прибуткової частини державного бюджету та пріоритетність розподілу видатків між різними сферами життя українського радянського суспільства. Окрім цього, дослідниця порушила проблему становлення системи місцевих бюджетів УСРР. Однак, зосередивши свою увагу на вивченні функціонування державного бюджету, авторка лише побіжно окреслила проблеми формування фінансів українських міст у 1920-ті рр., які є безпосереднім предметом нашого дослідження.

З огляду на досить великі часові прогалини в дослідженні бюджетного будівництва 1920-х рр., для аналізу наявної історіографічної спадщини обрано не хронологічний, а проблемно-тематичний підхід, що дає можливість розділити її на кілька груп.

Першу групу становлять праці, в яких розроблялися теоретичні та практичні проблеми побудови місцевих фінансів загалом. Оскільки міські бюджети були їх невід'ємною частиною, ознайомлення з ними було першочерговою необхідністю.

Теорії формування місцевих бюджетів присвячено поодинокі праці. Оскільки формування збалансованого державного бюджету визнавалося

---

<sup>4</sup> Чеберяко О.В. Бюджетна система в УСРР 1920-х рр.: організаційно-правові та соціально-економічні основи функціонування: Монографія / О.В. Чеберяко. – К.: Нілан-ЛТД, 2012. – 438 с.

важливішим завданням, всі зусилля фахівців були спрямовані на розроблення методологічних основ його функціонування. Відповідно місцевим фінансам приділялося значно менше уваги. Початок освоєнню цієї проблематики було покладено публікацією статті російського економіста, професора, консультанта НКФ РСФРР П. Гензеля<sup>5</sup>. Передусім, він звернувся до аналізу мотивів, які змусили радянське керівництво відмовитися від відокремленого функціонування місцевих фінансів у роки “воєнного комунізму”. Поряд з цим науковець обґрунтував необхідність запровадження грошових податків та відміни безкоштовності комунальних та інших послуг, які повинні бути головними джерелами наповнення місцевих бюджетів, а також надав цінні рекомендації щодо перегляду та вдосконалення відповідно до нових економічних умов законодавства про місцеві фінанси.

Окрім статті П. Гензеля, в історіографічному дискурсі першої половини 1920-х рр. не вдалося виявити жодної іншої роботи теоретичного характеру, яка стосувалася б царини місцевих бюджетів. Упродовж цих років фінансисти як в центрі, так і на місцях працювали фактично наосліп, методом спроб і помилок. Єдиним керівництвом у справі побудови кошторисів були нормативно-правові акти й обіжники. Однак, цього було недостатньо, адже бюджетне законодавство, з одного боку, містило чимало прогалин, а з іншого – характеризувалося швидкоплинністю і непостійністю, особливо в умовах проведення грошової та адміністративно-територіальної реформ.

Завершення згаданих реформ та відносно впорядкування реальної практики формування місцевих бюджетів сприяли появі у 1926 р. у Москві першої концептуальної праці, присвяченій теорії й методам цього процесу. Її автором став радянський правознавець, фахівець фінансово-бюджетної справи С. Котляревський<sup>6</sup>. У його книзі висвітлювалися правові основи, інституційний статус та фінансові механізми формування кошторисів різних бюджетних

---

<sup>5</sup> Гензель П. Восстановление местных финансов / П. Гензель // Коммунальное хозяйство на Украине. – 1921. – № 1. – С. 11-37.

<sup>6</sup> Котляревский С. Бюджет и местные финансы / С. Котляревский. – М.: Изд-во “Экономическая жизнь”, 1926. – 146 с.

одиниць, а також аналізувався зв'язок загальнодержавного та місцевого бюджету. Доступні пояснення та узагальнення щодо віднесених на місцеві кошти прибутків і податків, процедури складання та виконання бюджетів, особливостей дотаційної та субвенційної систем зробили цю роботу корисним порадином для багатьох місцевих фінансових працівників.

Наприкінці 1920-х рр. з'явилася ще одна праця С. Котляревського, в якій простежувався розвиток радянського законодавства у сфері місцевого господарства і місцевих фінансів<sup>7</sup>. Попередні свої напрацювання він доповнив аналізом поточної ситуації у галузі майнових, бюджетних і кредитних прав місцевих рад, особливостей функціонування кошторисів різних адміністративно-територіальних одиниць на основі порівняння бюджетної практики кількох радянських республік, становища комунальних підприємств і майна місцевого значення. У такому ж ключі були написані праці М. Сірінова та В. Твердохлебова<sup>8</sup>, в яких розкривалися принципи функціонування системи місцевих фінансів. Власне, цими чотирма роботами і обмежилося розроблення теоретично-методичних основ формування місцевих бюджетів. Щоправда, у 1926 та 1928 рр. у Харкові були видані дві брошури, присвячені означеній тематиці<sup>9</sup>. Втім, ці видання були далекі від науковості й мали скоріше пропагандистсько-інструкторський характер, однак зосереджували в собі чимало цінної інформації, що базувалася виключно на українській специфіці.

Значно більше уваги було приділено вивченню практичного досвіду формування і виконання місцевих бюджетів. Цій проблематиці присвятили свої публікації А. Гринштейн, А. Кельмансон, П. Кованько, В. Познанський,

---

<sup>7</sup> Котляревский С. Развитие советского законодательства о местном хозяйстве / С. Котляревский. – М.: Юридическое изд-во НКЮ РСФСР, 1928. – 160 с.

<sup>8</sup> Сиринов М.А. Местные финансы / М.А. Сиринов. – М., Л.: Государственное изд-во, 1926. – 215 с.; Його ж. Неналоговые доходы в местном хозяйстве / М.А. Сиринов // Экономическое обозрение. – 1926. – Апрель. – С. 147-155; Твердохлебов В.Н. Местные финансы / В.Н. Твердохлебов. – М.: Финиздат СССР, 1927. – 89 с.

<sup>9</sup> Чернихов И. Местный бюджет УССР / Под ред. Н. Капитановского и Н. Меклера. – Х.: Агитсекретариат НКФ УССР, 1926. – 63 с.; Місцеве господарство й місцеві фінанси. – Х.: Агитсекретариат НКФ УССР, 1928. – 48 с.

М. Ржевуський, П. Сиволап, Ф. Ширяєв, А. Шмідт<sup>10</sup> та ін. Їх праці базувалися, головним чином, на результатах конкретних бюджетних періодів і були спрямовані, з одного боку, показати зрушення, які вже відбулися в процесі побудови місцевих бюджетів, а з іншого – проаналізувати недоліки та недопрацювання, допущені місцевою владою в цьому процесі. Ці статті містять багатий фактологічний матеріал, який загалом підтверджується нашою джерельною базою, та дають можливість простежити початок формування та загальні тенденції подальшого розвитку місцевих бюджетів.

За останні два з половиною десятиліття до вивчення окремих аспектів функціонування місцевих фінансів доби непу зверталися вчені з різних галузей науки: історики, економісти, юристи тощо. Цієї проблематики у своїх роботах так чи інакше торкалися Н. Волосухіна, С. Лаврененко, О. Музика-Стефанчук, Г. П'ятаченко, Т. Пирогова, О. Соколов, О. Феклістов, О. Чеберяко, Т. Ящук<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Гринштейн А. Местный бюджет на Украине. (Итоги и перспективы) / А. Гринштейн // Финансовый вестник. – 1922. – № 9. – С. 9-18; Його ж. Местный бюджет украинских губерний за 1922-23 г. (Перспективы) / А. Гринштейн // Финансовый вестник. – 1923. – № 1. – С. 4-14; Його ж. Наши финансы за годы нэпа (Итоги и перспективы) / А. Гринштейн // Итоги хозяйственного строительства УССР за 1923-1924 год. – Х.: Изд-во “Украинский экономист”, 1925. – С. 130-139; Кельмансон А. Местный бюджет / А. Кельмансон // Коммунальное хозяйство на Украине. – 1923. – № 4. – С. 18-23; Кованько П. Местные финансы Украины в 1923-24 бюджетном году / П. Кованько // Итоги хозяйственного строительства УССР за 1923-1924 год. – Х.: Изд-во “Украинский экономист”, 1925. – С. 140-158; Познанский В. К положению об имущественных правах местных советов / В. Познанский // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 3. – С. 1-3; Ржевусский М. Очередные вопросы местного бюджета / М. Ржевусский // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 38. – С. 1-3; Сиволап П.С. Местный бюджет Украины в 1927-28 г. / П.С. Сиволап // Хозяйство Украины. – 1928. – № 8-9. – С. 30-45; Ширяев Ф. О дефицитах в местном бюджете / Ф. Ширяев // Коммунальное хозяйство на Украине. – 1923. – № 4. – С. 24-26; Шмидт А. Местный бюджет Украины / А. Шмидт // Хозяйство Украины. – 1927. – № 4-5. – С. 61-74; Його ж. Местный бюджет Украины / А. Шмидт // Хозяйство Украины. – 1929. – № 7-8. – С. 17-32.

<sup>11</sup> Волосухина Н.И. Финансовая политика советского государства в условиях проведения денежной реформы 1922 – 1924 гг. (на материалах Нижнего Поволжья). Автореферат диссертации...к.и.н. – Астрахань, 2012. – 19 с.; Лаврененко С.И. Финансовая реформа в условиях новой экономической

При цьому дослідники або згадували про формування місцевих бюджетів лише в контексті значно ширшої тематики, або ж територіально обмежували своє вивчення певним регіоном, тому ці роботи не відображають цілісної картини і особливостей цього процесу в УСРР.

Другу групу складають публікації, в яких висвітлювалися безпосередньо проблеми становлення бюджетів українських міст у 1920-ті рр. Дискусії щодо базових принципів побудови міських бюджетів розпочалася ще 1923/1924 р. і були спричинені різним баченням цього процесу серед місцевих фінансових органів, з одного боку, та відділів комунального господарства – з іншого. Першим з цього приводу на сторінках “Фінансового бюлетеня” висловився В. Храмов<sup>12</sup>. Він відзначив, що за діючим законодавством міський бюджет є “самостійною бюджетною одиницею, що входить до зводу губернського бюджету і підпорядковується через міськраду або безпосередньо виконкому”. Однак, провідне місце комунального господарства у процесі наповнення його

---

політики (1921 – 1924 гг.). Автореферат диссертации...к.и.н. – М., 2009. – 26 с.; Музика-Стефанчук О.А. Органи публічної влади як суб’єкти бюджетних правовідносин / О.А. Музика-Стефанчук. – Хмельницький: ХУУП, 2011. – 383 с.; П’ятаченко Г.О. Становлення та розвиток фінансів України 1917 – 2003 / Г.О. П’ятаченко, Л.В. Кухарець. – К.: НДФІ, 2005. – 784 с.; Пирогова Т.В. Исторические этапы развития бюджетной системы в СССР / Т.В. Пирогова // Финансы. – 2003. – № 4. – С. 77-82; Соколов А.С. Финансовая политика Советского государства в годы нэпа. Автореферат диссертации...д.и.н. – М., 2006. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/finansovaya-politika-sovetskogo-gosudarstva-v-gody-nera-1921-1929-gg.>; Феклистов А.Г. Финансовая политика органов местной власти Среднего Поволжья в период проведения денежной реформы 1922 – 1924 годов. Диссертация...к.и.н. – Пенза, 2002. – 214 с.; Чеберяко О.В. Формування нормативно-правової бази місцевого бюджету в УСРР 1920-х рр. / О.В. Чеберяко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2011. – Вип. 107. – С. 53–57; Її ж. Особливості виконання місцевого бюджету в УСРР у 1920-ті роки / О.В. Чеберяко // Гілея: науковий вісник. – 2011. – Вип. 52 (Спецвипуск). – С. 37–44; Ящук Т.Ф. Советское законодательство о местных бюджетах (1918 - 1920-е годы) / Т.Ф. Ящук // Вестник Омского университета. Серия “Право”. – Омск: Изд-во Омск. ун-та. – 2005. – № 3(4). – С. 46-56.

<sup>12</sup> Храмов В. Городской бюджет / В. Храмов // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 1. – С. 12-15.

прибуткової частини, на думку автора, спонукає до того, що “організаційна форма міського бюджету повинна якимось чином врахувати цю роль комунгоспу і надати йому можливість по-господарськи керувати розбудовою міста загалом”. Простеживши досить відмінну практику формування і виконання бюджетів у різних містах УСРР у поточному році, а також дебати з цього приводу на першій сесії Ради у справах комунального господарства, номенклатурний працівник Наркомфіну схвально оцінив рішення останньої, що апарат міськкомунгоспу має стати розпорядником (по суті – виконавцем) міського бюджету. Що ж до взаємовідносин між фінансовими та комунальними органами В. Храмов підкреслив неправильність підходу обох сторін до цього питання: намагання перших вилучити максимум із комунгоспу без урахування невідкладних потреб відбудови міського благоустрою та прагнення других відмежуватися від єдиної фінансової лінії держави.

У відповідь на міркування В. Храмова в тому ж журналі вийшла стаття А. Любимова<sup>13</sup>, в якій автор передусім намагався відповісти на питання, хто повинен бути фактичним господарем міського бюджету: міські ради чи відділи комунгоспу. На його думку, “права рад і виконкомів на керування і фактичне порядкування бюджетом повинні залишатися непорушними”. Свою позицію А. Любимов обґрунтовував тим, що міські бюджети – це не тільки самодостатні бюджетні плани, а в рамках усієї держави – частина загальнодержавного бюджету. З огляду на це, не може йти мови про створення жодного іншого апарату управління ними, окрім Наркомфіну та його місцевих органів, які водночас є відділами місцевих рад. Іншим серйозним аргументом на свою користь автор називав нездатність міськкомунвідділів – як зацікавленої сторони – об’єктивно розподіляти доходи і видатки бюджету між різними сферами життєдіяльності міста. Вирішення ж проблеми відносин між фінвідділами і комунгоспами він убачав у тому, щоб останнім була гарантована

---

<sup>13</sup> Любимов А. О роли отделов коммунального хозяйства в городском бюджете / А. Любимов // Финансовый бюлетень. – 1924. – № 3. – С. 14-16.

можливість гнучкого використання затверджених у кошторисі сум за умови виконання ними взятих на себе зобов'язань.

Практичним проблемам формування бюджетів українських міст у першій половині 1920-х рр. присвятили свої статті П. Кованько, П. Пироцький, Л. Яснопольський<sup>14</sup>. Особливої уваги заслуговують роботи професора Київського інституту народного господарства П. Кованька, який простежив історію функціонування міських фінансів Харкова, Києва, Одеси, Дніпра (у минулому – Катеринослава) та інших губернських центрів УСРР напередодні та під час I світової війни, в період “воєнного комунізму” та в перші роки непу. Ці дослідження дають можливість зіставити та порівняти, як відбувався процес формування і виконання кошторисів міст у дореволюційний час і зі встановленням радянської влади. Суттєвою відмінністю було те, що міста втратили право самостійно розпоряджатися власними коштами, тому чи не найголовнішим завданням, на думку економіста, було добитися такої диференціації місцевих фінансів, коли “місто з усіма його особливостями отримало б у бюджетній справі власне обличчя”. Поряд із організаційними засадами функціонування міських бюджетів, вчений детально проаналізував їх джерела доходів і напрямки видатків, означив їх приблизні обсяги у 1914 – 1918 рр. П. Кованько також простежив вплив війни та революції на становище у фінансовій сфері українських міст, показавши, що 1919 – 1921 рр. були періодом повної відсутності міських бюджетів, коли життєдіяльність міст підтримувалася виключно за рахунок грошової емісії та натурального забезпечення. Водночас багато уваги економіст приділив вивченню становища

---

<sup>14</sup> Кованько П. Финансы крупных городов Украины / П. Кованько // Хозяйство Украины. – 1925. – № 9. – С. 80-97; Його ж. Финансы крупных городов Украины (Окончание) / П. Кованько // Хозяйство Украины. – 1925. – № 10. – С. 96-108; Пироцкий П. Хозяйство города Бердичева в отражении бюджета на 1924-1925 б.-х. год / П. Пироцкий // Местное хозяйство. – 1925. – № 7. – С. 83-90; Яснопольский Л. Доходная смета г. Киева и губернских потребностей. (По местному ориентировочному бюджету на 1923-24 год) / Л. Яснопольский // Местное хозяйство. – 1923. – № 1. – С. 65-93; Його ж. Общие итоги бюджета Киевской губернии и доходный бюджет г. Киева на 1924/25 год (начало) / Л. Яснопольский // Местное хозяйство. – 1925. – № 6. – С. 45-71.

комунгоспу, його відродження в умовах непу, значення його доходів у процесі наповнення міських бюджетів у 1923/1924 – 1924/1925 рр., а також аналізу співвідношення між різними групами бюджетних видатків. Дослідження П. Пироцького та Л. Яснопольського були здійснені в подібному методологічному ключі, однак, на відміну від П. Кованька, вони зосередилися на аналізі бюджетів тих міст, у яких жили й працювали.

Своєрідним продовженням їх досліджень стала досить критична стаття Т. Соснового<sup>15</sup>. Автор звернувся до аналізу чинного законодавства, яке регулювало сферу місцевих фінансів, вказавши на наявність у ньому значних недопрацювань, головним чином – на відсутність чіткого розмежування доходів і видатків між різними бюджетними одиницями. Однак, головну увагу він приділив проблемам впливу системи міського бюджету УСРР на становище комунального господарства, даючи наостанок рекомендації щодо практичних заходів, які допомогли б, на його думку, ліквідувати прорахунки державної фінансової політики у сфері комунгоспу.

Впорядкування фінансового законодавства у другій половині 1920-х рр. та внормування бюджетної практики зробило можливим появу у 1928 та 1929 рр. двох ґрунтовних робіт<sup>16</sup>, присвячених методології формування міських бюджетів. Якщо предметом вивчення В. Алексеєва і В. Семенова були безпосередньо бюджетні права міських рад у СРСР, правила складання, розгляду, затвердження та виконання бюджетів міст, то дослідження професора Л. Велихова охопило значно ширше коло проблем. Будучи знаним фахівцем у сфері містознавства та муніципальних фінансів, автор у своїй книзі зібрав широкий фактологічний матеріал щодо теорії та практики міського

---

<sup>15</sup> Сосновый Т. Система городского бюджета на Украине / Т. Сосновый // Хозяйство Украины. – 1926. – № 7. – С. 56-62.

<sup>16</sup> Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Л.А. Велихов. – М.: Государственное изд-во, 1928. – 468 с.; Алексеев В.П., Семенов В.П. Городские и поселковые бюджеты. Руководство по их составлению и исполнению / Под ред. Э.Г. Райхмана. – М.: Государственное финансовое изд-во СССР, 1929. – 209 с.

господарства та управління, порівнявши досвід дореволюційного часу, Радянського Союзу та країн Західної Європи й Америки.

Інтерес для нашого дослідження становлять також роботи Й. Касьяна, які з'явилися наприкінці 1920-х рр.<sup>17</sup>. Хоч автор і не розглядав безпосередньо бюджети міст, однак у своїх напрацюваннях він порушив досить важливу проблему, зокрема – співвідношення витрат державного та місцевого бюджету на задоволення потреб міських та сільських жителів УСРР.

Загалом публікаціями 1920-х рр. і завершується безпосереднє вивчення процесу функціонування міських бюджетів УСРР у період непу. У сучасній історіографії ця проблема відображена вкрай епізодично. Зокрема, О. Гонтар у контексті дослідження становлення й розвитку міських рад висвітлив їх боротьбу за власні бюджетні права<sup>18</sup>, В. Жмака обмежився вивченням бюджетів міст Лівобережної України<sup>19</sup>, а В. Студінський – аналізом доходів і видатків м. Києва у 1920-ті рр.<sup>20</sup>.

До третьої групи увійшли публікації, в яких розкриваються фінансові основи розвитку міського комунального господарства. Одним із перших цю проблему порушив А. Марков, опублікувавши у 1922 р. статтю “До питання про фінансове становище органів комунального господарства”<sup>21</sup>. Автор констатував загальну невідповідність комунальних фінансів, збитковість

---

<sup>17</sup> Касьян Й. Місто та село в витратах місцевого бюджету України / Й. Касьян // Хозяйство Украины. – 1928. – № 7. – С. 168-173; Його ж. Місто й село в соціально-культурних витратах бюджету України / Й. Касьян // Хозяйство Украины. – 1929. – № 3. – С. 135-142.

<sup>18</sup> Гонтар А.В. Городские Советы Украины: история становления и развития (20-30-е годы) / А.В. Гонтар. – Киев, Одесса: Высшая школа, 1990. – 204 с.

<sup>19</sup> Жмака В.М. Соціально-економічний розвиток міст Лівобережної України в 1920-ті роки: автореф. дис ... канд. іст. наук / ХНУ ім. В.Н. Каразіна – Х., 2011. – 19 с.

<sup>20</sup> Студінський В. Фінанси Києва: історія та сучасність. Інформаційно-аналітичний довідник / В. Студінський, Д. Верба, О. Терещенко. – К.: Фенікс, 2010. – 320 с.

<sup>21</sup> Марков А. К вопросу о финансовом положении органов коммунального хозяйства / А. Марков // Коммунальное хозяйство на Украине. – 1922. – № 3. – С. 56-69.

усіх (окрім трамваю) комунальних підприємств, неправильний підхід місцевої влади до експлуатації міських земель, будинкового фонду, торгівельних приміщень. Водночас А. Марков наголосив, що відновлення міськкомунгоспу – непосильне завдання для його власних фінансів, тому ця сфера потребує значних капіталовкладень з боку держави та широких банківських кредитів. Схожі узагальнення щодо ситуації з комунальними прибутками містяться й у статті А. Гринштейна від 7 січня 1923 р.<sup>22</sup>. Фахівець бюджетної справи не тільки проаналізував динаміку доходів губерній УСРР від комунгоспу впродовж січня – вересня 1922 р. і 1922/1923 р., але й для кращого зіставлення з реальністю – з огляду на відсутність стабільного грошового виміру – конвертував їх у товарні і золоті рублі, жито та ситець. Вивчення цих даних показало початок хоч повільних, але позитивних зрушень у процесі відновлення комунального господарства УСРР.

Становище комунальних фінансів другої половини 1920-х рр. знайшло відображення у статтях М. Гамзе, С. Матолянського, М. Танатара<sup>23</sup>. Аналізуючи практику відрахувань комунальних коштів на користь задоволення інших потреб населення, перший автор вкотре порушив питання фінансової самостійності органів комунгоспу. Усвідомлюючи, що фіноргани навряд чи на це підуть, М. Гамзе наполягав хоча б надати їм право вільного маневрування в межах вже затверджених кошторисів та володіти власними приписними касами. Публікація С. Матолянського була присвячена проблемам упровадження в комунальному господарстві режиму економії. Труднощі, пов'язані з цим процесом, він пояснював, з одного боку, монопольним характером

---

<sup>22</sup> Гринштейн А. Коммунальные доходы на Украине / А. Гринштейн // Коммунальное хозяйство на Украине. – 1923. – № 1. – С. 5-12.

<sup>23</sup> Гамзе М. Бюджетные вопросы в коммунальном хозяйстве / М. Гамзе // Коммунальное хозяйство Украины. – 1926. – № 1. – С. 44-46; Матолянский С. Режим экономии в коммунальном хозяйстве / С. Матолянський // Коммунальное хозяйство Украины. – 1926. – № 2. – С. 27-33; Танатар М.И. Коммунальный бюджет Украины / М.И. Танатар // Коммунальное хозяйство Украины. – 1926. – № 2. – С. 10-15; Його ж. Финансы коммунального хозяйства Украины / М.И. Танатар // Хозяйство Украины. – 1928. – № 3. – С. 125-135.

комунальних підприємств, а з іншого – невдалими формами їх фінансування. Третій автор, М. Танатар, приділивши головну увагу дослідженню динаміки росту доходів і видатків комунального господарства УСРР упродовж 1922/1923 – 1926/1927 рр., у своїх роботах звернувся також до аналізу самого терміну “комунальний бюджет” та методології включення кошторису комунгоспу до структури місцевих бюджетів.

Інший бік фінансової політики радянського керівництва у сфері комунального господарства, зокрема практика його кредитування центральними та місцевими банківськими установами, розкривається у роботах С. Бокала, С. Загера, А. Зисмана, М. Рабіновича, В. Оголовця та ін.<sup>24</sup>. Необхідність надання кредитів на розвиток міськкомунгоспу була очевидною для всіх авторів, при цьому більшість з них досить незадовільно оцінювали реальний внесок комунальних банків у процес відновлення галузі.

Публікації 1920-х рр. слугують чудовим ілюстративним матеріалом для дослідження трансформацій, що відбувалися в міському середовищі УСРР упродовж окресленого періоду. В сучасній українській історіографії ці процеси найкраще висвітлені в наукових працях О. Мовчан, М. Борисенка, О. Тарапон<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Бокал С. Центральный Коммунальный Банк и коммунальное хозяйство Украины / С. Бокал // Коммунальное хозяйство Украины. – 1925. – № 2. – С. 3-12; Загер С. Местные коммунальные (городские) банки в системе коммунального кредита / С. Загер // Хозяйство Украины. – 1925. – № 7-8. – С. 163-168; Зисман А. Городские банки на Украине / А. Зисман // Хозяйство Украины. – 1925. – № 11-12. – С. 132-143; Рабинович Н. Кредитные учреждения на Украине в 1923-24 году / Н. Рабинович // Итоги хозяйственного строительства УССР за 1923-1924 год. – Х.: Изд-во “Украинский экономист”, 1925. – С. 159-186; Оголевец В. Первые этапы работы Всеукраинской конторы Цеккомбанка / В. Оголевец // Коммунальное хозяйство Украины. – 1926. – № 2. – С. 48-51.

<sup>25</sup> Мовчан О. Повсякденне життя робітників УСРР. 1920-ті рр. / О. Мовчан. – К.: Інститут історії України НАН України, 2011. – 312 с.; Борисенко М.В. Житло та побут міського населення України у 20-30-х рр. ХХ століття: Монографія / М.В. Борисенко. – К.: ВД “Стилос”, 2009. – 357 с.; Тарапон О.А. Житлово-комунальне забезпечення міських мешканців України 1920–1930-х рр. / О.А. Тарапон // Література та культура Полісся. – 2014. – Вип. 76. – С. 147-156.

Наступну групу складають роботи, в яких висвітлюється податкова політика радянської влади в період непу. Переважна більшість з них – це публікації на сторінках відомчих видань НКФ УСРР<sup>26</sup>. Їх автори – номенклатурні працівники центральних і місцевих фінансових органів – розкривали причини і переваги повернення до системи грошових податків, дискутували навколо принципів їх стягнення, обговорювали прорахунки власної податкової політики, намагалися досягнути та спрогнозувати її перспективи. Багато уваги вони приділили аналізу труднощів, які супроводжували процес впровадження нової системи податків (як державних, так і місцевих). Дехто акцентував свою увагу на процесі оподаткування сільського населення, однак практично ніхто не описував того, які податкові зобов'язання покладалися на жителів міст. Певним винятком із цього правила можна вважати брошуру І. Сирнева, в якій розкривався порядок стягнення податків з міських мешканців<sup>27</sup>. У рамках дискусії про плюси і мінуси введення в українських містах єдиного податку було опубліковано статтю І. Черніхова<sup>28</sup>. Своєрідні підсумки податкової політики радянської влади були оприлюднені в роботі М. Ліфшиця та популярній брошурі, підготовленій Агітсекретаріатом

---

<sup>26</sup> Гринштейн А. О границах обложения / А. Гринштейн // Финансовый вестник. – 1922. – № 3-4. – С. 1-7; Н. Ф. К вопросу о влиянии современной налоговой системы на торговлю и промышленность / Ф. Н. // Финансовый вестник. – 1922. – № 3-4. – С. 7-21; Його ж. Дисциплинирующее влияние налогов / Ф. Н. // Финансовый вестник. – 1922. – № 9. – С. 18-22; Жилкин С. Итоги налогового дела на Украине / С. Жилкин // Финансовый вестник. – 1922. – № 5-6. – С. 4-12; Його ж. Итоги налоговой работы на Украине за прошлый бюджетный год / С. Жилкин // Финансовый вестник. – 1922. – № 9. – С. 41-46; С. И. Ближайшие налоговые перспективы в наступающем 1922-23 хозяйственном году / И. С. // Финансовый вестник. – 1922. – № 7-8. – С. 29-31; Його ж. К вопросу о “многократности” обложения / И. С. // Финансовый вестник. – 1922. – № 9. – С. 46-49; Кельмансон А. Перспективы налоговой работы / А. Кельмансон // Финансовый вестник. – 1923. – № 1. – С. 1-4; Т. И. Незаконные местные налоги и сборы / И. Т. // Финансовый вестник. – 1923. – № 2. – С. 8-11 та ін.

<sup>27</sup> Сырнев И.Н. О налогах с городского населения / И.Н. Сырнев. – М.: Финансово-Экономическое бюро НКФ, 1922. – 16 с.

<sup>28</sup> Черников И. По пути к введению единого налога в городах / И. Черников // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 29-30. – С. 2-6.

НКФ УСРР. Однак, останнім притаманний яскраво виражений ідеологічно-пропагандистський характер<sup>29</sup>.

Як невід'ємне джерело наповнення місцевих бюджетів, податкові доходи були об'єктом вивчення вже згадуваних теоретиків фінансової справи С. Котляревського, М. Сірінова, В. Твердохлебова. Роль державних та місцевих податків і зборів у наповненні міських бюджетів було окреслено у вищевказаних працях П. Кованька, В. Алексеєва, В. Семенова та ін.

Податкова система УСРР 1920-х рр. вже неодноразово ставала об'єктом наукових досліджень. Вивченню цієї теми частково чи повністю присвятили свої праці О. Бут, Ю. Волосник, П. Гай-Нижник, Т. Оніпко та ін.<sup>30</sup>. Втім, не всі її аспекти достатньо висвітлені українськими істориками. Зокрема, жоден із дослідників спеціально не акцентував своєї уваги на процесі оподаткування міських жителів, не зосереджувався на дослідженні системи місцевих податків і зборів та значення податкових доходів загалом для наповнення міських бюджетів.

Становлення бюджетної системи супроводжувалося проведенням у 1922 – 1924 рр. грошової реформи. Публікації, присвячені проблемам її реалізації, а також переосмисленню її значення, склали окрему групу нашого історіографічного огляду.

---

<sup>29</sup> Податкова політика радянської влади. – Х.: Агітсекретаріат НКФ УСРР, 1928. – 45 с.; Лифшиц М. Налоговая политика советской власти за 10 лет / М. Лифшиц // Финансовая политика советской власти за 10 лет: Сб. статей. – М., Л.: Московский рабочий, 1928. – С. 15-34.

<sup>30</sup> Бут О.М. Недержавний сектор промисловості України в умовах нової економічної політики (1921 - 1928 рр.) / О.М. Бут. – Донецьк: Юго-Восток, 2008. – 355 с.; Волосник Ю.П. Зародження нової буржуазії та розвиток приватнопідприємницької діяльності в Україні в 1920-ті – на початку 30-х рр.: автореф. дис. ... докт. іст. наук / ХНУ ім. В.Н. Каразіна. – Х., 2004. – 30 с.; Гай-Нижник П.П. Податкова політика Центральної Ради, урядів УНР. Української держави, УСРР (1917-1930 рр.) / П.П. Гай-Нижник. – К., 2006. – 303 с.; Оніпко Т.В. Податкова політика держави щодо споживчої кооперації України в період нової економічної політики / Т.В. Оніпко // Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету. – 2009. – Вип. XXVII. – С. 165-169.

Важливе значення для розуміння передумов і причин здійснення грошової реформи має стаття А. Гринштейна<sup>31</sup>. Аналізуючи особливості грошового обігу за перші 5 років радянської влади, автор поділив цей період на 3 етапи: розхитування стабільності паперових грошей (жовтень 1917 – середина 1918 рр.), курс на їх повну ліквідацію (середина 1918 – 1921 р.), “оздоровлення” рубля й упорядкування обігу валюти (з середини 1921 р.). Передісторію та мотиви, що спонукали радянське керівництво до здійснення реформи, висвітлили у своїх публікаціях також М. Альський та Г. Точильников<sup>32</sup>. Фінансову ефективність казначейської емісії від 1916 р. до заміни радзнаків червінцями прослідкував Л. Яснопольський, підкріпивши свої дослідження ґрунтовними математичними розрахунками, таблицями і графіками<sup>33</sup>. Безпосередньо реалізації реформи та її наслідкам присвятили свої роботи Г. Сокольников, М. Боголепов, В. Оголевец<sup>34</sup>. Глибокими науково-теоретичними узагальненнями вирізнялися праці Л. Юровського, присвячені цій тематиці<sup>35</sup>. В них були простежені фінансово-економічні причини реформи,

---

<sup>31</sup> Гринштейн А. Главные этапы нашей денежной политики. (Краткий обзор за пять лет) / А. Гринштейн // Финансовый вестник. – 1922. – № 7-8. – С. 11-13.

<sup>32</sup> Альский М. Наши финансы за время гражданской войны и нэпа / М. Альский. – М.: Главполитпросвет, 1923 – 32 с.; Точильников Г. Денежное обращение (1917 – 1927 гг.) / Г. Точильников // Финансовая политика советской власти за 10 лет: Сборник статей. – М., Л.: Московский рабочий, 1928. – С. 35-47.

<sup>33</sup> Яснопольский Л. Наше денежное обращение в эпоху революции / Л. Яснопольский // Местное хозяйство. – 1923. – № 2. – С. 3-38; Його ж. Наше денежное обращение в эпоху революции / Л. Яснопольский // Местное хозяйство. – 1924. – № 9. – С. 3-75.

<sup>34</sup> Сокольников Г.Я. От деньзнака к твердой валюте / Г.Я. Сокольников. – М.: Финиздат НКФ СССР, 1925. – 92 с.; Боголепов М. Денежная реформа / М. Боголепов // Экономическое обозрение. – 1924. – Вып. 6. – С. 15-21; Оголевец В. На пороге денежной реформы / В. Оголевец // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 11. – С. 1-4; Його ж. Значение денежной реформы для промышленности и торговли / В. Оголевец // Хозяйство Украины. – 1924. – № 14-15. – С. 6-7.

<sup>35</sup> Юровский Л.Н. На путях к денежной реформе / Л.Н. Юровский. – М.: НКФ СССР, 1924. – 114 с.; Його ж. Денежная политика советской власти (1917 – 1927) / Л.Н. Юровский. – М.: Финансовое изд-во, 1928. – 399 с.

її мета, завдання, підготовчий період і здійснення, вплив на розвиток товарно-грошових і стабілізацію бюджетних відносин.

Аналіз сучасної історіографії грошової реформи 1922 – 1924 рр. показав, що значно більше уваги вивченню реформи грошового обігу першої половини 1920-х рр. приділили російські історики та економісти. Їх доробок представлений як комплексними працями, які простежують передумови, розкривають хід і результати державних заходів зі стабілізації грошового обігу в СРСР в період нової економічної політики, так і дослідженнями окремих аспектів цієї проблеми: фінансового становища країни напередодні переходу до нової економічної політики, регіональних особливостей проведення грошової реформи, її впливу на розвиток ринкових відносин тощо<sup>36</sup>. Вітчизняна історіографія грошової реформи 1922 – 1924 рр. обмежується науковими працями лише двох дослідниць – О. Пиріг та Н. Носань, в яких, однак, порушуються проблеми, які раніше не були предметом окремих досліджень<sup>37</sup>. На відміну від наукового доробку 1990-х рр., для робіт, які з'явилися з початку XXI ст., притаманний принципово інший, значно критичніший підхід до аналізу грошової реформи 1922 – 1924 рр. та її місця в реалізації окремих аспектів непу. Не заперечуючи цілком очевидні досягнення реформи, сучасні дослідження розкривають водночас і її недоліки, прорахунки. Водночас окремі

---

<sup>36</sup> Альтман М.М. Личность реформатора: нарком финансов Г.Я. Сокольников (1888 – 1939 гг.) / М.М. Альтман // Денежные реформы в России: история и современность. – М., 2004. – С. 158-162; Дегтев С.И. Реформа денежной системы в нэповской России / С.И. Дегтев // Денежные реформы в России: история и современность. – М., 2004. – С. 133-152; Буров М.Е. Г.Я. Сокольников – первый нарком финансов СССР // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2009. – № 5. – С. 167-170; Денежная реформа 1922 – 1924 гг. Роль “золотого червонца” в условиях нэпа // Очерки истории денег в России / В.И. Попырин. – М.: Финансы и статистика; ИНФРА-М, 2010. – С. 97-119 та ін.

<sup>37</sup> Пиріг О.А. Місце грошової реформи 1922 – 1924 рр. у здійсненні нової економічної політики / О.А. Пиріг // Український історичний журнал. – 2000. – № 3. – С. 92-102; Носань Н.С. Грошова реформа 1922 – 1924 рр. в УСРР: історичний аспект: автореферат дисертації...канд. іст. наук / Черкаський національний університет ім. Б. Хмельницького. – Черкаси, 2009. – 21 с.

її аспекти, наприклад – вплив на становлення й функціонування міських бюджетів – залишаються недостатньо висвітленими.

Формування бюджетів українських міст відбувалося також в умовах реформування адміністративно-територіального поділу. Тому для нашого дослідження важливе значення мають роботи Я. Верменич, О. Сагач, В. Шабельникова та ін., в яких досить вичерпно розкриваються означені зміни устрою УСРР у 1920-ті рр.<sup>38</sup>. Істориками висвітлено як загальний хід реформи, так і регіональні особливості її здійснення, формування національних районів, проблеми узгодження російсько-українського кордону тощо. Втім, “міське питання” в контексті адміністративно-територіальної реформи окреслив у своїй праці лише В. Підгаєцький, дослідивши, як трактувалася категорія “місто” в радянському законодавстві та зміни в кількості міських селищ УСРР<sup>39</sup>. У російській історіографії до розгляду аналогічних проблем зверталась Т. Ящук<sup>40</sup>. Але, маючи інший предмет досліджень, науковці оминали питання впливу адміністративно-територіальної реформи на процес становлення міських бюджетів Української СРР 1920-х рр.

Дослідження видаткової частини бюджетів українських міст передбачає глибоке розуміння соціально-культурних процесів, які відбувалися в період

---

<sup>38</sup> Верменич Я. Реформування адміністративно-територіального устрою УСРР у 20-30-х рр.: прорахунки й уроки / Я. Верменич // Проблеми історії України: факти, судження, пошук: Міжвід. зб. наук. пр. – 2004. – Вип. 10. – С. 82-92; Сагач О.М. Діяльність Центральної адміністративно-територіальної комісії при ВУЦВК із здійснення реформи територіального устрою в УСРР (20-ті рр. ХХ ст.): автореф. дис. ... канд. іст. наук / НАН України, Ін-т історії України. – К., 2011. – 20 с.; Шабельников В.І. Реформування адміністративно-територіального устрою України (1917 – червень 1941 рр.): автореф. дис. ... докт. іст. наук / ДНУ. – Донецьк, 2012. – 37 с.

<sup>39</sup> Подгаецкий В.В. Города Украины в годы НЭПА (вариант клиометрического подхода к анализу социальных структур) / В.В. Подгаецкий. – Дніпропетровськ: Вид-во Дніпропетровського держ. ун-ту, 1994. – 174 с.

<sup>40</sup> Ящук Т.Ф. Принципы административно-территориального устройства РСФСР в 1920-е гг. / Т.Ф. Ящук // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2006. – № 2. – С.172-178; Її ж. Понятие города по советскому законодательству 1920-х гг. / Т.Ф. Ящук // Вестник Омского университета. Сер. “Право”. – 2006. – № 3. – С.101-104 та ін.

нової економічної політики. Допомагають у цьому ґрунтовні напрацювання сучасних українських істориків. Так, різні аспекти розвитку освітньої сфери в УСРР упродовж 1920-х рр. розкриваються у роботах В. Липинського, О. Боднар, О. Василенко, Д. Дедович, Г. Єфіменка<sup>41</sup> та ін. Система охорони здоров'я цього періоду висвітлена у працях О. Мовчан, І. Ткаченко, Г. Демочко, І. Адамської та О. Тарапон<sup>42</sup>. До вивчення радянської системи соціального забезпечення зверталися В. Шарпатий, О. Мовчан, О. Мельничук<sup>43</sup> та ін. Так чи

---

<sup>41</sup> Липинський В.В. Становлення і розвиток нової системи освіти в УСРР у 20-ті роки: автореф. ... докт. іст. наук / ХНУ імені В.Н. Каразіна. – Х., 2001. – 39 с.; Липинський В.В., Яцюк М.М. Фінансування і матеріальний стан установ соціального захисту дитинства в УСРР у 1920-ті роки / В.В. Липинський, М.М. Яцюк // Україна ХХ століття: культура, ідеологія, політика. Інститут історії України НАНУ. – К., 2006. – № 12. – С. 221-227; Боднар О.В. Становлення та розвиток системи дошкільного виховання в УСРР (1919-1933 рр.): автореф. ... канд. іст. наук / ХНУ ім. В.Н. Каразіна. – Х., 2006. – 20 с.; Василенко О.В. Вища індустріально-технічна освіта в УСРР у 20-х роках ХХ ст.: автореф. ... канд. іст. наук / ХНУ ім. В.Н. Каразіна. – Х., 2011. – 20 с.; Дедович Д. Фінансова криза загальноосвітньої школи та спроби її подолання на Чернігівщині у 20-і рр. ХХ ст. / Д. Дедович // Сіверянський літопис. – 2012. – № 5-6. – С. 139-146; Єфіменко Г. Вчительство і влада / Г. Єфіменко // Суспільство і влада в радянській Україні років непу (1921 – 1928). Колективна монографія. Том 1. Відп. ред. С. Кульчицький. – К.: Інститут історії України НАН України, 2015. – С. 475-570.

<sup>42</sup> Мовчан О.М. Медичне обслуговування робітників УСРР. 1920-ті роки / О.М. Мовчан // Проблеми історії України: факти, судження, пошуки. – К., 2007. – Вип.15. – С. 19-64; Ткаченко І.В. Охорона здоров'я в Україні в роки нової економічної політики: соціально-історичний аспект: автореф. дис. ... канд. іст. наук / Черкаський національний університет ім. Б. Хмельницького. – Черкаси, 2009. – 25 с.; Демочко Г.Л. Формування і розвиток української радянської системи охорони здоров'я у Харкові (1919-1934 рр.): автореф. дис. ... канд. іст. наук / ХНУ ім. В.Н. Каразіна. – Х., 2011. – 23 с.; Адамська І.Г. Партійно-державна політика в галузі охорони здоров'я в Українській СРР (1919-1929 рр.): автореф. дис. ... канд. іст. наук / КНУ ім. Т. Шевченка. – К., 2011. – 15 с.; Тарапон О. Медичне обслуговування міського населення України у 1920-30-х рр. / О. Лукашевич, О. Тарапон // Наукові записки з української історії. – 2012. – Вип. 32. – С. 138-143.

<sup>43</sup> Шарпатий В.Г. Соціальне забезпечення в УРСР (20-30-ті роки ХХ ст.) / В.Г. Шарпатий. – К.: Ніка-Центр, 2006. – 268 с.; Мовчан О.М. Соціальне страхування робітників УРСР в добу нової економічної політики (1921-1928 рр.) / О.М. Мовчан // Наукові записки ТНПУ імені В. Гнатюка. Серія:

інакше ці дослідники торкалися фінансово-матеріальних аспектів діяльності освітньо-культурних і медичних закладів, установ соцзабезу в УСРР у 1920-ті рр., однак спеціально не акцентували своєї уваги на нюансах бюджетного забезпечення тієї чи іншої сфери розвитку суспільства.

Таким чином, вивчення історіографії засвідчує значні прогалини у дослідженні основних засад функціонування бюджетної системи УСРР загалом і міських бюджетів зокрема. Попри широкий науковий інтерес до соціально-економічної історії періоду непу, бюджетні питання аж до початку ХХІ ст. залишалися висвітленими, головним чином, тільки в журнальних публікаціях 1920-х рр. Проблемно-тематичний підхід до аналізу цих робіт показав, що проблема міських бюджетів нечасто виокремлювалася із загального дискурсу і, зазвичай, розглядалась у контексті дискусій навколо засадничих принципів місцевих фінансів. Фактично єдиним обговорюваним аспектом функціонування бюджетів міст були взаємовідносини між місцевими фінансовими та комунальними органами, що конфліктували між собою з приводу того, хто має бути “господарем” і розпорядником міських коштів. Значно більше уваги в історико-економічній літературі 1920-х рр. було приділено іншим аспектам фінансового врядування більшовиків, які, однак, мали тісний зв'язок із бюджетною справою. Передусім, широко висвітлювалися проблеми податкової політики: заміна натуральних зборів і повинностей системою грошових податків, труднощі оподаткування населення та розподіл зібраних коштів між державним і місцевими бюджетами, боротьба із засиллям незаконних податків у регіонах тощо. Активно розроблялася тематика грошової реформи: аналізувалися темпи емісії та її роль у наповненні бюджету, розкривалися основні етапи впровадження нової грошової валюти, досліджувалися наслідки введення червінця для розвитку ринкових відносин та стабілізації бюджетних процесів. Якщо ж означені проблеми вже неодноразово ставали предметом

наукового дослідження сучасних істориків, то історія міських фінансів до сьогодні залишається практично “білою плямою” в історіографії непу. Ця тематика оминається не лише дослідниками економічної історії України 1920-х рр., але й науковцями, які працюють у межах популярних нині напрямків: історії повсякденності, регіоналістики, урбаністичних студій тощо. Тому цілком очевидно, що процес становлення та функціонування бюджетів українських міст періоду непу на сучасному етапі розвитку історичної науки потребує спеціального дослідження.

## **1.2. Джерельна база дослідження**

Джерельну базу дослідження склали як архівні, так і опубліковані писемні матеріали, весь комплекс яких за функціональним призначенням можна поділити на кілька груп: 1) нормативно-правові документи державного керівництва Української СРР, 2) оперативна та звітна документація центральних і місцевих органів радянської влади, партійні рішення, 3) статистичні матеріали та 4) публіцистична і довідкова інформація періодичних видань.

Джерела першої групи відображають процес законодавчого оформлення системи місцевих фінансів УСРР, невід’ємною частиною яких були міські бюджети. За номінальною ознакою це – декрети, постанови, положення, інструкції ВУЦВК і РНК УСРР, резолюції Всеукраїнських з’їздів рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів.

Із огляду на єдність фінансової політики РСФРР і УСРР, зафіксовану угодою від 28 грудня 1920 р., дороговказом ухвалення перелічених нормативно-правових актів слугували відповідні рішення російського радянського керівництва (згодом – загальносоюзного)<sup>44</sup>. Вони публікувалися в

---

<sup>44</sup> Собрание узаконений и распоряжений правительства (далі – СУ) за 1921 г. – М.: Управление делами Совнаркома СССР, 1944. – 1207 с.; Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1922 г. – М.: Управление делами Совнаркома СССР, 1950 та ін.; частина з них доступна на Інтернет-ресурсах:

офіційних бюлетенях Народного комісаріату юстиції УСРР (далі – НКЮ УСРР), які виходили під назвою “Збірники узаконень і розпоряджень робітничо-селянського уряду України”<sup>45</sup>, а також на сторінках “Фінансового вісника” / “Фінансового бюлетеня” – відомчого видання спільно Уповнаркомфіну / НКФ УСРР, Всеукраїнської контори Держбанку та Укрдержстраху. Наприкінці 1920-х рр. НКЮ УСРР підготував також збірник, покликаний систематизувати чинне українське радянське законодавство у сфері фінансів. До нього ввійшли постанови ВУЦВК і РНК УСРР за період 1925-1929 рр. (із внесеними змінами і доповненнями)<sup>46</sup>. Окрім цього, низка урядових нормативно-правових актів, які регулювали становлення радянської бюджетної системи періоду непу, зберігаються у фонді Міністерства фінансів України Центрального державного архіву вищих органів влади і управління України (ф. 30).

Разом ці документи дозволяють простежити процес виокремлення місцевих бюджетів із державного, їх внутрішню диференціацію, формування прибуткової та видаткової частин, процедуру затвердження кошторисів, утворення вертикалі центральних і місцевих фінансових органів тощо. Найважливішу роль у цьому відіграли “Тимчасове положення про місцеві фінанси” 1923 р. та “Положення про місцеві фінанси УСРР” 1926 р. – своєрідні “бюджетні конституції”, які слугували основними вказівниками для розроблення й виконання місцевих кошторисів.

Особливий інтерес серед цієї групи джерел становлять також постанови та положення, що стосувалися організації та діяльності міських рад. Вони

---

Исторические материалы – <http://istmat.info/>; Библиотека нормативно-правовых актов СССР – <http://www.libussr.ru> та ін.

<sup>45</sup> Збір законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України (далі – ЗУ України) за 1921 р. – Х.: Вторая Советская типогр., 1921. – 703 с.; Збірник постанов та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1922-1923 рр. – Х.: Літо-друкарня “Книгоспілки”, 1922. – 1147 с.; Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. – Х.: Друкарня УВО ім. М. Фрунзе, 1924. – 1052 с. та ін.

<sup>46</sup> Систематичний збірник чинних законів УСРР. Т. V. Фінансові закони, чинні на 1 вересня 1929 р. – Х.: Юридичне видавництво НКЮ УСРР, 1929. – 264 с.

дають можливість проаналізувати, як упродовж непівської доби змінювалися бюджетні права українських міст і хто насправді контролював міські фінанси. Не применшуючи цінності цих джерел, необхідно водночас пам'ятати, що вони відображають виключно теоретичні засади побудови міських бюджетів, які часом розходилися з реальною практикою на місцях.

Друга група джерел, яка складається із поточної та звітної документації державно-партійних органів управління, розкриває процес практичного становлення міських бюджетів УСРР. Важливу роль серед них відіграють протоколи засідань Раднаркому УСРР, Української економічної наради (УЕН) та Державної планової комісії (Укрдержплан), які функціонували при уряді. В них знайшли відображення процеси встановлення точної номенклатури міських бюджетів, перенесення на місцевий бюджет нових видатків, “збирання” комунального господарства під керівництвом єдиного органу, його кредитування, виділення позик українським містам із резервного і дотаційного фондів, фінансування мережі соціально-культурних закладів тощо. Інтерес становлять також звіти українського радянського уряду, які містять як загальну характеристику фінансового господарства УСРР, так і відомості про матеріальне становище у різних сферах міської повсякденності: охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, комунальних послуг та ін.<sup>47</sup>

До цієї групи відносяться також протоколи засідань Центральної адміністративно-територіальної комісії (ЦАТК) при ВУЦВК, доповідні записки, тези доповідей, циркуляри Комісії ЦК КП(б)У з районування, стенограма пленуму ЦК КП(б)У від 6-8 жовтня 1924 р., де розглядалося

---

<sup>47</sup> Сборник отчетов Народных комиссариатов УССР, Уполномоченных Народных комиссариатов РСФСР при Совнарком УССР и центральных учреждений Украины 5-му Всеукраинскому съезду советов Украины. – Х.: Всеукраинское государственное издательство, 1921. – 280 с.; Отчет рабочекрестьянского правительства Украины за 1923-24 год. К IX Всеукраинскому съезду советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. – Х.: Издание ВУЦИКа и СНК УССР, 1925. – 312 с.; Два роки роботи уряду УСРР 1926/27-1927/28. Матеріали до звіту уряду одинадцятому з'їздові рад. – Х.: Видання Секретаріату ВУЦВК та Управління справами РНК УСРР, 1929. – 228 с.

питання про перехід на трьохступеневу систему управління. Ці документи дають можливість простежити процес формування місцевих бюджетних ланок УСРР, фінансової децентралізації у зв'язку з ліквідацією губерній, суперечки навколо форми управління великих міст, доцільності їх виділення в самостійні господарсько-фінансові одиниці.

Чи не найголовніше місце в межах усього джерельного комплексу посідають матеріали центральних і місцевих фінансових органів. Так, протоколи засідань малої колегії Уповнаркомфіну / НКФ УСРР висвітлюють організаційне становлення Управління місцевих бюджетів, формування штатів губернських і округових фінансових відділів. Цінну інформацію містять також циркуляри (обіжники) НКФ УСРР. На відміну від постанов і декретів уряду, які окреслювали основні напрямки бюджетної роботи, в обіжниках розтлумачувалися суперечливі норми фінансового законодавства, подавалися детальні інструкції щодо складання кошторисів, аналізувалися помилки/недопрацювання/порушення, здійсненні місцевими фінвідділами, тощо. Для обговорення недоліків і досягнень бюджетного будівництва в регіонах за ініціативи НКФ УСРР відбувалися фінансові наради, як місцевого, так і всеукраїнського рівня. Стенограми та інші матеріали таких зібрань зафіксували дебати навколо найбільш проблемних ділянок бюджетної роботи: труднощів із формуванням стабільних кошторисів в умовах інфляції грошової одиниці та здійснення адміністративно-територіального районування, централізації фінансів на губернському рівні, нестачі кваліфікованих фінансових працівників, критичної ситуації зі звітністю, засиллям незаконних податків, фінансової самостійності комунгоспів та ін.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Совещание завгубфинотделов Украины 11-14 июля 1922 г. // Финансовый вестник. – 1922. – № 5-6. – С. 41-51; Всеукраинское финансовое совещание (15-17 октября 1922 года) // Финансовый вестник. – № 7-8. – С. 64-74; ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 1889, арк. 135 і зв.; III Всеукраинский финансовый съезд // Коммунальное хозяйство на Украине. – 1923. – № 4. – С. 68-79; Храмов В. Итоги всеукраинского совещания по местным финансам // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 34. – С. 4-7; IV Всеукраинское финансовое совещание. Ежедневные бюллетени. – Х.: НКФ УСРР, 1926; Шмидт А.К.

Орієнтовні поквартальні та річні кошториси, які зберігаються в архівах, дають можливість простежити процес планування бюджетів. У свою чергу поквартальні та річні зведені відомості губернських і округових фінвідділів демонструють, наскільки реальними виявилися прогнози місцевої влади щодо наповнення та витрачання бюджетів. Численні доповідні записки, довідки, інформаційні повідомлення, адресовані в НКФ УСРР, РНК УСРР або ЦК КП(б)У, розкривають різні аспекти поточної роботи фінорганів: децентралізацію бюджетів, надходження податкових і неподаткових доходів, рівень заробітної плати працівників, які утримуються з місцевого бюджету, становище фінансового апарату тощо. Окрім ЦДАВО України (ф. 30 – Міністерство фінансів України), ці матеріали відклалися також у фондах ЦДАГО України (ф. 1 – Центральний комітет Комуністичної партії України), Державного архіву Харківської області (ф. Р-823 – Фінансовий відділ Харківського губвиконкому, ф. Р-845 – Харківський окрвиконком, ф. Р-1179 – Харківський округовий фінансовий відділ), Державного архіву міста Києва (ф. Р-1 – Київська міська рада народних депутатів) та ін.

Важливим історичним джерелом є безпосередньо міські бюджети та пояснювальні записки до них, де обґрунтовується кожна стаття доходів і видатків з огляду на економічну кон'юнктуру поточного року, розвиток соціально-культурної інфраструктури конкретного міста тощо. Деякі з них відклалися в архівних фондах, частина – були опубліковані в контексті звітування губернських чи округових виконкомів<sup>49</sup>. Однак, ці матеріали мають

---

Первое всесоюзное совещание плановых органов по местному хозяйству и бюджету // Хозяйство Украины. – 1928. – № 4. – С. 71-79.

<sup>49</sup> Годовой ориентировочный бюджет Киевской губернии по местным средствам на 1923-24 бюджетный год. – К.: Типография “Пролетарская Правда”, 1923. – 30 с.; Місцевий бюджет Київської округи на 1924-25 рік. – К.: Київський окрвиконком, 1925. – 195 с.; Місцевий бюджет Київської округи на 1925-26 рік. – К.: Київський окрвиконком, 1926. – 119 с.; Місцевий бюджет Київської округи на 1926-27 рік. – К.: Київський окрвиконком, 1927. – 128 с.; Материалы к отчету Одесского губернского исполнительного комитета совета рабочих, крестьянских, красноармейских и краснофлотских депутатов VII губернского съезду советов. Ч. II. Местный бюджет на 1924-1925 год. – Одесса:

досить фрагментарний характер, подаючи інформацію стосовно окремих міських бюджетів у певні роки. Загальну картину виконання бюджетів українських міст відображають опубліковані звіти НКФ УСРР, в яких, зазвичай, можна знайти дані запланованих і реалізованих доходів і видатків за попередній бюджетний рік, директивні розпорядження уряду щодо побудови кошторисів та розписи затверджених бюджетів на поточний рік<sup>50</sup>.

Питання, пов'язані з організацією бюджетної справи в УСРР, неодноразово поставали на порядку денному засідань і пленумів ЦК КП(б)У. В протоколах партійних зібрань зафіксовано інформацію про кадрові призначення в профільному відомстві, податкову політику, про відновлення комунального господарства, підготовку положення про міські ради, здійснення грошової та адміністративно-територіальної реформ, основні принципи побудови місцевих бюджетів тощо. Ці документи зберігаються у Центральному державному архіві громадських об'єднань України (ф. 1 – Центральний комітет Комуністичної партії України).

Інтерес для дослідження становлять також протоколи засідань і пленумів міських рад та їх окремих секцій (фінансово-економічної, комунальної тощо), квартальні та річні звіти про їх діяльність, які містять інформацію про планування та виконання бюджетів, затвердження ставок місцевих податків і зборів, становище комунальних підприємств і плани ремонтно-будівельних робіт міськкомунгоспів, встановлення тарифів на комунальні послуги,

---

Одесский губернский исполнительный комитет, 1925. – 69 с.; Місцевий бюджет Харківської округи на 1926-27 рік. – Х.: Харківський округовий фінансовий відділ, 1927. – 283 с.

<sup>50</sup> Местный бюджет Украины на 1925/26 бюджетный год (Доклад Народного комиссариата финансов правительству Украины). – Х.: НКФ УССР, 1926. – 153 с.+69 с. (приложения); Местный бюджет УССР на 1926-27 г. Краткие материалы к докладу Наркомфина правительству УССР о построении местного бюджета Украины на 1926-27 г. – Х.: НКФ УССР, 1927. – 68 с.; Місцевий бюджет УСРР на 1927-28 рік (Збірка місцевих бюджетів УСРР за призначенням на 1927-28 рік та за виконанням за 1926-27 рік). – Х.: Фінансове видавництво НКФ СРСР, 1928. – 237 с.+377 с. (приложения); Місцевий бюджет УСРР на 1928-1929 рік. – Х.: Державне фінансове видавництво СРСР, 1929. – 90 с.+249 с. (приложения).

відрахування з міських бюджетів, майнові і бюджетні права міських рад та ін. Незначна частина цих матеріалів була опублікована<sup>51</sup>, однак переважна більшість зосереджуються в обласних архівних установах (наприклад, у ф. Р-1 Державного архіву міста Києва та ф. Р-408 Державного архіву Харківської області).

Доповнюють ці джерела архівні документи непрофільних для нашого дослідження відомств УСРР: Народного комісаріату освіти (НКО), Народного комісаріату соціального забезпечення (НКЗС), Народного комісаріату охорони здоров'я (НКОЗ) тощо. Серед них: доповідні записки, тези доповідей, статистичні зведення, звіти, які розкривають фінансове і матеріальне становище освітніх, медичних і соціальних закладів у містах, проблеми житлового будівництва, роль комунального господарства в наповненні та споживанні міських бюджетів. Ці матеріали відклалися у фондах ЦДАВО України (ф. 342 – Міністерство охорони здоров'я України, ф. 348 – Міністерство соціального забезпечення України) та ЦДАГО України (вже згадуваний ф. 1 – ЦК КПУ).

Наступну групу джерел для дослідження бюджетів українських міст 20-х рр. ХХ ст. складають статистичні матеріали, опубліковані в численних збірниках, довідниках, періодичних виданнях. Розкриваючи динаміку соціально-економічних процесів загалом, вони дозволяють простежити специфіку формування прибуткової та видаткової частин міських бюджетів УСРР, здійснити порівняння і співставлення з даними інших джерел. Особливу цінність серед них становлять матеріали Центрального статистичного управління (ЦСУ) УСРР. Предметом спостережень державної статистики були різні сфери суспільно-економічного життя. Незважаючи на важливість статистики фінансів, до 1925 р. вона не входила до загальносоюзного плану

---

<sup>51</sup> Обзор деятельности Киевского губкоммунотдела за 1922-23 бюджетный год. – К.: [Б. в.], 1924. – 154 с.; План работ Харьковского коммунального хозяйства на 1924-25 г. (по расширению предприятий и новому строительству). – Х.: Типография губисполкома, 1925. – 24 с.

робіт ЦСУ<sup>52</sup>. Частково це пояснювалося тим, що дослідження бюджетних питань втрачало сенс в умовах стрімкого знецінення грошових знаків та поширення натуральних відносин, і стало можливим лише після введення стабільної валюти. Попри це, в УСРР статистичні обстеження фінансів були введені ще у 1923/1924 р. Загальна програма фінансової статистики була схвалена III Всеукраїнською статистичною конференцією<sup>53</sup>. На її основі був розроблений конкретний план робіт на 1923/1924 р., в якому важливе місце відводилося дослідженню місцевих бюджетів УСРР. Його результати знайшли відображення у спеціальній роботі – “Місцевий бюджет України”, виданій у 1925 р. одним із співробітників ЦСУ УСРР В. Мишкісом. І хоча акцент в ній зроблено на аналізі бюджетів губерній, у поданих статистичних таблицях окремо виділено доходи і видатки губернських центрів та окружних міст<sup>54</sup>.

На жаль, спеціальних статистичних збірників, присвячених міським бюджетам, виявити не вдалося. Однак, упродовж 1924–1927 рр. ЦСУ УСРР видало 6 випусків із серії “Фінанси України”, матеріали яких дають можливість прослідкувати динаміку розвитку місцевих, а в їх контексті – і міських, бюджетів за період з 1922 по 1927 рр.<sup>55</sup>. Детальнішу картину формування міських бюджетів подано в матеріалах до опису округ УСРР, підготовлених у 1926 р. за дорученням РНК УСРР<sup>56</sup>, а також у виданому у 1929 р. збірнику статистично-економічних відомостей “Міські селища УСРР”<sup>57</sup>. Важливі

---

<sup>52</sup> Государственная статистика УССР (ее достижения и перспективы). 1921-1925 гг. – Х.: ЦСУ УССР, 1925. – С. 62.

<sup>53</sup> Третья Всеукраинская статистическая конференция: Доклады и постановления. – Х.: ЦСУ УССР, 1924. – 60 с.

<sup>54</sup> Мышкис В.С. Местный бюджет Украины. – Х.: ЦСУ УСРР, 1925. – 117 с. (+приложение – 70 с.).

<sup>55</sup> Бібліографічний покажчик видань Центрального статистичного управління УСРР за роки 1921-1927. – Х.: ЦСУ УСРР, 1928. – С. 43-46.

<sup>56</sup> Матеріали до опису округ. Артемівська округа. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – 59 с.; Матеріали до опису округ. Бердичівська округа. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – 52 с.; Матеріали до опису округ. Білоцерківська округа. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – 57 с. та ін.

<sup>57</sup> Міські селища УСРР. Збірник статистично-економічних відомостей. – Х.: ЦСУ УСРР, 1929. – 184 с.

відомості про доходи і видатки бюджетів, кошториси комунального господарства, організацію освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення в містах містять статистичні щорічники ЦСУ УСРР<sup>58</sup>. У пригоді для дослідження стали також видання із серії міської комунальної статистики<sup>59</sup>.

Поряд із цим різні сфери соціально-економічного життя українських міст 1920-х рр. були широко висвітлені на сторінках “Статистичного бюлетеня” – друкованого органу ЦСУ УСРР. Зокрема, в ньому публікувалися матеріали, які дають можливість простежити диференціацію міського населення відповідно до роду занять, дослідити мережу освітньо-культурних, медичних і соціальних закладів, з'ясувати становище зовнішнього благоустрою, функціонування водопроводу, каналізації, трамвайного господарства, боєнь, пожежної охорони та інших комунальних підприємств. Окрім цього, цінну інформацію щодо бюджетів міст містять статистичні періодичні видання губернських та окружних статистичних бюро, наприклад: “Білоцерківщина. Статистичний збірник”, “Матеріали по народному хазяйству Днепропетровского округа”, “Довідник Глухівщини”, “Статистика Ізюмської округи”, “Статистико-економічний довідник Київщини”, “Кременчуччина в цифрах”, “Статистика Криворіжжя”, “Луганщина в цифрах”, “Матеріали зі статистики Мелітопольського округу”, “Статистичний довідник по Полтавщині”, “Статистичний бюлетень” (м. Одеса), “Харківська округа. Статистичний щорічник” та ін.

---

<sup>58</sup> Україна. Статистичний щорічник. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – 407 с. та ін.

<sup>59</sup> Статистика Украины. Серия XIV. Городская статистика. Т. 1. Вып. 2. № 56. Недвижимые имущества и жилищные условия в городах Украины (по данным Всесоюзной городской переписи 15 марта 1923 г.). – Х.: ЦСУ УСРР, 1924. – XVII с.+136 с.; Бронзов П.В. Міські землі та впорядкування міських селищ на Україні. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – XXVI с.+19 с.; Статистика України. Серия XIV. Міська статистика. Т. II. Вып. 3. № 63. Нерухоме майно та житлові умови в містах України (за даними Всесоюзного міського перепису 15 березня 1923 р.). – Х.: ЦСУ УСРР, 1925. – XI с.+69 с.; Статистика України. Серия XIV. Т. IV. Вып. 2. Комунальне господарство міських селищ УСРР за 1926-27 рік (матеріали до характеристики). – Х.: ЦСУ УСРР, 1929.

Незважаючи на те, що статистичні матеріали не відображають безпосередньо процес нормативно-правового та інституційного становлення міських бюджетів УСРР 1920-х рр., вони висвітлюють їх організаційно-технічну структуру, містять цінну інформацію про джерела забезпечення бюджетних доходів та соціально-економічні пріоритети бюджетних видатків, дають можливість зіставити і порівняти бюджетні показники українських міст непівської доби залежно від їх інституційного статусу, а також у регіональному та хронологічному вимірах. Великою перевагою статистичних джерел з історії міських бюджетів 1920-х рр. є їхня інформативно-фактологічна насиченість. Втім, не слід забувати, що до даних офіційної статистики треба підходити з деякою обережністю, враховуючи як труднощі, що виникали безпосередньо у процесі збору статистичних даних, так і можливі перекручування.

Важливі відомості для вивчення засад функціонування міських бюджетів УСРР містяться також у періодичних виданнях 1920-х рр., які формують останню групу джерельного комплексу нашого дослідження. Передусім, це стосується вже згадуваних офіційних друкованих органів НКФ УСРР – “Фінансового вісника” й “Фінансового бюлетеня”. Окрім нормативно-правових актів ВУЦВК і РНК УСРР та циркулярних розпоряджень різних управлінь Наркомфіну, на сторінках цих журналів в рамках дискусій публікувалися статті щодо принципів побудови бюджетів міст, переваг і недоліків входження до них доходів і видатків комунального господарства, майнових і бюджетних прав місцевих рад, проведення грошової реформи, запровадження єдиного податку в містах тощо. Розміщені на шпальтах цих видань матеріали дають можливість простежити процес організаційного становлення центральних і місцевих фінансових органів УСРР, хід податкових компаній у різних губерніях, порівняти місцеві доходи і видатки з аналогічними показниками довоєнного періоду. Аналогічна інформація – щоправда місцевого характеру – оприлюднювалася у виданнях “Вісник Київського губфінвідділу”, “Фінпрацівник Чернігівщини” тощо.

Суттєвим доповненням для всебічного розкриття проблеми слугують офіційні видання інших народних комісаріатів УСРР: “Вісник Народного комісаріату освіти”, “Вісник Народного комісаріату охорони здоров’я”, “Бюлетень Народного комісаріату охорони здоров’я”, “Вісник соціального забезпечення” та ін. За їх публікаціями можна дослідити специфіку фінансування у цих сферах, розширення мережі установ, ступінь охоплення відповідними послугами міського населення, умови й оплату роботи працівників, що утримуються з місцевого бюджету.

Значний фактологічний матеріал, що послуговував розкриттю теми, почерпнуто зі сторінок журналу “Комунальне господарство на Україні” – видання Головного управління комунгоспу України, а згодом – Ради у справах комунгоспу при НКВС УСРР. Особливо інформативними і корисними для дослідження виявилися постійні журнальні рубрики: “Комунальне життя”, “Хроніка комунального господарства України”, “На місцях”, “В центрі”, де висвітлювалася організаційно-структурна й практична діяльність місцевих комунвідділів, публікувалися звіти, порівняльні таблиці, зведені відомості доходів і видатків кошторисів міськкомунгоспів.

Цінні розробки узагальнювального, головним чином, характеру друкувалися у щомісячному політико-економічному журналі “Господарство України”. Їх авторами були фахівці у сфері місцевих фінансів Г. Георгіївський, І. Кас’ян, П. Кованько, М. Танатар, П. Сиволап, Т. Сосновий, А. Шмідт та інші. Їх публікації вирізнялися широкою фактологічною насиченістю, по гарячих слідах віддзеркалювали історію формування бюджетів українських міст у період непу. Аналогічного спрямування видання випускалися також у губернських масштабах. Прикладом можуть слугувати журнали “Місьцеве господарство” (Київської губернської економічної наради) та “Господарство Полтавщини” (Полтавської губернської планової комісії).

Для загального розуміння фінансової політики радянської влади впродовж 1920-х рр. корисними видалися публікації теоретиків і практиків

бюджетної справи на сторінках журналів “Економічний огляд”, “Фінанси та економіка”, “Народне господарство” та ін.

Отже, джерельна база дослідження являє собою широке коло різномірних як за номінальною ознакою, так і за функціональним призначенням матеріалів. Комплексний аналіз законодавчих актів, поточної та звітної документації центральних і місцевих органів влади, задіяних у бюджетному процесі, даних статистичних обстежень та інформації періодичних видань створює можливість для виваженого та всебічного дослідження обраної проблеми. Так, загальні принципи бюджетної і податкової політики в УСРР 1920-х рр. відображені в постановах, резолюціях, протоколах пленумів і засідань Політбюро ЦК КП(б)У. Нормативно-правові основи функціонування міських бюджетів та їхніх формальних розпорядників – міських рад – розкривають декрети, постанови, положення та інструкції ВУЦВК і РНК УСРР. Реальний процес складання-затвердження-виконання бюджетів міст, особливості формування їх доходної та видаткової частин висвітлюють циркуляри, доповідні записки, звіти, огляди, листування НКФ УСРР, протоколи засідань, нарад, статистичні відомості місцевих фінансових відділів, а також безпосередньо кошториси та пояснювальні записки до них. Переважна більшість цих матеріалів – неопубліковані та зберігаються в архівах України. Картину доповнюють матеріали фінансової, комунальної, соціально-культурної статистики та відомчої періодици НКФ УСРР, НКВС УСРР, НКО УСРР, НКОЗ УСРР, НКСЗ УСРР, що відклалися в бібліотечних фондах. Варто зауважити, що виключно офіційний характер перелічених джерел викликає деякі застереження щодо об’єктивності зосередженої в них інформації. Це вимагає додаткових зусиль із їх верифікації. Та загалом окреслена джерельна база є достатньо репрезентативною для досягнення поставленої мети та виконання основних завдань дослідження.

\*\*\*

Аналіз історіографічних джерел з історії міських бюджетів Української СРР 1920-х рр. засвідчив, що винесена в назву дисертаційної

роботи проблема ще не була предметом наукового дослідження. Впродовж тривалого часу ця тематика оминалася. В радянський період – через небажання занурюватися в пояснення провальної спроби більшовиків пристосувати комуністичну доктрину до умов ринкової економіки та пріоритетність висвітлення їх значно “успішніших” перетворень. У подальшому (й фактично до останніх років) обмежена увага науковців, ймовірно, зумовлювалася методологічними труднощами, що пов’язані з міждисциплінарним характером проблеми. Як наслідок, історики уникали її вивчення через складність розуміння економічно-фінансових аспектів функціонування бюджетної системи і бюджетних відносин, а економісти – у зв’язку недостатньою обізнаністю в історичних процесах. Певним інтересом до питання становлення й розвитку бюджетів українських міст доби непу відзначилися, власне, тільки 1920-ті рр. Однак, навіть тоді теоретичні й практичні проблеми міських бюджетів висвітлювалися переважно у двох ключах: або в контексті місцевих фінансів загалом, у результаті чого губилася специфіка їх функціонування, або ж крізь призму взаємовідносин фінансових і комунальних органів, коли інші складові аспекти проблеми ігнорувалися. З огляду на це, наше дослідження покликано покращити стан наукової розробки теми.

Джерельна база дисертаційної роботи надзвичайно репрезентативна: представлена законодавчими актами, документацією поточного діловодства, статистичними даними, публікаціями у відомчій періодиці. Вона не обмежується матеріалами виключно фінансового характеру, що постали в результаті діяльності центральних і місцевих органів, безпосередньо відповідальних за функціонування міських бюджетів УСРР 1920-х рр., але й досить широко охоплює інформацію з тих сфер, що були залежні від бюджетного фінансування: комунального господарства, освіти, охорони здоров’я, соціального забезпечення тощо. Залучення джерел, які мають різне функціональне призначення та відображають позиції всіх сторін, задіяних у бюджетному процесі, дає можливість досягнути поставленої мети, всебічно висвітлити історію бюджетів українських міст окресленого періоду.

## РОЗДІЛ 2

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МІСЬКИХ БЮДЖЕТІВ

#### **2.1. Нормативно-правова база та інституційний статус бюджетів міст**

Запровадження міських бюджетів не було безпосереднім винаходом радянського державно-партійного керівництва. Система місцевих фінансів – у вигляді земських і міських бюджетів – функціонувала в царській Росії, починаючи з другої половини XIX ст. Однак, події першої чверті XX ст.: Перша світова війна, Лютнева та Жовтнева революції, громадянська війна – несприятливо позначилися на всій фінансовій системі колишньої Російської імперії, спричинивши шалену інфляцію і дезорганізацію грошового обігу, розладнання податкової, кризи банківської та кредитної систем, фактичне руйнування бюджетної сфери загалом та місцевих бюджетів зокрема. Утвердження радянської влади не тільки не принесло вирішення проблем, але й ще більше їх поглибило: категорично відмовляючись від напрацювань попередників, більшовики, однак, не мали чіткої програми виходу з глибокої фінансової кризи, в якій опинилася РСФРР та інші соціалістичні республіки на початок 1920-х рр. Відсутність у центрі єдиного бачення розвитку державних фінансів, внутрішні державно-партійні суперечки щодо шляхів подолання кризової ситуації, непорозуміння у цьому питанні між керівництвом НКВС і НКФ РСФРР призвели до повного хаосу в регіонах і формування, по суті, подвійного фінансового апарату на місцях. Протистояння між місцевими радами, якими опікувався НКВС РСФРР, і фінансовими органами колишнього Міністерства фінансів, які нині підпорядкувалися НКФ РСФРР, фактично унеможливило формування й виконання місцевих, у тому числі й міських, бюджетів<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Соколов Е.Н. Финансовая политика советской власти (октябрь 1917 – август 1918 гг.) / Е.Н. Соколов. – Рязань: Ряз. гос. ун-т имени С.А. Есенина, 2008. – 148 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fedy->

Проте, усвідомлюючи необхідність унормування процесу функціонування місцевих фінансів, радянське керівництво все ж робило деякі спроби налагодити критичну ситуацію. Так, восени 1918 р. Раднаркомом РСФРР були прийняті “Положення про організацію фінансових відділів губернських і повітових виконавчих комітетів рад депутатів”<sup>61</sup> та “Положення про грошові кошти та видатки місцевих рад”<sup>62</sup>, які мали регламентувати діяльність місцевих фінансових органів та порядок складання-затвердження виконання місцевих бюджетів. На території УСРР ці положення були введені в дію урядовими декретами за підписами голови РНК УСРР Х. Раковського та народного комісара фінансів Ф. Земіта в 1919 р. Відповідно до першого, що був прийнятий 23 лютого 1919 р., “з метою об’єднання та однорідного спрямування на місцях податкової, кошторисної, касової і фінансової справи” замість скасованих казенних палат, губернських акцизних управлінь та фінансових органів місцевого самоврядування запроваджувалися фінвідділи губернських та повітових виконкомів, покликані здійснювати загальне керівництво місцевими фінансами<sup>63</sup>. Друге положення, затверджене РНК УСРР в липні 1919 р., визначало джерела грошових надходжень міських рад (податки, доходи від місцевих підприємств і майна, асигнування на задоволення загальнодержавних потреб, надбавки та фінансова допомога із коштів Державного казначейства) та передбачало складання міських кошторисів щопівроку й затвердження їх губернськими з’їздами або ж їхніми виконками (кошториси міст, що підпорядковуються повітовим з’їздам) та РНК УСРР (міст губернського

---

diary.ru/?p=2773; Його ж. Большевики и финансы (август – декабрь 1918 г.) / Е.Н. Соколов // Российская история. – 2010. – № 2. – С. 3-15. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.fox-notes.ru/spravka/fn\\_s130910\\_1.htm](http://www.fox-notes.ru/spravka/fn_s130910_1.htm).

<sup>61</sup> Декрет Совета Народных Комиссаров от 1 ноября 1918 г. “Об организации Финансовых Отделов Губернских и Уездных Исполнительных Комитетов Советов Депутатов (Положение)”. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://istmat.info/node/31754>.

<sup>62</sup> Декрет СНК РСФСР от 6 декабря 1918 г. “О денежных средствах и расходах местных советов”. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_413.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_413.htm).

<sup>63</sup> СУ Украины за 1919 г. – К.: Печатня С.П. Яковлева, 1919. – Арт. 150.

значення)<sup>64</sup>. Та, незважаючи на розроблення нормативних основ, практична реалізація задекларованих принципів бюджетного будівництва на місцях гальмувалися як громадянською війною, так і економічними заходами “воєнного комунізму”. В результаті – місцеві бюджети потрапляли у значну залежність від фінансової допомоги з центру<sup>65</sup>. Тому 18 липня 1920 р. радянське керівництво рішенням другої сесії ВЦВК РСФРР скасувало поділ бюджету на державний і місцеві, об’єднавши їх в єдиний загальнодержавний бюджет<sup>66</sup>.

Відносна децентралізація економічно-господарських відносин, започаткована з проголошенням непу в березні 1921 р., супроводжувалася аналогічними процесами й у фінансовій сфері. Останнє передбачало створення губернських, повітових/округових, міських і волосних/районних 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.

Початок самостійному становленню місцевих бюджетів УСРР поклала постанова ВУЦВК “Про заходи щодо впорядкування фінансового господарства” від 4 січня 1922 р.<sup>67</sup> (аналогічна до постанови ВЦВК від 10 жовтня 1921 р.), яка скасовувала об’єднання загальнодержавного та місцевих бюджетів. Тоді ж на території УСРР вводилися в дію ще два декрети ВЦВК і РНК РСФРР: “Про порядок складання кошторисів доходів і видатків на 1922 р.

<sup>64</sup> СУ України за 1919 г. ... – Арт. 341.

<sup>65</sup> Гай–Нижник П. Податкова політика більшовиків в УСРР за часів воєнного комунізму / П.Гай–Нижник // Історія торгівлі, податків та мита: Збірник наукових праць. – Дніпропетровськ: АМСУ, 2011. – Вип. 2. – С. 96–106. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hai-puzhnyk.in.ua/doc/2012doc.php>.

<sup>66</sup> Давид А. К пятилетию Советского бюджета. История и перспективы / А. Давид // Финансовый вестник. – 1922. – № 7-8. – С. 5.

<sup>67</sup> ЗУ України за 1922-1923 рр. ... – Арт. 11.

і про порядок відкриття тимчасових кредитів аж до затвердження кошторисів” від 10 жовтня 1921 р.<sup>68</sup> та “Про місцеві кошториси” від 10 грудня 1921 р.<sup>69</sup>. Перший передбачав вилучення із кошторису загальнодержавного бюджету видатків місцевого характеру, другий – формування окремо річних кошторисів губернських, повітових, міських та волосних доходів і видатків. Починаючи з 1 січня 1922 р., всі місцеві доходи мали зараховувалися до місцевих фінансів відповідних виконкомів. Для покриття можливих дефіцитів по місцевим бюджетам декретом передбачалося створення окремого фонду. Таким чином, вже наприкінці 1921 – на початку 1922 рр. на законодавчому рівні відбулося відокремлення державного і місцевих бюджетів, були закладені основи внутрішньої диференціації останніх. Проте, окресливши загальні принципи, ці постанови і декрети не подали чіткого розмежування бюджетних і майнових прав місцевих органів влади: потребували уточнення процедура складання й затвердження місцевих бюджетів, структура їх прибутково-видаткової частини тощо.

Упродовж 1922 – 1923 рр. з’явилася низка постанов, покликаних ліквідувати прогалини українського радянського законодавства у сфері місцевих фінансів. Вони стали базовими й для формування бюджетів міст УСРР, оскільки окремих нормативних актів, які б регулювали функціонування виключно міських фінансів, ухвалено не було.

18 січня 1922 р. ВУЦВК прийняв постанови “Про реєстр видатків, що задовольняються з місцевих коштів”<sup>70</sup> та “Про місцеві грошові засоби”<sup>71</sup>, що визначали структуру міських витрат та основні статті міських доходів. Так, бюджетні видатки міст мали здійснюватися за п’ятьма основними розділами: на утримання загальноадміністративних установ, по комунальному господарству, на народну освіту, охорону здоров’я та Народний комісаріат земельних справ. Водночас на користь міських бюджетів встановлювалися відрахування від

---

<sup>68</sup> СУ за 1921 г. ... – Арт. 553; ЗУ України за 1922-1923 рр. ... – Арт. 15.

<sup>69</sup> Там само. – Арт. 13.

<sup>70</sup> Там само. – Арт. 36.

<sup>71</sup> Там само. – Арт. 37.

державних податків – у розмірі 25% від патентного і зрівняльного зборів. Крім того, було затверджено перелік місцевих податків і зборів, які дозволялося стягувати в містах і селищах міського типу. Серед них: податок з будинків, якими користуються приватні особи; збір з приватних осіб, установ, підприємств і володінь, які мають особливу вигоду з публічних підприємств довготермінового значення; одноразовий збір на право пересувної торгівлі; збір із закладів для вживання страв і напоїв та їх відвідувачів; збір з вантажів, які привозять і вивозять залізницями і водними шляхами; збір з худоби і домашніх тварин; збір з коней; збір із самокатів, самоходів, яхт, моторних човнів приватних осіб і установ; збір з промислових садів і городів; збір за користування громадськими вагами; нотаріальний збір за засвідчення угод, договорів тощо; реєстраційний збір та збір з публічних видовищ і розваг тощо.

Продовженням на шляху законодавчого оформлення міських бюджетів УСРР стали постанови ВУЦВК “Про порядок встановлення місцевих податків і зборів” від 5 липня 1922 р.<sup>72</sup>, “Про місцевий бюджет” від 16 серпня 1922 р.<sup>73</sup>, “Про передачу видатків із загальнодержавного бюджету до місцевих” від 2 жовтня 1922 р.<sup>74</sup>. Ними заборонялося введення будь-яких нових місцевих податків чи зборів без спеціального дозволу Уповноваженого Народного комісаріату фінансів РСФРР при РНК УСРР, а перенесення витрат із загальнодержавного бюджету – без постанови з цього приводу ВУЦВК чи РНК УСРР. Збільшувалася кількість видатків, які мали задовольнятися з міських бюджетів: до вже згаданих додавалися розділи на утримання Народного комісаріату юстиції, Военного комісаріату, Народного комісаріату соціального забезпечення, Української ради народного господарства. Також розширювався перелік місцевих податків і зборів, які дозволялося запроваджувати в міських поселеннях. Серед нововведень: збір з патентів на право продажу напоїв і тютюнових виробів, збір з біржових угод, з плакатів та

---

<sup>72</sup> СУ за 1922 г. ... – Арт. 465; ЗУ України за 1922-1923 рр. ... – Арт. 452.

<sup>73</sup> Там само. – Арт. 534.

<sup>74</sup> СУ за 1922 г. ... – Арт. 666; ЗУ України за 1922-1923 рр. ... – Арт. 626.

афіш, за право риболовлі та полювання. Встановлювалися нові ставки відрахування від державного промислового податку на 1922 р. Вперше підкреслювалося, що до бюджету міста відносяться кошти від експлуатації комунальних підприємств і господарств. Більш деталізовано номенклатура доходів міських кошторисів визначалася постановою ВУЦВК “Про доповнення та зміни до постанови “Про місцевий бюджет” від 17 січня 1923 р.<sup>75</sup>.

З метою узагальнення попередніх нормативно-правових напрацювань ЦВК СРСР 12 листопада 1923 р. затвердив “Тимчасове положення про місцеві фінанси”<sup>76</sup>, норми якого – з урахуванням особливостей економічного розвитку, адміністративно-територіального устрою тощо – поширювалися на всі радянські республіки. Для уникнення законодавчої плутанини “Тимчасовим положенням...” скасовувалася чинність прийнятих до цього постанов і декретів, натомість – подавалося надзвичайно деталізоване тлумачення як предмету місцевих фінансів та функціональних прав і обов’язків установ, які ними порядкують, так і процедури їх складання-затвердження-виконання, а також субсидування із загальнодержавних коштів у випадку дефіцитності.

Керівництво місцевими фінансами в союзних республіках покладалося на ЦВК, РНК та економічні наради республік, безпосереднє ж відання міським бюджетом – на фінансові органи міських рад. Уточнювалася номенклатура видатків: на кошти міст відносилися витрати на утримання місцевих радянських установ, квартирування військових частин червоної армії і флоту, по комунальному господарству, народній освіті, охороні здоров’я, соціальному забезпеченню, сільському господарству, місцевому транспорту, промисловості місцевого значення та органам праці. Були чітко конкретизовані статті доходів міських бюджетів, особливо податкові джерела їх наповнення. Положення надавало розгорнуті пояснення щодо ставок, суб’єктів та об’єктів оподаткування, процедури стягнення місцевих податків і зборів, а також

---

<sup>75</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 714, арк. 70-72.

<sup>76</sup> Постановление ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. “Временное положение о местных финансах”. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_1857.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1857.htm).

звільнення від їх сплати. Передбачалося, що встановлення, нарахування та стягнення податків і зборів місцевими органами влади відбувається в червоній валюті (червінцях). Окрім того, в документі визначався порядок оскарження незаконно встановлених податків і зборів, можливість відстрочки виплат, стягнення недоїмок і повернення неправильно зібраних коштів. Бюджетний період для міських, як і для загальнодержавних, фінансів розпочинався 1 жовтня та закінчувався 30 вересня наступного року.

Загалом “Тимчасове положення...” сприяло уніфікації основних принципів функціонування міських бюджетів як невід’ємної частини місцевих фінансів, узагальнивши весь попередній досвід роботи у цій сфері. Водночас його норми свідчили про відносно “автономний” статус місцевих бюджетів у складі радянської бюджетної системи, що згодом було підтверджено у спеціальних циркулярах НКФ УСРР “Про порядок застосування в УСРР розпоряджень НКФ РСФРР”<sup>77</sup> та “Про заборону безпосередніх зносин місцевих фінорганів із НКФ СРСР”<sup>78</sup>. Згідно з цими розпорядженнями будь-які фінансові проблеми мали вирішуватися виключно через консультації з НКФ УСРР, а нормативно-правові акти державно-партійного керівництва РСФРР могли запроваджуватися на території УСРР тільки після погодження з українським урядом.

Упродовж наступних років у розвиток та доповнення до “Тимчасового положення...” були розроблені нормативно-правові акти, які регламентували утворення й використання різного роду дотаційних фондів. Так, за прикладом створеного у квітні 1924 р. Особливого запасового фонду РНК УСРР на спеціальні потреби<sup>79</sup>, спільною постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 4 червня 1924 р. було започатковано формування відповідних губернських та округових

---

<sup>77</sup> Циркуляр НКФ УССР от 31 января 1924 г. “О порядке применения по УССР распоряжений НКФ РСФСР” // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 12. – С. 42.

<sup>78</sup> Циркуляр НКФ УССР от 21 апреля 1924 г. “О запрещении непосредственного сношения местных финорганов с НКФ СССР” // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 25. – С. 76.

<sup>79</sup> ЗУ України за 1924 рік. – Харків: Друкарня УВО ім. М. Фрунзе, 1924. – Арт. 89.

фондів, що відбувалося шляхом відрахувань від усіх місцевих бюджетів у розмірі не більш ніж 5% від загальної суми видатків<sup>80</sup>. У вересні ж 1925 р. їм на зміну були утворені округові фонди регулювання місцевого бюджету та округові й районні фонди непередбачуваних видатків. На формування перших спрямовувалися 3%, а других – 2% бюджетних коштів. Дефіцитні і “слабкі” бюджети звільнялися від цих відрахувань. Подання міських рад про видачу допомоги зі згаданих фондів розглядали округові бюджетні комісії, а затверджували окрвиконкоми за висновками округових планових комісій<sup>81</sup>. Тоді ж була прийнята постанова “Про порядок утворення й видаткування республіканського фонду регулювання місцевих бюджетів”. Згідно з нею фонд створювався за рахунок відрахувань від промислового податку і спрямовувався спеціально на покриття дефіцитів місцевих бюджетів. Розміри допомоги мали проектуватися Міжурядовою бюджетною нарадою при НКФ УСРР і затверджуватися РНК УСРР<sup>82</sup>. Також було затверджено список міських селищ, у яких стягувалася рента із земель, що знаходилися в межах міста<sup>83</sup>; оголошено перелік міст, в яких встановлювалися підвищені ставки місцевих податків і зборів<sup>84</sup>; здійснено розподіл округових міст на пояси відносно встановлення утримання співробітникам установ, що перебувають на місцевому бюджеті<sup>85</sup>.

У червні 1925 р. вперше за всю практику функціонування місцевих бюджетів на найвищому законодавчому рівні було розмежовано доходи і видатки між окремими бюджетними одиницями, чітко окреслено структуру бюджетів міст<sup>86</sup>. Так, прибуткова частина міського кошторису складалася з 14 розділів: залишки бюджетних коштів і недоплати, доходи з майна й підприємств сільськогосподарського значення, від комунального господарства, промисловості місцевого значення, різних підприємств й установ, що

---

<sup>80</sup> ЗУ України за 1924 рік. ... – Арт. 120.

<sup>81</sup> ЗУ України за 1925 рік. – Х.: Друкарня УВО ім. М. Фрунзе, 1925. – Арт. 413.

<sup>82</sup> Там само. – Арт. 412.

<sup>83</sup> ЗУ України за 1924 рік. ... – Арт. 231.

<sup>84</sup> ЗУ України за 1925 рік. ... – Арт. 149.

<sup>85</sup> Там само. – Арт. 375.

<sup>86</sup> Там само. – Арт. 279.

знаходилися на міському бюджеті, різні надходження, відрахування від державних прибутків і податків й надбавки до них, місцеві податки і збори, допомога з окружного фонду та загальнодержавних коштів і позики. Видатки міських бюджетів спрямовувалися на утримання міських рад, міліції, розшуку, органів юстиції і ДПУ в межах міста, на освіту, охорону здоров'я, соціальне забезпечення і охорону праці, комунальне господарство, місцеву промисловість, шляхи сполучення, ветеринарно-санітарні заходи, а також на погашення заборгованості, формування дотаційних фондів і надзвичайні витрати.

Остаточне оформлення нормативно-правової бази місцевих, а серед них – і міських, бюджетів відбулося із затвердженням 25 квітня 1926 р. ЦВК СРСР нового “Положення про місцеві фінанси”<sup>87</sup>. На його основі було розроблене й прийняте 23 листопада 1926 р. постановою 4-ї сесії ВУЦВК IX скликання “Положення про місцеві фінанси УСРР”. У ньому конкретизувалися права й обов’язки місцевих органів радянської України у бюджетній сфері у контексті змін, що відбулися в адміністративно-територіальному поділі упродовж першої половини 1920-х рр. Крім перелічених у союзному Положенні місцевих податків і зборів, для підсилення місцевих доходів встановлювалися ще 18. Окремо прописувався порядок оскарження розпоряджень і наказів місцевої влади щодо місцевих податків і оплат, формування спеціальних фондів для фінансової допомоги, звітні процедури тощо. Затверджувався точний перелік доходів і видатків округового й районного виконкомів, міських, селищних і сільських рад<sup>88</sup>. Упродовж 1927 – 1929 рр. до “Положення” були внесені доповнення і зміни, які, однак, не мали суттєвого значення для функціонування міських бюджетів. Цей документ залишався своєрідною “конституцією” для

---

<sup>87</sup> Постановление 2-й сессии ЦИК СССР III созыва от 25 апреля 1926 г. “Положение о местных финансах”. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=ESU;n=16372>.

<sup>88</sup> Устава про місцеві фінанси УСРР від 23 листопада 1926 р. // Систематичний збірник чинних законів УСРР. Т. V. Фінансові закони, чинні на 1 вересня 1929 р. – Х.: Юридичне видавництво НКЮ УСРР, 1929. – С. 85-154.

місцевих фінансових органів та їх працівників, не втрачаючи своєї чинності навіть з переходом до згортання нової економічної політики.

Поряд із цим важливу роль у регулюванні процесу становлення міських бюджетів 1920-х рр. відігравали накази й розпорядження Управління місцевих фінансів і Бюджетного управління НКФ УСРР, що надсилалися у вигляді циркулярів (“обіжників”) в усі місцеві фінансові відділи й були обов’язкові до виконання. Якщо постанови ВУЦВК і декрети РНК УСРР визначали загальний курс організації місцевих фінансів, то розпорядження НКФ УСРР подавали конкретні вказівки, рекомендації й пояснення щодо реалізації їх положень на практиці. Окрім того, вони регулювали поточні справи, пов’язані з функціонуванням місцевих бюджетів: встановлення окладів зарплати для працівників фінорганів, перегляду штатів та структури установ, підпорядкованих окрфінвідділам, порядку виплати зарплати службовцям державних установ, які утримувалися на місцеві кошти, норм додаткового асигнування по місцевому бюджету відповідно до урядових директив та постанов тощо<sup>89</sup>. Особливо важливе значення ці “обіжники” мали на початку 1920-х рр., коли тільки-но відбулося розмежування загальнодержавних і місцевих фінансів, розпочалася їх внутрішня диференціація й формування низового фінансового апарату.

Таким чином, формування нормативно-правової бази функціонування бюджетів українських міст відбувалося у руслі загальної законотворчості в сфері місцевих фінансів. Провідну роль у цьому процесі відігравали рішення вищого державно-партійного керівництва РСФРР, які з відставанням у декілька місяців практично без змін запроваджувалися на території УСРР. Високою активністю радянської влади відзначилися 1921 – 1924 рр., коли з’явилися низка постанов, декретів, інструкцій, а також “Тимчасове положення...”, що були покликані упорядкувати сферу місцевих фінансів загалом та функціонування міських бюджетів зокрема. Ці нормативно-правові акти

---

<sup>89</sup> Чеберяко О. Формування нормативно-правової бази місцевого бюджету в УСРР 1920-х рр. ... – С. 56.

сприяли розмежуванню державного і місцевих бюджетів, узгоджували внутрішню диференціацію останніх, регламентували процедуру формування і затвердження міських кошторисів, визначали головні джерела доходів і пріоритетні статті видатків, можливості покриття дефіцитів тощо. Важливу роль на цій стадії становлення міських бюджетів відіграли також циркулярні розпорядження НКФ УСРР. Завершення адміністративно-територіальної реформи в 1925 р. зумовило перегляд українського законодавства в сфері місцевих бюджетів. Головними здобутками цього періоду стали ухвалені загальносоюзне і республіканське “Положення про місцеві фінанси”, які уніфікували й вдосконалили попередні напрацювання у цій галузі й стали базовими посібниками для організації бюджетів українських міст доби нової економічної політики.

## **2.2. Створення та діяльність державних органів регулювання міських бюджетів**

Формування центрального й місцевого фінансового апарату УСРР, що відповідав за процес функціонування міських бюджетів, відбувалося в контексті утвердження радянської влади в Україні та її інкорпорації до державного механізму РСФРР. Початок цьому був покладений ще в грудні 1917 р. у Харкові на більшовицькому з'їзді рад, який проголосив Україну республікою робітничих, солдатських та селянських депутатів і федеративною частиною РСФРР. Наступними кроками пробільшовицьки налаштованих сил стали офіційне проголошення Української СРР (січень 1919 р.), прийняття на основі російського проекту Конституції УСРР (березень 1919 р.), підпорядкування партійних організацій КП(б)У Центральному комітетові РКП(б) (липень 1919 р.) та ліквідація всього урядового апарату УСРР (вересень 1919 р.)<sup>90</sup>. 27 січня 1920 р. Всеукраїнський революційний комітет на чолі з Г. Петровським прийняв постанову “Про об'єднання діяльності УСРР та

---

<sup>90</sup> Гай-Нижник П. Податкова політика Центральної Ради, урядів УНР, Української Держави, УСРР (1917-1930 рр.)... – С. 177-181.

РСФРР”, відповідно до якої всі декрети РСФРР, що стосувалися військової, фінансово-економічної, транспортної, поштово-телеграфічної сфер, набували чинності на території УСРР і підлягали негайному виконанню<sup>91</sup>. Важливе місце у процесі поступової ліквідації державного суверенітету України належить IV Всеукраїнському з’їзду рад, який у травні 1920 р. проголосив УСРР членом Всеросійської соціалістичної федеративної республіки та, “підтверджуючи згоду між центральними виконавчими комітетами УСРР і РСФРР щодо об’єднання комісаріатів військового, фінансів, залізничного, народного господарства, пошт і телеграфів”, доручив ВУЦВК продовжувати “політику тіснішого єднання” з РСФРР<sup>92</sup>. Вже в грудні 1920 р. курс на об’єднання ознаменувався укладенням між двома республіками договору про господарський та військовий союз<sup>93</sup>. Попри те, що в преамбулі угоди підкреслювалися незалежність і суверенність обох держав, вона, по суті, остаточно ліквідувала будь-яку самостійність українського радянського уряду в царині проведення фінансової політики.

Реалізуючи на практиці задекларований декретами, постановами, резолюціями керівних органів державної влади РСФРР і УСРР упродовж 1919 – 1920 рр. курс на об’єднання, ще наприкінці грудня 1919 р. НКФ РСФРР на чолі з М. Крестинським прийняв рішення щодо створення Колегії уповноважених Наркомфіну при Всеукраїнському революційному комітеті, до складу якої увійшли О. Шмідт (голова), М. Туманов і Я. Ландер<sup>94</sup>. Вже в січні 1920 р. розпочався та після IV Всеукраїнського з’їзду рад остаточно завершився процес реорганізації згаданої Колегії в Управління Уповноваженого комісаріату фінансів РСФРР при РНК УСРР (далі – Уповнаркомфін), до складу якого

---

<sup>91</sup> ЗУ України за 1919-1920 рр. ... – Арт. 7.

<sup>92</sup> Там само. – Арт. 245.

<sup>93</sup> СУ за 1921 г. ... – Арт. 13.

<sup>94</sup> ЦДАВО України, ф. 2, оп. 1, спр. 566, арк. 1, 111.

увійшли М. Туманов, А. Новицький, Т. Духовний<sup>95</sup>. Повноваження відомства регламентувалися положеннями угоди від 28 грудня 1920 р. та постанови РНК УСРР “Про Уповноважених РСФРР при Раднаркомі УСРР”, ухваленої 25 січня 1921 р. Згідно з цими документами Уповнаркомфін входив до РНК УСРР на правах народного комісара, у своїй діяльності зобов’язувався керуватися декретами РСФРР і УСРР, а також мав подвійну підпорядкованість: був підзвітний і підконтрольний водночас перед наркомом фінансів РСФРР і центральними органами радянської влади УСРР<sup>96</sup>. Структурно Управління Уповнаркомфіну поділялося на чотири відділи: кошторисно-бюджетний, інспекторсько-інструкторський (з податковим і кошторисно-розрахунком підрозділами), загальноадміністративний та грошових і розрахункових знаків. На той момент основні завдання найвищої фінансової установи УСРР зводилися до трьох. По-перше, перебудувати існуючі фіноргани в “єдиний фінансовий апарат обох республік”, по-друге, добитися дотримання принципу єдності каси та розширення безгрошових розрахунків між державними відомствами, по-третє, забезпечити функціонування всього державного організму за кошторисно-бюджетним порядком<sup>97</sup>. Втілення в життя цієї програми діяльності ускладнювалося низкою чинників: неузгодженістю ключових засад бюджетних відносин між УСРР і РСФРР, нестабільністю воєнно-політичної ситуації на українській території, відсутністю налагодженого поштово-телеграфного зв’язку між Харковом і Москвою, Харковом і місцевими фінансовими органами, нестачею як у центрі, так і на місцях кваліфікованих кадрів для проведення кошторисно-бюджетної справи

---

<sup>95</sup> Чугунов І.Я. Життєвий шлях Міністрів фінансів України та їх внесок у розвиток державної фінансової системи, 1917 – 2006 / І.Я. Чугунов, Г.О. П’ятаченко, Л.В. Кухарець. – К.: НДФІ, 2006. – С. 136.

<sup>96</sup> ЗУ України за 1921 р. ... – Арт. 25.

<sup>97</sup> Отчет Уполномоченного Наркомфина РСФСР на Украине за 1920 г. // Сборник отчетов Народных Комиссариатов УССР, Уполномоченных Народных Комиссариатов РСФСР при Совнарком УССР и Центральных Учреждений Украины V Всеукраинскому съезду Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. – Х.: 6-тая Советская типография, 1921. – С. 3.

тощо<sup>98</sup>. Як наслідок, постали практичні проблеми з побудовою місцевих фінансів, – і в липні 1920 р. державно-партійне керівництво РСФРР прийняло рішення про відмову від відокремленого функціонування місцевих бюджетів різних рівнів і формування загальнодержавного бюджету<sup>99</sup>. З огляду на це, діяльність Управління Уповнаркомфіну в УСРР впродовж усього 1921 р. проводилася, головним чином, у чотирьох напрямках: кошторисно-бюджетному (розгляд доходів і видатків народних комісаріатів), податковому (нарощення податкового апарату, пошук об'єктів і встановлення розмірів оподаткування), кредитному (створення Державного банку) і розподільчо-транспортному (розподіл грошових знаків)<sup>100</sup>.

Розмежування державного і місцевих бюджетів, а також їх внутрішня диференціація, що були законодавчо зафіксовані УСРР у січні 1922 р.<sup>101</sup>, зумовили необхідність утворення спеціального відомства для порядкування цією сферою. Це яскраво засвідчила практика 1921/1922 бюджетного року (скороченого, адже він тривав з 1 січня по 31 вересня 1922 р.). Вся робота, що стосувалася місцевого бюджету, виконувалася відповідними (губернськими/повітовими) фінансовими відділами разом із низкою інших завдань, а це – у свою чергу – не давало можливості зосередити увагу на становленні бюджетів нижчого рівня, у тому числі – міських<sup>102</sup>. З огляду на це у серпні 1922 р. у складі Уповнаркомфіну було утворене спеціальне Управління місцевого бюджету (згодом – Управління місцевих фінансів), що складалося з двох відділів: кошторисного та місцевих податків, зборів і доходів<sup>103</sup>. Згідно з “Положенням про Управління місцевого бюджету”, що було затверджене

<sup>98</sup> Отчет Уполномоченного Наркомфина РСФСР на Украине за 1920 г. ... – С. 6.

<sup>99</sup> Ящук Т.Ф. Советское законодательство о местных бюджетах (1918 - 1920-е годы)... – С. 96.

<sup>100</sup> Отчет Уполномоченного Наркомфина // Народное хозяйство Украины в 1921 г. Отчет Украинского экономического совета совету труда и обороны. – Х.: 4-я госуд. типография, 1922. – С. 759-774.

<sup>101</sup> ЗУ України за 1922-1923 рр. ... – Арт. 11.

<sup>102</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 1273, арк. 1-28.

<sup>103</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 723, арк. 419-420.

6 вересня 1922 р., на новостворене відомство покладалися підготовка і розробка всіх законодавчих матеріалів 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>104</sup>.

Структурні зміни в Уповнаркомфіні зумовили реорганізацію та перегляд штатів місцевих фінансових відділів. До серпня 1922 р. губернські фінвідділи склалися лише із голови, колегиї з чотирьох осіб, секретаріату та двох управлінь – кошторисно-розрахункового та податкового, в яких і зосереджувалася вся робота по місцевому бюджету впродовж 1921/1922 р.<sup>105</sup>. Процес формування окремого управління місцевих фінансів на губернському рівні розтягнувся на півроку. Це було пов'язано з тим, що державно-партійне керівництво РСФРР і УСРР займали принципово протилежні позиції в цьому питанні: у Москві вважали недоцільним виокремлення такого підрозділу в структурі губфінвідділів.

У грудні 1922 р. у губцентрах УСРР були проведені наради спеціальної Комісії НКФ РСФРР із місцевими фінансовими працівниками, де обговорювалися досягнення та прорахунки організації бюджетної справи в губерніях за попередній період, а також окреслювалися її майбутні перспективи. Присутній на засіданнях начальник відділу місцевих фінансів Управління податками і державними доходами при НКФ РСФРР (далі – Центроподаток) Ф. Смирнов щоразу акцентував увагу учасників нарад на тому, що український радянський уряд прийняв хибне рішення<sup>106</sup>, яке “...повинно розглядатися як пережиток попереднього державного устрою...”<sup>107</sup>, і виокремлення управлінь місцевого бюджету в губернських масштабах абсолютно недоцільне “...за сучасних взаємовідносин загальнодержавного і

---

<sup>104</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 721, арк. 15-18.

<sup>105</sup> Отчет Уполномоченного Наркомфина РСФСР на Украине за 1920 г. ... – С. 3.

<sup>106</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 1015, арк. 51.

<sup>107</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 1015, арк. 13.

місцевого бюджетів, за тісного їх зв'язку... і за можливості постійних переміщень джерел доходів і категорій видатків із одного в інший”<sup>108</sup>. Попри таку позицію московського керівництва, чиновник констатував, що станом на кінець 1922 р. практично в усіх губернських центрах УСРР – щоправда, з певними особливостями – були утворені згадані підрозділи. Чи не єдиним винятком з правила став київський губфінвідділ, який “не наслідував переважаючій в Україні тенденції до такого відокремлення шляхом утворення в ГФВ особливих управлінь чи відділів місцевого бюджету”<sup>109</sup>.

Поки ж український радянський уряд працював над проблемою уніфікації структури і штатів губфінвідділів, 13 січня 1923 р. від Центроподатку на місця було розіслано циркуляр “Про впорядкування складання й проведення місцевих бюджетів”, в якому пропонувалося не виділяти окремо управління місцевих бюджетів. У відповідь на це керівництво Уповнаркомфіну поширило обіжник, де підкреслювалося, що ці розпорядження не стосуються УСРР, і вказувалося, що губфінвідділи повинні керуватися виключно затвердженим Колегією Уповнаркомфіну та розісланим ще 16 листопада 1922 р. “Положенням про управління місцевих бюджетів губфінвідділів”<sup>110</sup>.

Починаючи з 1923 р., згідно з пропозицією спеціальної Комісії при Уповнаркомфіні, губфінвідділи формувалися в складі голови, заступника і семи управлінь, штати яких коливалися в залежності від розряду губерній. Відтоді у їх структурі остаточно утвердилися й управління місцевого бюджету, які у свою чергу складалися з відділу місцевих податків і зборів та кошторисного. У Київській, Харківській і Одеській губерніях, які відносилися до I-го розряду, штати цих управлінь нараховували 31 особу. У губерніях II-го розряду – Полтавській, Катеринославській, Донецькій і Подільській – в управлінні місцевого бюджету працювало 23 особи, а Чернігівській та Волинській губерніях (III-й розряд) – 21 особа. На відміну від губернських, в округових

<sup>108</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 1015, арк. 72.

<sup>109</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 1015, арк. 51.

<sup>110</sup> Циркуляр УпНКФ от 16 ноября 1922 г. “Об организации Управления местного бюджета” // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 2. – С. 23.

фінансових відділах відповідні структурні одиниці поки що не передбачалися<sup>111</sup>. Для покращення кваліфікації губернських та округових фінансових працівників при Управлінні Уповнаркомфіну були відкриті короткотермінові фінкурси на чолі з начальником Управління місцевих фінансів А. Гринштейном<sup>112</sup>.

Зі створенням Управління місцевих фінансів і відповідних структурних одиниць у місцевих фінвідділах організація бюджетної роботи покращилася. Проте вже через півроку його функціонування 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 адміністрування всіх місцевих податків і зборів, а також держподатків, які зараховуються до місцевого бюджету, Податковому управлінню в центрі та на місцях, а порядкування місцевими доходами залишити у віддані Управління місцевих фінансів<sup>113</sup>. Загалом же поява спеціального відомства сприяла виробленню більш організованого підходу до становлення системи місцевих бюджетів, їх внутрішнього поділу, а також упорядкуванню процесу їх складання і виконання.

Важливе місце у сфері регулювання державних і місцевих фінансів УСРР відігравали й інші органи державної влади. Так, 18 січня 1922 р. при ВУЦВК була утворена Бюджетна комісія, на яку покладалося виконання консультативно-дорадчих функцій<sup>114</sup>. Відповідні “філії” утворювалися також при губернських/округових фінвідділах і райвиконкомах<sup>115</sup>. До їх повноважень відносилися розгляд і подання висновків щодо формування і виконання місцевих бюджетів, розподілу доходів і видатків між окремими бюджетними

---

<sup>111</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 714, арк. 95-104.

<sup>112</sup> Курсы финработников // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 4. – С. 19.

<sup>113</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 714, арк. 146.

<sup>114</sup> ЗУ України за 1922-1923 рр. ... – Арт. 39.

<sup>115</sup> ЗУ України за 1924 р. ... – Арт. 249; ЗУ України за 1926 рік. – Х.: Укрголовліт Урядова друкарня ім. т. Фрунзе, 1926. – Арт. 1.

одинацями, господарсько-операційних планів тощо. Окрім того, у серпні 1922 р. за постановою уряду при Уповнаркомфіні було засновано Міжвідомчу бюджетну нараду, призначену для розгляду надкошторисних витрат<sup>116</sup>, а в серпні 1925 р. – аналогічну нараду при НКФ УСРР у справі розгляду місцевих бюджетів<sup>117</sup>. Остання складалася з голови та по одному представникові від Наркомату фінансів УСРР, Наркомату робітничо-селянської інспекції УСРР, Наркомату праці УСРР, Державної планової комісії УСРР та Всеукраїнської ради професійних спілок. До її компетенції входили перевірка місцевих бюджетів щодо їх відповідності до чинного законодавства, встановлення розміру цільової допомоги за рахунок республіканського та субвенційного фондів, розгляд прохань про позики. Бюджетна комісія при ВУЦВК і Міжбюджетна нарада при Уповнаркомфіні тісно співпрацювали між собою, уособлюючи взаємини двох гілок влади – виконавчої та законодавчої<sup>118</sup>.

До місцевих органів, які безпосередньо відповідали за формування, затвердження і виконання міських бюджетів в УСРР упродовж 1920-х рр., належали губернські та округові з'їзди рад, міські ради, губернські та округові виконавчі комітети<sup>119</sup>. При цьому міськрадам відводилася далеко не визначальна роль у цьому процесі, що було зумовлено небажанням з боку республіканського та губернського керівництва здійснити повну децентралізацію бюджетної системи, а також практикою розбудови місцевих органів радянської влади у попередні роки.

Досвід періоду “воєнного комунізму” показав, що функціонування у одному місті двох (у повітовому) або навіть трьох (у губернському) виконавчих комітетів породжувало часті внутрішні суперечки між ними. В результаті було порушено питання про доцільність самостійного (відокремленого) існування міських виконкомів, яке активно обговорювалося на 2-му з'їзді представників губернських і міських виконавчих комітетів РСФРР у березні 1919 р., на

---

<sup>116</sup> ЗУ України за 1922-1923 рр. ... – Арт. 526.

<sup>117</sup> ЗУ України за 1925 рік. ... – Арт. 528.

<sup>118</sup> Чеберяко О.В. Бюджетна система в УСРР 1920-х рр. ... – С. 106.

<sup>119</sup> Велихов Л.А. Основы городского хозяйства... – С. 418.

конференції РКП(б) та VII Всеросійському з'їзді рад у грудні 1919 р. Розглядалися два варіанти вирішення проблеми: одні наполягали на злитті міських виконкомів з повітовими, інші переконували, що більш правильно було б об'єднати їх з губернськими виконкомами. Прихильники різних варіантів погоджувалися в одному – необхідності існування єдиного виконавчого комітету в повітових містах. Доповідаючи по цьому питанню на з'їзді, Л. Каменєв відзначив: "...Об'єднуючи виконкоми, ми самі собі закриваємо шлях у майбутній діяльності. Навпаки, ми повинні залишити собі руки абсолютно вільними і тільки тоді, коли у нас буде досвід вільного мирного будівництва, прийняти відповідні постанови..."<sup>120</sup>. З огляду на це, було прийнято резолюцію, що вирішення питання про об'єднання виконкомів приймається місцевими органами влади, але у кожному окремому випадку підлягає затвердженню ВЦВК<sup>121</sup>.

Окреслена проблема була актуальною і для УСРР. Головним аргументом на користь функціонування єдиних виконкомів були обмеженість грошових ресурсів та нестача кваліфікованих кадрів для забезпечення необхідної роботи. До цього додавали також тези про "особливості класової боротьби" і "прагнення дрібнобуржуазних націоналістичних кіл використати ради у своїх інтересах"<sup>122</sup>.

У лютому 1921 р. Президія ВЦВК прийнята циркулярну постанову "Про організацію міських рад робітничих і червоноармійських депутатів"<sup>123</sup>, а вже

---

<sup>120</sup> Владимирский М. Организация советской власти на местах / М. Владимирский. – М.: Государственное изд-во, 1921. – С. 45-49.

<sup>121</sup> Резолюция VII Всероссийского съезда советов от 12 декабря 1919 г. "О советском строительстве". – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://istmat.info/node/38871>.

<sup>122</sup> Гонтар А.В. Городские Советы Украины: история становления и развития... – С. 22.

<sup>123</sup> Циркулярное постановление Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 8 февраля 1921 г. "Об организации городских советов рабочих и красноармейских депутатов". – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://istmat.info/node/45884>.

21 квітня 1921 р. однойменна постанова була прийнята й ВУЦВК<sup>124</sup>. На відміну від російського варіанту, який зберігав відокремлені виконкоми в тих губернських містах, де вони вже існували, але не рекомендував їх утворення в повітових містах, українське керівництво ухвалило, що міськради усіх без винятку адмінцентрів УСРР власних виконавчих комітетів не формують і мають обслуговуватися відповідно губернськими чи повітовими (згодом – округовими) виконкомом та їх структурними відділами. Останні не рідше, ніж раз на місяць, були зобов'язані звітувати перед міськими радами. Право ж сформувати власний виконавчий комітет у складі не більше 7 осіб зберігали тільки заштатні міста, містечка та фабрично-заводські селища (при цьому у структурі їх виконкомів не передбачалося створення окремого фінансового відділу). Таким чином, виникала парадоксальна ситуація, коли великі адміністративні центри із населенням понад 50-100 тис. осіб – на відміну від заштатних містечок і селищ – не мали права створювати власні органи виконавчої влади.

Продовжуючи вдосконалювати законодавство у напрямку радянського будівництва, ВЦВК 26 січня 1922 р. ухвалив “Положення про ради губернських, повітових і заштатних міст і селищ міського типу”, яке визначало повноваження і зміст діяльності міських рад, порядок їх виборів, права та обов'язки депутатів, взаємовідносини з іншими органами радянської влади тощо. “Для залучення до радянського будівництва і практичної роботи відділів виконавчого комітету членів міської ради” у її складі створювалися секції відповідно до структури губернського/повітового виконкому. Однак, їхні завдання зводилися лише до розгляду і обговорення заходів конкретного відділу виконкому, а також висунання ініціатив<sup>125</sup>. Таким чином, згадане “Положення” (чинне на території УСРР до 1925 р.<sup>126</sup>) поклато початок формуванню спеціальних міських фінорганів: фінансово-бюджетних секцій і

---

<sup>124</sup> ЗУ України за 1921 рік. ... – Арт. 202.

<sup>125</sup> СУ за 1922 г. ... – Арт. 90.

<sup>126</sup> Гонтар А.В. Городские Советы Украины: история становления и развития... – С. 16.

фінансово-кошторисних підрозділів комунальних секцій міськрад, які, однак, надіялися дуже обмеженими правами і практично не мали можливості впливати на бюджетний процес<sup>127</sup>.

“Тимчасове положення...” 1923 р. внесло певні корективи до процедури формування бюджетів українських міст. Відтепер до компетенції міських рад відносилося складання фінансового кошторису. Але цей процес відбувався лише після розмежування губернським/повітовим з’їздом рад на основі попередніх напрацювань відповідних фінвідділів і висновків економічних нарад місцевих доходів і витрат на губернські, повітові та міські. Сформовані кошториси міст попередньо розглядалися тими ж фінвідділами та економнарадами, а після схвалення бюджети заштатних міст виносилися на затвердження повітового виконкому, бюджети повітових міст – губернського виконкому, бюджети губернських міст – губернського з’їзду рад<sup>128</sup>. Таким чином, згаданий документ не надто розширяв бюджетні права міст, делегуючи їх, головним чином, губернським/повітовим з’їздам рад та їх виконавчим комітетам.

Незважаючи на наявну нормативну-правову базу, яка, здавалося б, цілком чітко розподілила права і обов’язки у питанні складання-погодження-затвердження-виконання бюджетів українських міст, певний хаос до цього процесу вносили взаємовідносини між місцевими відомствами Уповнаркомфіну та міськкомунгоспом. Так, поки тривало конструювання організаційної структури центральних і місцевих фінорганів УСРР, справу управління міськими фінансами фактично перебрало на себе керівництво комунгоспів. У їх касах зосереджувалися не тільки доходи від функціонування комунальних підприємств і експлуатації комунального майна, але й надходження від місцевих податків і зборів, а подекуди – і загальнодержавні

---

<sup>127</sup> Велихов Л.А. Основы городского хозяйства... – С. 419.

<sup>128</sup> Постановление ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. “Временное положение о местных финансах”. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_1857.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1857.htm).

податки<sup>129</sup>. З огляду на домінуютьну роль комунальних доходів у бюджеті міста, органи комунгоспу активно відстоювали своє право на участь у процесі управління містом, наполягаючи “...присвоїти міськкомунгоспу права міського бюджету”, більше того – “...повної фінансової самодіяльності і незалежності від фінорганів і бюджетних комісій”<sup>130</sup>. Ці вимоги були небезпідставними, адже під час формування кошторисів у губернських і повітових/округових фінвідділах звичайною практикою були різноманітні маніпуляції: урізання видаткового кошторису, вилучення невідкладних витрат і надмірне розтягування прибуткових статей. Найбільш благодатною “нивою” для цього було саме комунальне господарство: “...потреба благоустрою, ремонт муніципалізованих будівель і обладнання підприємств, нове будівництво, службовий і робочий персонал – все це, після опрацювання у фінорганах, здобуває зовсім непізнаваний вигляд: безощадний ніж в руках фінвідділу в одних місцях урізає, в інших шматує...”<sup>131</sup>. Як наслідок, комунгоспи почали приховувати свої реальні прибутки, применшувати бюджетні надходження та задовольняти власні потреби за рахунок понадкошторисних доходів. У свою чергу місцеві фінвідділи відповідали на це перескладанням проектів комунальних кошторисів у бік збільшення по прибутковим статтям<sup>132</sup>.

Ця міжвідомча “війна” на місцях фактично віддзеркалювала протистояння центральних органів УСРР, зокрема Державної планової комісії при РНК УСРР (далі – Укрдержплан) та Уповнаркомфіну. У той час, як перша інстанція цілеспрямовано відстоювала лінію фінансової автономії органів комунгоспу, інша сторона конфлікту наполягала на включенні його доходів і видатків до міського бюджету бруто, що фактично означало повне

<sup>129</sup> Совецание завгубфинотделов Украины 11-14 июля 1922 года // Финансовый вестник. – 1922. – № 3-4. – С. 46.

<sup>130</sup> Храмов В. Городской бюджет... – С. 13.

<sup>131</sup> Островский В. Коммунальное хозяйство и финорганы / В. Островский // Коммунальное дело. – 1927. – № 7. – С. 21.

<sup>132</sup> Велихов Л.А. Основы городского хозяйства... – С. 420.

підпорядкування фінорганам<sup>133</sup>. Певного консенсусу згадані відомства досягли лише в 1923/1924 бюджетному році: комгоспи входили до міського бюджету повністю, однак їх окремі підприємства за умови переведення на госпрозрахунок відраховували лише своє сальдо<sup>134</sup>. Позбавлені права самостійно розпоряджатися власними фінансами, міськкомунгоспи практично втрачали будь-які важелі впливу в місцевому управлінні.

Становлення загальної вертикалі фінансових органів, які здійснювали управління міськими бюджетами в УСРР, завершилося в лютому 1924 р., коли для здійснення контролю за доцільністю використання місцевих коштів спільною постановою ВУЦВК і РНК УСРР були запровадженні ревізійні комісії<sup>135</sup>.

Наступний етап формування організаційно-правових основ функціонування міських бюджетів пов'язаний із активізацією у всесоюзному масштабі боротьби міських рад за утвердження власної організаційної, правової, фінансової тощо самостійності, а також із завершенням адміністративно-територіальної реформи в УСРР. Так, проблеми компетенції міських рад були предметом обговорення на Всесоюзній нараді з питань радянського будівництва, що проходила в два етапи: 5-7 січня та 1-3 квітня 1925 р. У результаті була ухвалена постанова “Про зміцнення роботи міськрад”, в якій, окрім настанов із організації діяльності пленумів і секцій, вказувалося на право міських рад здійснювати керівництво установами і підприємствами, функціонування яких пов'язано з обслуговуванням потреб міста, складати окремо міські бюджети і видавати обов'язкові в межах міста постанови<sup>136</sup>.

На початку липня 1925 р. зв'язку із відмовою від губерньського поділу державно-партійне керівництво УСРР вдалося до перегляду функцій установ, які порядкують місцевими фінансами. При цьому рекомендації Всесоюзної

---

<sup>133</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 723, арк. 331.

<sup>134</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 740, арк. 181-183.

<sup>135</sup> ЗУ України за 1924 рік. ... – Арт. 42.

<sup>136</sup> Совещание по вопросам советского строительства. 1925 г., апрель. – М.: ЦИК СССР, 1925. – С. 125-128.

наради були враховані лише формально. Згідно з постановою ВУЦВК управління міськими бюджетами продовжувало розосереджуватися між усією вертикаллю фінансових органів. Так, на Міжурядову бюджетну нараду при НКФ УСРР покладалися розгляд міських бюджетів на їх відповідність чинному законодавству та здійснення фінансового контролю. Округові та районні з'їзди рад були відповідальні за затвердження розподілу доходів і видатків між бюджетними одиницями, ставок місцевих податків і зборів, розгляд і затвердження бюджетів округових і районних міст. Округові та районні виконкоми забезпечували виконання міських бюджетів і зобов'язувалися доповідати про це міській раді. До прерогативи останніх відносилося тільки подання попередніх кошторисів до округових фінвідділів та фінансово-податкових частин райвиконкомів, які після розгляду на бюджетних комісіях та внесення поправок і доповнень складали бюджет свого адміністративного центру<sup>137</sup>. Невдовзі була переглянута й сама структура округових фінвідділів, в яких передбачалося формування окремих управлінь місцевих фінансів у складі бюджетного відділу (22 особи), відділу доходів (14 осіб) і відділу обліку й статистики місцевого бюджету (12 осіб)<sup>138</sup>.

Прерогативи діяльності міських органів радянської влади розглядалися також на Всеукраїнській нараді працівників міськрад 5-7 жовтня 1925 р. у Харкові. У ній взяли участь 66 представників від 29 міст УСРР<sup>139</sup>, які обговорювали проект нового положення “Про міські й селищні ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів”. 28 жовтня 1925 р. його ухвалила друга сесія ВУЦВК IX скликання. Компетенції міських рад у фінансовій сфері в згаданому документі прописувалася досить розмито: “розглядати й ухвалювати міський бюджет, подавати його на затвердження, наглядати за його виконанням”<sup>140</sup>.

---

<sup>137</sup> ЗУ України за 1925 р. ... – Арт. 352.

<sup>138</sup> ЗУ України за 1926 рік... – Арт. 82.

<sup>139</sup> Первое Всеукраинское совещание городских советов, 5-7 октября 1925 г.: Стеногр. отчет и материалы. – Х.: ВУЦИК, 1925. – С. 88.

<sup>140</sup> ЗУ України за 1925 рік... – Арт. 490.

Поштовхом до розширення компетенції органів радянської влади в містах, у тому числі й у сфері місцевих фінансів, стали проголошення курсу на індустріалізацію, що відбулося на XIV з'їзді ВКП(б) та XI з'їзді КП(б)У в грудні 1925 р., і пов'язана з цим політика “пожвавлення роботи рад”, покликана підвищити роль міст у господарському будівництві радянської влади<sup>141</sup>. Так, певні зрушення на користь бюджетних прав міських рад принесло “Положення про місцеві фінанси УСРР” від 23 листопада 1926 р. Відповідно нього на міські ради покладалося здійснення загального керівництва відповідно до чинного законодавства, розгляд і затвердження міського бюджету та звіту про його виконання, встановлення в межах міста видів і розмірів місцевих податків і зборів, термінів їх сплати, порушення клопотань про видачу допомоги із республіканського чи окружного фондів, укладання позик. Бюджети округових і районних міст склалися на підставі кошторисів, що їх подавали окружні/районні відділи й інспектури та міські відділи комунального господарства. На їх основі фінвідділи округу чи району складали бюджет своїх міст, які подавалися на розгляд і затвердження відповідним виконкомом і міським радам. Виконання міського бюджету покладалося на президії міських рад через відповідні округові фінвідділи, а в містах, що не є округовими чи районними центрами – безпосередньо на президії (що цікаво, селищні ради зберігали право самостійно складали та виконувати свій бюджет)<sup>142</sup>. Прийняття нового “Положення про місцеві фінанси УСРР”, яке дало можливість міським радам брати участь у виконанні бюджету, зумовило необхідність внесення змін і доповнень до “Положення про міські ради” від 1925 р.

13 квітня 1927 р. X Всеукраїнський з'їзд рад поставив перед ВУЦВК завдання переглянути діюче положення на користь розширення прав міських рад в адміністративно-господарській та культурно-просвітницькій сферах<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> Жмака В.М. Боротьба міських рад за бюджетні права в 20-х рр. ХХ ст. ... – С. 50.

<sup>142</sup> Устава про місцеві фінанси УСРР від 23 листопада 1926 р. ... – С. 85-154.

<sup>143</sup> Гонтар А.В. Городские Советы Украины: история становления и развития... – С. 27.

Остаточне оформлення фінансової самостійності міських рад пов'язано із затвердженням у жовтні 1927 р. другою сесією ВУЦВК X скликання нового положення “Про міські ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів”. Так, вони здобували право складати, розглядати, затверджувати та виконувати міських бюджет, затверджувати звіти про його виконання. Окрім цього, до компетенції міськрад відтепер відносилося переміщення кредитів в межах бюджетних статей, встановлення і стягнення місцевих податків і зборів, формування місцевих фондів і капіталів спецпризначення, створення кредитних установ тощо. За окривконкомами ж зберігалася можливість подавати свої зауваження і пропозиції щодо корегування бюджету, однак самі зміни вносилися тільки за рішенням міської ради<sup>144</sup>.

Отримання міськими радами УСРР права самостійно формувати та розпоряджатися власними фінансами сприяло налагодженню дієвого місцевого самоврядування, що підкреслювалося у звіті уряду на XI Всеукраїнському з'їзді рад у травні 1929 : “... розширення прав міськрад, особливо великих міст, які мають міцне комунальне господарство, великі джерела прибутку і спираються на індустріальний пролетаріат, значно поживавило їх практичну роботу. Ці ради тепер фактично виконують усю місцеву адміністративно-господарську роботу і практично є найвищою владою на місцях”<sup>145</sup>.

Таким чином, виокремлення на законодавчому рівні кошторису міста в окрему бюджетну одиницю, що відбулося на початку 1922 р., не означало надання міським радам права самостійно володіти й розпоряджатися власними фінансами. Натомість була регламентована надзвичайно складна процедура регулювання міських бюджетів, у якій опосередковано чи прямо були задіяні як центральні (УпНКФ/НКФ УСРР загалом і Управління місцевих фінансів

---

<sup>144</sup> Друга сесія Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів X скликання: Стенографічний звіт та постанови / Оргінстр ВУЦВК. – Х.: [Б. в.], 1927. – С. 410-411.

<sup>145</sup> Маркова С. Місцеві вибори в УСРР та національних республіках СРСР у 1927, 1929 роках: порівняльний аналіз / С. Маркова // Мандрівець. – 2011. – № 3. – С. 47.

зокрема, Бюджетна комісія при ВУЦВК і Міжбюджетна нарада при УпНКФ), так і місцеві фінансові органи УСРР (губернські/округові з'їзди рад і фінансові відділи губ/окрвиконкомів, секції міських рад, ревізійні комісії). Їх структурно-організаційне становлення і розподіл функціональних прерогатив щодо складання-розгляду-затвердження-виконання-перевірки міських фінансів завершилося станом на 1924 р. Надзвичайна обмеженість бюджетних, майнових та інших прав спонукала міські ради винести цю проблему на обговорення на загальносоюзному рівні. Активізація боротьби міськрад за розширення власної компетенції співпала з проголошенням у 1925 р. курсу на індустріалізацію. Необхідність економічного і фінансового зростання міст, що в майбутньому мало виступити запорукою успішного індустріального розвитку, стало вирішальним фактором на користь надання фінансової самостійності міським радам. Все ж упродовж 1921-1927 рр. переважаючу роль у процесі формування, затвердження та виконання міських бюджетів відігравали не органи місцевого врядування, а фінансові структури НКФ УСРР. Широкі бюджетні права міські ради здобули тільки напередодні згорання нової економічної політики.

### **2.3. Вплив адміністративно-територіальної та грошової реформ на функціонування міських бюджетів і бюджетних відносин**

Становлення бюджетних відносин в Українській СРР у 1920-х рр. відбувалося в контексті низки системних перетворень. Важливе місце серед цих змін належало адміністративно-територіальній та грошовій реформам, які поетапно проводилися в радянській Україні у першій половині 20-х рр. ХХ ст.

На початку 1920-х рр. в УСРР зберігався адміністративно-територіальний поділ Російської імперії, що суперечило ідеологічним принципам радянської влади. Метою реформи було запровадження нового, більш досконалого устрою, який сприяв би налагодженню системи державного управління після громадянської війни<sup>146</sup>. Її підготовка і проведення покладалися на створену

---

<sup>146</sup> ЗУ України за 1922-1923 рр. ... – Арт. 668.

восени 1922 р. Центральну адміністративно-територіальну комісію (ЦАТК) при ВУЦВК та відповідні філії при губернських і повітових виконкомах<sup>147</sup>.

У результаті першого етапу реформи кількість губерній у складі УСРР скоротилася з 12 до 9. Зокрема, згідно з постановою ВУЦВК від 21 жовтня 1922 р. територія Миколаївської губернії ввійшла до складу Одеської (губцентр – м. Одеса), Запорізька губернія була приєднана до Катеринославської (губцентр – м. Катеринослав), а при розформуванні Кременчуцької губернії Золотоноський, Кременчуцький і Хорольський повіти відходили до Полтавської губернії, Черкаський і Чигиринський – до Київської, а Олександрійський – до Катеринославської<sup>148</sup>. Тоді ж розпочалося й планування нового округового поділу. Так, на засіданнях ЦАТК від 28 жовтня та 13 грудня 1922 р. обговорювалися майбутні округові центри Української СРР<sup>149</sup>. Окрім цього, впродовж грудня 1922 – лютого 1923 рр. Комісією та її місцевими представництвами проводилися спеціальні погубернські обстеження, які передбачали з'ясування природно-історичних умов майбутніх округів, а також детальне вивчення становища сільського й лісового господарства, промисловості, зовнішніх і внутрішніх ринків, торгівлі, кооперації, фінансів, бюджету і господарського балансу округу<sup>150</sup>. Таким чином, нове районування УСРР мало б виходити з принципів економічного тяжіння місцевості до певного адмінцентру. Однак, повністю реалізувати цей принцип не вдалося<sup>151</sup>. На засіданнях ЦАТК 31 січня та 9 лютого 1923 р. відбулося затвердження округових міст радянської України<sup>152</sup>. Остаточне ж рішення про запровадження нового адміністративно-територіального устрою прийняте у березні 1923 р. на другій сесії ВУЦВК VII скликання, що ухвалила

---

<sup>147</sup> ЗУ України за 1922-1923 рр. ... – Арт. 741.

<sup>148</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 721, арк. 92.

<sup>149</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 1254, арк. 3, 8.

<sup>150</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 714, арк. 84-88.

<sup>151</sup> Ярошевич А. Адміністративне районування Київщини / А. Ярошевич // Местное хозяйство. – 1925. – № 3. – С. 7.

<sup>152</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 714, арк. 89-94.

резолуцію про створення замість 102 старих повітів 53 округ<sup>153</sup> (на 1924 р. їх кількість зменшилась до 51)<sup>154</sup>.

Другий етап адміністративно-територіальної реформи був пов'язаний із повною ліквідацією губерній та подальшим скороченням кількості округів. Це питання активно обговорювалося на пленумі ЦК КП(б)У 6-8 жовтня 1924 р. За підсумками доповіді голови Центральної контрольної комісії КП(б)У та наркома робітничо-селянської інспекції УРСР Д. Лебеда, губернський поділ був визнаний застарілим і не актуальним для подальшого радянського будівництва. При цьому чи не найвагомішими аргументами на користь відмови від губерній було переконання, що це сприятиме економії як місцевих, так і загальнодержавних фінансів<sup>155</sup>. Згідно з постановою РНК УСРР від 14 лютого 1925 р. “Про ліквідацію губерній і перехід на триступеневу систему управління” вся територія радянської України поділялася на округи і райони під управлінням єдиного республіканського центру. Для запровадження нового устрою створювалася спеціальна Центральна комісія на чолі з головою РНК УСРР В. Чубарем, яка зобов'язувалася завершити проведення реформи до 1 жовтня 1925 р.<sup>156</sup>. 15 лютого 1926 р., виступаючи на відкритті ІV Всеукраїнської фінансової наради, першої після завершення адміністративно-територіальної реформи, В. Чубар так прокоментував її результати: “Треба сказати, що ми дійсно маємо деяке погіршення в частині надходження податків, складання бюджетів, задоволенні деяких місцевих потреб тощо... Важко сказати, чи це відноситься на рахунок реформи чи ні...

---

<sup>153</sup> Буценко А. К вопросу районирования Украины. Краткий обзор работ по районированию УССР за 1922-23-24-25 гг., в связи с переходом на трехстепенную систему управления / А. Буценко. – Х.: Госиздат Украины, 1925. – С. 15.

<sup>154</sup> Верменич Я. Реформування адміністративно-територіального устрою УРСР у 20-30-х рр.: прорахунки й уроки... – С. 83.

<sup>155</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 1, спр. 129, арк. 152-157.

<sup>156</sup> ЗУ України за 1925 рік... – Арт. 49.

Ясно, що деякі моменти реформи були недостатньо продумані, але основна її думка правильна”<sup>157</sup>.

Проведення адміністративно-територіальної реформи мало безпосередній вплив на бюджетні відносини в УСРР, сприяючи їх організаційно-функціональному впорядкуванню<sup>158</sup>. Водночас її здійснення внесло деяку дезорганізацію в процес становлення системи місцевих фінансів, в тому числі й бюджетів українських міст. Відсутність тісної взаємодії між ЦАТК і Бюджетною комісією ВУЦВК призвело до того, що нове районування запроваджувалося без узгодження з конкретними кошторисними періодами. Це ускладнювало як планування та складання, так і виконання бюджету. Внаслідок скасування губерній та утворення округів відбулося перенесення багатьох бюджетних центрів, що у свою чергу зумовило розформування губернських фінансових відділів, реорганізацію частини повітових фінвідділів в округові. На місці ж решти створювалися звичайні каси НКФ УСРР<sup>159</sup>. Ці зміни не носили, як здається на перший погляд, тільки формальний характер, а зумовили в свою чергу проведення низки заходів: перегляд штату місцевих фінансових працівників<sup>160</sup>, інвентаризацію майна колишніх повітових фінвідділів і кас НКФ УСРР, ревізію фінінспекторських ділянок, списків платників податків, ведення діловодства тощо<sup>161</sup>.

<sup>157</sup> IV Всеукраинское финансовое совещание. Ежедневные бюллетени. – Х.: Издание НКФ УССР, 1926. – № 1. – С. 2.

<sup>158</sup> Чеберяко О.В. Бюджетна система в УСРР 1920-х рр. ... – С. 179.

<sup>159</sup> Циркуляр УпНКФ от 25 мая 1923 г. “Об упразднении уфинотделов и образовании вместо них окрфинотделов и приходо-расходных касс НКФ” // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 14. – С. 22-23.

<sup>160</sup> Державний архів Київської області (далі – ДАКО), ф. Р-632, оп. 1, спр. 1712, арк. 71-75.

<sup>161</sup> Циркуляр бухгалтерского отдела о немедленном приступлении к работам по районированию финорганов Черниговщины // Финработник Черниговщины. – 1923. – № 3-4. – С. 25-27; Циркуляр отдела местного бюджета о немедленном приступлении к работам по районированию финорганов Черниговщины // Там само. – С. 27-29; Циркуляр о порядке передачи и приема делопроизводства фининспекторов в связи с переходом к новому административно-территориальному делению Черниговщины // Там само. – С. 29-30; Новое

Запровадження нового районування супроводжувалося скороченням адміністративного апарату<sup>162</sup>. З одного боку, це сприяло зменшенню видатків на його утримання, що й очікувалося напередодні проведення реформи. З іншого – скорочення управлінсько-виконавчого штату ускладнило загальну організацію бюджетного процесу через нестачу кваліфікованих фінансових працівників на місцях. Те, що апарат фінорганів недостатньо підготовлений до виконання покладених на нього завдань, чітко підкреслювалося у циркулярах НКФ УСРР ще в розпал реформи<sup>163</sup>. Така ж думка була озвучена у доповіді наркома фінансів Радянської України С. Кузнєцова про підсумки і перспективи фінансового будівництва 16 лютого 1926 р. на IV Всеукраїнській фінансовій нараді<sup>164</sup>.

Відмова від губернського устрою в 1925 р. ускладнила бюджетний процес на місцях також із огляду на нагальну потребу розмежування між округами майна підприємств і капіталів, які раніше належали губвиконкомам, а також установ, які перебували на бюджеті губвиконкомів і не передавалися на держбюджет. “При цьому потрібно врахувати необхідність максимального збереження на місцевому бюджеті установ і підприємств губвиконкомів, і передачу на держбюджет тільки тих, які жодним чином не можуть бути прикріпленими до округів”, – наголошувалося в циркулярі НКФ УСРР від 28 березня 1925 р.<sup>165</sup>.

---

районирование г. Киева // Вестник Киевского губфинотдела. – 1923. – № 51. – С. 17-21.

<sup>162</sup> Сокращение аппарата – задача дня // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 14. – С. 5-7.

<sup>163</sup> Циркуляр НКФ УССР от 15 ноября 1923 г. “Об организационных мероприятиях по Управлению местных финансов” // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 35. – С. 31-32.

<sup>164</sup> IV Всеукраинское финансовое совещание. Ежедневные бюллетени. – Х.: Издание НКФ УССР, 1926. – № 2. – С. 5.

<sup>165</sup> Циркуляр НКФ УССР от 28 марта 1925 г. “О предоставлении соображений и сведений по распределению имущества предприятий и прочих, принадлежавших ГИК в связи с реформой” // Приложение к Финансовому бюллетеню. – 1925. – № 20. – С. 15.

У результаті запровадження нового адміністративно-територіального поділу УСРР виникла також необхідність установлення точного переліку міст і селищ міського типу, що було продиктовано різними нюансами в системі оподаткування міського і сільського населення<sup>166</sup>. Так, якщо за переписом 1923 р. до категорії міських селищ у радянській Україні було внесено 621 населений пункт, то після прийняття ВУЦВК і РНК УСРР 16 квітня 1924 р. інструкції “Про порядок зарахування населених пунктів до розряду міських і сільських селищ”<sup>167</sup> їх кількість зменшилася до 402. Основними критеріями для класифікації виступали кількість населення (понад 3000 жителів для селищ міського типу, понад 10 000 – для міст); відсоток осіб, зайнятих у сільському господарстві та промисловості; становище торгівлі; рівень благоустрою тощо. Таким чином, до міських селищ УСРР були зараховані 41 округовий центр (в т.ч. Харків і Балта), 39 “інших” міст, 96 “офіційних” та 226 “неофіційних” селищ міського типу<sup>168</sup>.

У результаті перегляду внутрішніх кордонів УСРР змінювався об’єм доходів і видатків бюджетних одиниць. Так, у процесі реформи відбулося також чимало локальних змін, зокрема розширення міських меж шляхом включення прилеглих територій. Для прикладу, упродовж першої половини 1920-х рр. територія м. Києва збільшилася із 17,5 до 39,9 тис. га<sup>169</sup>. Це зумовило зростання як надходжень, так і витрат міських бюджетів. При цьому відсутність чіткого розмежування між міськими землями і прилеглими передмістями сільського типу призвело до плутанини зі збором місцевих податків, розміри яких встановлювалися залежно від категорії селища. Для вирішення цієї та

---

<sup>166</sup> Ярошевич А. Города и поселения городского типа в Киевской губернии / А. Ярошевич // Местное хозяйство. – 1925. – № 6. – С. 3.

<sup>167</sup> ЗУ України за 1924 рік... – Арт. 87.

<sup>168</sup> Подгаецкий В.В. Города Украины в годы НЭПа... – С. 31-36.

<sup>169</sup> История Киева. Т. 3. Кн. 1. Киев социалистический / Под ред. Н.И. Супруненко. – К.: Наукова думка, 1985. – С. 156.

інших поточних проблем було зніційовано детальне вивчення соціально-економічного стану округів, районів, міст тощо<sup>170</sup>.

Важливе значення у процесі формування міських бюджетів УСРР відігравав також адміністративний статус міста. Маючи можливість впливати на розмежування місцевих доходів і видатків між окремими бюджетними одиницями, губернські центри акумулювали в своїх бюджетах в середньому 34,2 % доходів і 33,9 % видатків загальногубернського бюджету, а округові – відповідно 11,2 % та 10,3 % (станом на 1923/24 р.)<sup>171</sup>. Такий розподіл у межах губернії був пов'язаний не лише з соціально-економічними можливостями і потребами тієї чи іншої бюджетної одиниці, але й із елементарним прагненням губернських центрів зберегти централізацію власних фінансів<sup>172</sup>. НКФ УСРР неодноразово вказував губфінвідділам на цей недолік, зокрема і в циркулярі від 15 листопада 1923 р., в якому зобов'язував місцеві ресурси розподіляти пропорційно між центром і периферією та рівномірно на самій периферії з урахуванням об'єктивних умов і дотриманням встановленого порядку<sup>173</sup>. Ліквідувавши губернський поділ, адміністративно-територіальна реформа першої половини 1920-х рр. урівняла в статусі колишні губернські та окремі повітові міста, які стали округовими центрами УСРР, таким чином сприяючи подальшій децентралізації місцевого бюджету.

Поряд зі змінами в адміністративно-територіальному поділі УСРР в першій половині 1920-х рр. відбувалася також грошова реформа. Її необхідність її була зумовлена глибокою економічною кризою та розбалансуванням всієї фінансової системи, що стали наслідком Першої світової війни, революції та безгосподарської політики більшовиків у роки “воєнного комунізму”.

---

<sup>170</sup> Об установлении черты городов и местечек // Вестник Киевского губфинотдела. – 1923. – № 24. – С. 1-2.

<sup>171</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 1273, арк. 37 зв.

<sup>172</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 1273, арк. 1.

<sup>173</sup> Руководящие указания по сметной работе Управления местных финансов // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 35. – С. 28-30.

Система грошового обігу царської Росії напередодні Першої світової війни характеризувалася відносною стабільністю: за даними на 1 січня 1914 р., в обігу знаходилося близько 2 млрд. руб., що були практично повністю забезпечені золотим фондом Державного банку, який становив 1,743 млн. руб. Участь у війні не лише ліквідувала довоєнні фінансові досягнення Росії, але й зумовила початок її економічного занепаду. Головним моментом, який визначив подальшу долю грошового обігу, став перехід Росії від системи золотого обігу до паперових грошей, а також початок використання царським і тимчасовим урядами емісії для заповнення бюджетного дефіциту. Вже на 1 березня 1917 р. кількість паперових грошей в обігу становила 11,786 млн. руб., а станом на 1 листопада 1917 р. – 22,446 млн. руб.<sup>174</sup>. Взявши у період “воєнного комунізму” курс на поступову ліквідацію грошей, радянська влада продовжувала використовувати емісію як одне із джерел фінансування свого державного механізму. Так, за період від Жовтневої революції до проголошення непу грошова маса в обігу зросла в 100 разів, при цьому ціни на товари збільшилися у 380 разів, таким чином реальна цінність грошей поступово зводилася нанівець<sup>175</sup>. Згідно з курсом радянської влади на зміну грошовим розрахункам мав прийти організований на загальнодержавному рівні товарообмін<sup>176</sup>. Тому цілком природною виглядала наступна динаміка: упродовж 1918 – 1921 рр. роль грошової емісії порівняно зі значенням доходів від продрозкладки змінилася обернено пропорційно. Так, якщо у 1918/1919 р. від емісії було отримано 523 млн. довоєнних руб., а від продрозкладки –

---

<sup>174</sup> Точильников Г. Денежное обращение (1917 – 1927 гг.)... – С. 36-39.

<sup>175</sup> Там само. – С. 41.

<sup>176</sup> Декрет СНК РСФСР от 5 августа 1919 г. “О товарообмене и обязательной сдаче населением продуктов сельского хозяйства и промыслов”. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_476.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_476.htm); Декрет СНК РСФСР от 15 июля 1920 г. “О расчетных операциях”. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_725.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_725.htm).

121 млн. руб., то станом на 1920/1921 р. доходи від цих джерел становили 186 млн. та 480 млн. відповідно<sup>177</sup>.

Загальне кризове становище грошової системи в радянських республіках супроводжувався деякими особливостями в УСРР, де в обігу одночасно перебували царські рублі, золоті й срібні монети, радянські грошові знаки, гроші Тимчасового уряду (“керенки”) і українських урядів, іноземна валюта й численні місцеві “сурогати” грошей – всього понад 7 тис. найменувань. Водночас налагодження товарообміну на цій території ускладнювалося неврожаєм 1921 р., гострим дефіцитом промислових товарів, необхідних для обміну на сільськогосподарську продукцію, труднощами практичної організації натурального обміну між суб’єктами господарювання<sup>178</sup>.

Перехід до непу, що ознаменувалося частковим відродженням ринкових відносин, знову актуалізував проблему грошового обігу, необхідність його стабілізації та регулювання з боку держави. В контексті розгляду нових викликів фінансової політики, що постали перед радянською владою, питання грошових відносин в УСРР обговорювалося на засіданні пленуму ЦК КП(б)У 21 липня 1921 р. Констатуючи зростання значення грошей як вартісного еквіваленту обміну, партія ставила перед РНК УСРР та губерньськими виконкомами завдання здійснити перехід до суворої бюджетної системи та скорочення видатків; забезпечити вилучення максимальної кількості грошових знаків через стягнення податків з населення та регулювання грошового обігу шляхом розвитку системи кредитування, мережі ощадних кас тощо; дотримуватися планомірності по відношенню до видаткового бюджету й розширити коло підприємств і установ, переведених на господарський розрахунок<sup>179</sup>. Однак, з огляду на відсутність можливості забезпечити надходження доходів як податкового, так і неподаткового характеру, які до того ж ще не були до кінця денатуралізовані, радянське керівництво продовжувало

---

<sup>177</sup> Альський М. Наши финансы за время гражданской войны и нэпа... – С. 9.

<sup>178</sup> Носань Н. Грошова реформа 1922 – 1924 рр. в УСРР: історичний аспект: автореф. дис. ... – С. 10-12.

<sup>179</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 1, спр. 80, арк. 11.

активно використовувати емісію для покриття бюджетного дефіциту<sup>180</sup>. Так, упродовж 1921/1922 р. кількість грошових знаків в обігу збільшилася у 203 рази, а в 1922/1923 р. – ще в 23рази<sup>181</sup>.

Поряд з цим поступове зростання промисловості і торгівлі, відродження сільського господарства, розширення мережі кредитних установ створювало передумови для оздоровлення фінансового господарства країни. Першим кроком до нормалізації грошового обігу стала деномінація, що відбулася двічі – 3 листопада 1921 р. і 24 жовтня 1922 р.: перша прирівняла 1 руб. зразка 1922 р. до 10 тис. руб. попередніх випусків, друга – 1 руб. зразка 1923 р. до 100 руб. 1922 р.<sup>182</sup>. Це значно спростило кошторисно-розрахункові операції, однак не зупинило емісію і подальше знецінення грошей, зумовивши пошуки нової одиниці вартісного виміру, якою й став червінець. Його поява була пов'язана з прийняттям РНК РСФРР декрету “Про надання Державному банку права випуску в обіг банківських білетів”. Відповідно до закону, червінці випускалися номіналом у 10, 25, 50 і 100 та забезпечувалися на 25% золотом або іноземною валютою, а решта 75% – короткотерміновими векселями і товарами, що легко реалізуються<sup>183</sup>. Введення червінця ускладнило грошовий обіг, запровадивши систему паралельного використання двох валют: неможливість відмовитися від емісії паперових грошей як важливого джерела покриття дефіциту державного бюджету зумовила збереження радянського знаку. Однак, сфери їх обігу чітко розмежовувалися, адже червінці першопочатково призначалися для використання в кредитних операціях<sup>184</sup>.

---

<sup>180</sup> Финансы Украины. Обзор деятельности НКФ в связи с общим состоянием народного хозяйства УССР / Под ред. А. Гринштейна. – Х.: НКФ УССР, 1924. – С. 9.

<sup>181</sup> Яснопольский Л. Эмиссия в 1921/22 г., 1922/23 г. ... – С. 2-3.

<sup>182</sup> Юровский Л.Н. Денежная политика советской власти (1917 – 1927)... – С. 146-147.

<sup>183</sup> Декрет СНК РСФСР от 25 июля 1922 г. “О предоставлении Государственному банку права выпуска в обращение банковых билетов”. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_1363.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1363.htm).

<sup>184</sup> Боголепов М. Денежная реформа... – С. 15-16.

У грошовому обігу УСРР червінці з'явилися у грудні 1922 р. Джерелами їх надходження були не тільки каси НКФ і Держбанку, як загалом у СРСР, але й кредитні установи, виробничі організації, транспорт, пошта тощо<sup>185</sup>. Монополія зовнішньої торгівлі забезпечила радянському керівництву можливість міцно утримувати курс червінця по відношенню до іноземної валюти, що сприяло завоюванню довіри населення до нового грошового знаку й остаточного утвердження його в обігу упродовж 1923 р.<sup>186</sup>.

На початку 1924 р. уряд приступив до завершального етапу реалізації грошової реформи, що полягав у випуску нових казначейських білетів і викупі поширених в обігу радянських знаків. Так, 5 лютого 1924 р. ЦВК СРСР і РНК СРСР ухвалили постанову “Про випуск державних казначейських білетів”, яка вводила в обіг купюри номіналом у 1, 3 і 5 руб. золотом<sup>187</sup>. Наступним кроком стало прийняття 22 лютого 1924 р. постанови “Про карбування і випуск срібної і мідної монети радянського зразка”, що регламентувала введення в обіг дрібних розмінних грошей (10, 15, 20, 50 коп., 1 руб. срібною та 1, 2, 3, 5 коп. мідною монетами)<sup>188</sup>. А 7 березня 1924 р. РНК СРСР затвердив постанову про викуп радянських знаків за курсом 50 000 руб. знаками 1923 р. за 1 руб. золотом. На момент прийняття цього рішення цінність усіх радзнаків, які ще перебували в обігу, становила 15 млн. руб., тому їх викуп не мав викликати

---

<sup>185</sup> Сигал Б. Опыт исчисления денежной массы, находящейся в обращении на Украине... – С. 104.

<sup>186</sup> Точильников Г. Денежное обращение (1917 – 1927 гг.)... – С. 43.

<sup>187</sup> Постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 5 февраля 1924 г. “О выпуске государственных казначейских билетов”. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_1941.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1941.htm).

<sup>188</sup> Постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 22 февраля 1924 г. “О чеканке и выпуске в обращение серебряной и медной монеты советского образца”. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_1964.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1964.htm).

жодних труднощів<sup>189</sup>. Цей процес планувалося закінчити до 10 квітня, однак остаточно всі радзнаки вдалося вилучити тільки до 1 червня 1924 р.<sup>190</sup>.

Грошова реформа 1922 – 1924 рр. у кінцевому результаті досягнула своєї мети – оздоровлення радянської фінансової системи. Це у свою чергу сприяло піднесенню промислового розвитку, стабілізації цін, розширенню товарно-грошових відносин між містом і селом, а також загальному упорядкуванню бюджетних відносин в УСРР.

Передусім, реалізація грошової реформи мала вплив на виокремлення із загальнодержавного бюджету системи місцевих фінансів. Так, її успіх значною мірою був пов'язаний із потребою приборкати шалені темпи емісії грошових знаків. Однак, без скорочення дефіциту державного бюджету, головним джерелом фінансування якого й були емісійні кошти, вирішити цю проблему було неможливо. Оскільки інших шляхів заповнення прибуткової частини в умовах загальної економічної кризи не передбачалося, радянське керівництво вирішило боротися з дефіцитом за рахунок скорочення державних видатків. Останнє планувалося здійснити, надавши місцям право формувати власні бюджети й поступово передаючи на їх забезпечення практично всі адміністративні, соціально-економічні та культурно-освітні потреби місцевого значення<sup>191</sup>.

Розвантажуючи таким чином державний бюджет, радянська влада покладала великі надії на те, що місцеве керівництво знайде кращі джерела прибутків, аніж грошова емісія. Зокрема, в резолюції “Про фінанси і бюджет”, ухваленій 24 лютого 1922 р. на ІХ Всеросійському з'їзді рад, зазначалося: “З'їзд... бачить у місцевих бюджетах один із дієвих засобів побудови правильного фінансового господарства, оскільки місцеві бюджети повністю базуються на податках та збільшенні прибутковості місцевих підприємств, не

---

<sup>189</sup> Точильников Г. Денежное обращение (1917 – 1927 гг.)... – С. 44.

<sup>190</sup> Носань Н. Підготовка до завершення грошової реформи 1922 – 1924 рр. в УСРР... – С. 26.

<sup>191</sup> Альский М. Наши финансы за время гражданской войны и нэпа... – С. 14.

опираючись на емісію паперових грошей”<sup>192</sup>. Та безперервне знецінювання радянських знаків вже у тому 1922 р. засвідчило неможливість зведення реальних річних державного і місцевих бюджетів у цій валюті, зумовивши пошук більш стійкої одиниці виміру доходів і видатків<sup>193</sup>. До кінця березня 1922 р. всі обрахунки здійснювалися у так званих “довоєнних рублях”<sup>194</sup>, у які конвертувалися радзнаки через множення на спеціальний коефіцієнт, який встановлювався НКФ РСФРР раз на місяць залежно від величини індексу товарних цін. Однак навіть щомісячний перегляд курсу радянських знаків до довоєнного рубля не давав можливості відобразити реальний процес знецінення грошової маси. З 30 березня 1922 р. від використання довоєнних рублів відмовилися<sup>195</sup> й перейшли до обрахунків у “товарних” або “індексних” рублях, вартість яких базувалася на індексах цін на товари широкого вжитку<sup>196</sup>.

Відсутність твердої валюти для здійснення бюджетних обрахунків негативно вплинула на організацію кошторисно-бухгалтерської справи як в центрі, так і на місцях. Звітуючи про роботу в м. Києві управління місцевого бюджету відзначало неможливість “навіть із грубим наближенням підійти до обчислень прибуткових і видаткових статей бюджету” у 1922/1923 р.<sup>197</sup>. Аналогічні скарги лунали й від представників київського міськкомгоспу: “В наших умовах, коли знецінення грошей в один місяць нерідко дорівнює 30-70%, природно, що до кожного платежу і до кожної недоплати доводиться включати тарифну різницю, а нерідко і пеню, в результаті чого обрахунки, без сумніву, значно ускладнилися. Ця обставина, а також часті зміни тарифу (починаючи з червня тарифи встановлювалися 2 рази на місяць, а з серпня –

---

<sup>192</sup> СУ за 1922 г. ... – Арт. 46.

<sup>193</sup> Финансы Украины. Обзор деятельности НКФ... – С. 28.

<sup>194</sup> СУ за 1922 г. ... – Арт. 75, 127.

<sup>195</sup> Там само. – Арт. 310.

<sup>196</sup> Носань Н. Початок грошової реформи 1922 – 1922 рр. в УСРР – введення червінця // Історичні записки: Збірка наукових праць. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.info-library.com.ua/books-text-10400.html>.

<sup>197</sup> Державний архів м. Києва (далі – ДАК), ф. Р-1, оп. 1, спр. 15, арк. 118-121.

4 рази на місяць) настільки ускладнюють процес обрахунків і його техніку, що навантаження... зростає більше, ніж у 3 рази”<sup>198</sup>.

Нереальність здійснення фінансових обрахунків спричинила появу так званих “орієнтовних” річних і поквартальних бюджетів, які неодноразово переглядалися упродовж усього бюджетного року. Це зумовило подальше збільшення навантаження на місцевих фінансових працівників, які обслуговували одразу потреби губернії-губміста, округу-окрміста-району, й відповідно – порушення бюджетної дисципліни (прострочення термінів складання кошторисів, надання звітної документації до фінустанов вищого рівня тощо).

Введення у 1922 р. до грошового обігу червінців і зручність застосування їх в обрахунках (адже їх курс не встановлювався штучно, а визначався біржовим становищем) зумовили початок їх використання у бюджетній справі<sup>199</sup>. Стаття № 121 “Тимчасового положення...” 1923 р. зобов’язувала фінансові органи складати місцеві бюджети всіх рівнів, тобто й міські, в червінцях<sup>200</sup>. Однак, розпорядження центру на місцях виконане не було: бюджет 1923/1924 р. також носив характер орієнтовного, оскільки не був збудований у твердій валюті, а “обрахований по ставкам і цінам, вираженим у радзнаках, а потім переведений в червінці”<sup>201</sup>. Поставивши за мету сформулювати у 1924/1925 р. вперше реально стабільні бюджети, НКФ УСРР у жовтні 1924 р. звернувся до губернських і округових фінвідділів з циркулярними вказівками “скласти на наступний рік місцеві бюджети по кожній бюджетній одиниці в твердій валюті”. Зміни і доповнення до них мали відбуватися тільки в порядку додаткових кошторисів і жодним чином не шляхом перескладання річних

---

<sup>198</sup> ДАК, ф. Р-1, оп. 1, спр. 37, арк. 56 зв.-57.

<sup>199</sup> Финансы Украины. Обзор деятельности НКФ... – С. 28-29.

<sup>200</sup> Постановление ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. “Временное положение о местных финансах”. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_1857.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1857.htm).

<sup>201</sup> Квартальные местные бюджеты в 1923/24 г. // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 36. – С. 6-8.

бюджетів поквартально<sup>202</sup>. Таким чином, починаючи з другої половини 1920-х рр. формування міських бюджетів перейшло на якісно новий рівень, що пов'язано з переведенням кошторисно-бухгалтерських операцій на основі твердої валюти – червінця.

Отже, становлення міських бюджетів УСРР у 1920-ті рр. співпало у часі з проведенням адміністративно-територіальної та грошової реформ. Перша була покликана ліквідувати застарілий устрій, який дістався радянській владі у спадок від царської Росії, а друга – впорядкувати “фінансове господарство” СРСР загалом і стабілізувати грошовий обіг зокрема. Здійснення обох реформ, що не узгоджувалося з визначеними кошторисними періодами, вносило певну дезорганізацію до процесу формування бюджетів українських міст, зумовивши реорганізацію місцевих фінансових органів, перегляд майнових прав між бюджетними одиницями, уточнення прибуткової та видаткової частин бюджету, здійснення надскладних кошторисно-бухгалтерських обрахунків у зв'язку зі змінами вартісних одиниць виміру тощо. Поряд із цим завершення згаданих реформ вагомий вплив на процес формування й виконання міських бюджетів. Так, адміністративно-територіальні зміни 1920-х рр. визначили точний перелік міських селищ і розширила їх кордони, вилучили губернський центр як посередника у розподілі місцевих доходів і видатків, що безперечно сприяло як організаційному впорядкуванню міських фінансів, так і зростанню об'єму доходів і видатків бюджетів українських міст. У свою чергу введення до грошового обігу твердої валюти – червінця – спростило обрахунки, зменшило навантаження на фінансових працівників, що загалом сприяло зміцненню фінансової дисципліни на місцях.

\*\*\*

Практичному формуванню міських бюджетів передувало юридичне оформлення міжбюджетних відносин в Українській СРР. Цей процес значно залежав від рішень московського керівництва, яке цілеспрямовано проводило курс на ліквідацію будь-якої самостійності українського радянського уряду в

---

<sup>202</sup> ДАКО, ф. Р-632, оп. 1, спр. 1725, арк. 1.

царині фінансової політики. Тому ухвалені ВУЦВК і РНК УСРР декрети, постанови та положення, покликані регулювати сферу місцевих фінансів (а серед них – й міських), були, по суті, дублюванням аналогічних законодавчих актів ВЦВК і РНК РСФРР, а згодом – союзних. Нормативно-правові основи функціонування бюджетів українських міст були закладені впродовж 1921-1924 рр., тоді як у другій половині 1920-х рр. вони лише доповнювалися та вдосконалювалися.

Паралельно з розробленням законодавчої бази відбувалося створення центральних та місцевих фінансових органів, які прямо чи опосередковано відповідали за складання-схвалення-затвердження-виконання міських бюджетів. Хоч на папері їх “господарями” вважалися міські ради, останні, насправді, не відігравали важливої ролі в означеному процесі. Реальними розпорядниками міських коштів практично до кінця 1920-х рр. виступали фінансові відділи губернських/округових виконкомів, дорадчі функції при них виконували бюджетні комісії, а загальне інструктування здійснювалося Управлінням місцевих фінансів при НКФ УСРР.

Проведення радянським керівництвом у першій половині 1920-ті рр. адміністративно-територіальної та грошової реформи сприяло організаційно-функціональному упорядкуванню міжбюджетних відносин в УСРР, що не могло не відзначитися й на міських бюджетах. Вплив першої був помітніший: запровадження нового поділу було безпосередньою причиною для перегляду бюджетного законодавства у напрямку подальшої децентралізації місцевих фінансів. Друга ж відіграла більш опосередковану, хоча й не менш важливу роль, адже стабільність грошового обігу була головною запорукою формування “твердих”, збалансованих кошторисів зі сталими показниками доходів і видатків.

## РОЗДІЛ 3

## ДЖЕРЕЛА ДОХОДІВ МІСЬКИХ БЮДЖЕТІВ

**3.1. Прибутки комунального сектору міст – основа міських бюджетів**

Згідно з радянським законодавством, яке регулювало сферу місцевих фінансів, доходна частина міських бюджетів формувалася за рахунок доходів від комунальних підприємств загального користування, міських земель, експлуатації чи здавання в оренду промислових, комісійних, транспортних тощо підприємств, установ і закладів, утримання яких не здійснювалося за рахунок державного (республіканського) бюджету, іншого місцевого майна<sup>203</sup>. Саме на ці джерела покладалися найбільші надії в справі наповнення бюджету. На необхідності зростання прибутків міської казни за рахунок збільшення неподаткових надходжень упродовж 1920-х рр. наголошувалося неодноразово. Такі вказівки лунали як у циркулярах Уповнаркомфіну<sup>204</sup>, так і в партійних директивах<sup>205</sup>. Згодом це було зафіксовано у резолюції 8-го Всеукраїнського з'їзду рад від 21 січня 1924 р. Відповідно до неї губвиконкомам доручалося “вжити всіх заходів до того, щоб неподаткові доходи в кошторисах всіх бюджетних одиниць мали більшу вагу, аби було можливим зменшити відрахування та додатки до державних податків на користь місцевого бюджету”<sup>206</sup>.

У дійсності реалізація цих розпоряджень ускладнювалося тим, що на початку 20-х рр. ХХ ст. комунальне господарство УСРР перебувало у кризовому стані. З одного боку, спадщина, яка залишилася від дореволюційних

---

<sup>203</sup> Постановление ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. “Временное положение о местных финансах”. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_1857.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1857.htm).

<sup>204</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 715, арк. 81; спр. 740, арк. 181-183; Циркуляр УпНКФ от 4 июня 1923 г. “Об использовании всех доходов неналогового характера” // Финансовый бюлетень. – 1923. – № 18. – С. 59.

<sup>205</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 6, спр. 44, арк. 212-213; оп. 20, спр. 1811, арк. 10-11.

<sup>206</sup> ЗУ України за 1924 р. ... – Арт. 33.

часів, була невеликою й не могла повністю задовольнити потреби міських мешканців. Зокрема, із 176 офіційних міських селищ електричне освітлення було тільки у 118, водогони – у 50, каналізація – в 4, трамвай – у 8<sup>207</sup>. При цьому, за даними міського перепису 15 березня 1923 р., кількість квартир, які користувалися справними елементами благоустрою, виражалася в наступних цифрах: лише 81 893 помешкань мали робочий водопровід, 46 979 – каналізацію, а 4 432 – були підключені до центрального опалення<sup>208</sup> (Див. Додаток А. 1). Населення ж українських міст, яке за період національно-визвольних змагань суттєво скоротилося, упродовж 1920-х рр. почало неухильно зростати. Так, у 1920 р. його чисельність становила 4,8 млн. осіб, у 1923 р. – 5,1 млн. осіб, у 1926 р. – 5,4 млн. осіб, у 1928 р. – 5,6 млн. осіб<sup>209</sup> (Див. Додаток А. 2). За підсумками 1926 р. серед міських селищ УСРР нараховувалося 6 міст – Катеринослав (нині – Дніпро), Київ, Миколаїв, Одеса, Сталіно (нині – Донецьк), Харків – із населенням понад 100 тис. мешканців, 10 міст – з населенням від 50 до 100 тис., 29 – з населенням від 20 до 50 тис., 59 – з населенням від 10 до 20 тис. та 72 – до 10 тис. осіб (Див. Додаток А. 3)<sup>210</sup>. Зростання кількості міських жителів передбачало збільшення навантаження на основні комунальні об'єкти. Паралельно з цим відбувалося також і територіальне прирощення міських селищ. Наприклад, за рахунок передмість більш ніж на 100% збільшилася площа Києва, Харкова, Запоріжжя, Маріуполя, Сміли, Черкас і Чернігова. Звісно, деякі міські селища втратили частину своєї території. Найсуттєвіше (на понад 50%) зменшилися площі Зінов'ївська (нині – Кропивницький), Миколаєва, Бахмута (з 1924 по 2016 рр. – Артемівськ), Білої Церкви та Херсона. Однак, ці останні зміни не надто суттєво вплинули на

---

<sup>207</sup> Вологодцев І. Каплунов І. Комунальне господарство міст України. / І. Вологодцев, І. Каплунов. – Х.: Держвидав “Господарство України”, 1930 – С. 10.

<sup>208</sup> Статистика України. Серія XIV. Міська статистика. Т. II. Вип. 3. № 63. Нерухоме майно та житлові умови в містах України... – С. 69.

<sup>209</sup> Україна. Статистичний щорічник на 1929 р. – Х.: ЦСУ УСРР, 1929. – С. 20-21.

<sup>210</sup> Україна в цифрах. 1927. – Х.: Урядова друкарня ім. Фрунзе, 1927. – С. 8.

загальні дані щодо земельного фонду міських селищ, який станом на 1 жовтня 1924 р. становив 331,1 тис. га<sup>211</sup> (Див. Додаток А. 4). Приєднання нових територій вимагало значного розширення комунальної мережі, яка головним чином зосереджувалася в центральній частині міста й не була розрахована на обслуговування окраїн.

З іншого боку, у результаті революційних подій 1917 – 1920-х рр. наявні комунальні підприємства значно занепали: частина – була зруйнована, інші ж перебували у близькому до цього стані. Влітку 1921 р. завідувач Донецького губкомгоспу доповідав про незадовільне становище комунальних підприємств м. Бахмута через повсюдну нестачу відповідних робітників, відсутність ремонтних матеріалів, продуктового фуражу для роботи асенізаційних обозів<sup>212</sup>. У зв'язку з важким технічним станом у 1922 р. втрати в водопровідній мережі м. Києва доходили до 55%, а в електромережі – до 40%<sup>213</sup>. Розширення, переобладнання і капітального ремонту комунальних підприємств було гострою проблемою й для м. Харкова<sup>214</sup>. Падіння виробничих потужностей комунальних підприємств було характерним для всієї УСРР<sup>215</sup>. Поряд з цим до 1923 р. фактично не проводилося жодних серйозних робіт із зовнішнього благоустрою міст: зелені насадження залишалися надзвичайно занехаяними, ремонтами забрукованої частини вуличних проїздів і майданів не займалися<sup>216</sup>. Значних втрат зазнав також міський житловий фонд. Частка зруйнованих будівель у Бахмуті, Києві, Кам'янець-Подільському, Прилуках, Умані коливалася від 5 до 10%, у Катеринославі, Первомайську, Луганську, Херсоні, Зінов'ївську, Бердянську, Мелітополі, Маріуполі – від 10 до 15%, у Миколаєві,

<sup>211</sup> Бронзов П.В. Міські землі та впорядкування... – С. VII.

<sup>212</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 638, арк.. 57 і зв.

<sup>213</sup> Обзор деятельности Киевского губкоммунотдела... – С. 5.

<sup>214</sup> Державний архів Харківської області (далі – ДАХО), Р-408, оп. 2, спр. 748, арк. 2-3.

<sup>215</sup> Ржевусский М. Коммунальное хозяйство Украины в 1923 г. / М. Ржевусский // Финансовый бюллетень. – 1923. – №. 35. – С. 7-10.

<sup>216</sup> Бронзов П.В. Міські землі та впорядкування... – С. XX, XXV.

Одесі, Сталіно – від 15 до 20%<sup>217</sup>. Найменше постраждали Харків та Чернігів, які втратили відповідно 3,8% та 3,2% від загального будинкового фонду<sup>218</sup>.

Боротьба з комунальною розрухою потребувала непосильних для міських бюджетів грошей. Не сприяло вирішенню проблеми й прийняття РНК РСФРР 27 січня 1921 р. декрету “Про відміну оплати за житлові приміщення з робітників і службовців і за користування водопроводом, каналізацією і очисткою, газом, електрикою і громадськими банями...”<sup>219</sup>. Експеримент із безкоштовним забезпеченням населення комунальними послугами ще більше ускладнив ситуацію, призвівши до катастрофічної нестачі коштів для нормального підтримання життя в містах<sup>220</sup>.

Функціонування комунального господарства на початку 1920-х рр. ускладнювалося розпорошеністю та необлікованістю його підприємств, реорганізацією структури управління галузі<sup>221</sup>. Організаційне становлення міськкомунгоспу на законодавчому рівні було закладене ще 8 квітня 1920 р. з ухваленням РНК РСФРР декрету “Про комунальні відділи виконавчих комітетів”. Відповідно до нього загальне керівництво галуззю покладалося на НКВС республік. До сфери порядкування комунвідділів відносилися житлова справа, міські землі, комунальні підприємства загального користування (водопровід, освітлення, трамвай, місцеве пароплавство, пороми тощо, каналізація, поля зрошення, сміттєспалювальні печі, крематорії, бані, пральні, перукарні та ін.), благоустрій, підприємства ремонтного і виробничого характеру місцевого значення, похоронна справа. У містах, які не формували власних виконкомів, порядкування місцевим господарством мало

---

<sup>217</sup> Отчет рабоче-крестьянского правительства Украины за 1923-24 год... – С. 241.

<sup>218</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 6, спр. 69, арк. 39-40.

<sup>219</sup> СУ за 1921 г.... – Арт. 47.

<sup>220</sup> Борисенко М.В. Комунальне господарство на умови життя киян в 1920-1930-х роках / М.В. Борисенко // Етнічна історія народів Європи. – 2005. – Вип. 19. – С. 109.

<sup>221</sup> Шумилин И. Реформа управления местным хозяйством и ее необходимость / И. Шумилин // Местное хозяйство. – 1924. – № 7. – С. 138-139.

здійснюватися через комунальні відділи губернського/повітового виконкому<sup>222</sup>. Та створені комунвідділи не одразу охопили свою предметну компетенцію. Знадобилося ще низка нормативно-законодавчих актів для того, щоб електростанції, різниці, телефон, місцевий транспорт, пожежна справа тощо відійшли до компетенції комунвідділів. Так, в грудні 1920 р. резолюцією VIII Всеросійського з'їзду рад “Про місцеві органи економічного управління” було заборонено створення при губвиконкомах жодних інших господарських відділів, окрім комунальних<sup>223</sup>. 27 лютого 1921 р. був прийнятий декрет ВЦВК “Про заборону губернським виконавчим комітетам об'єднувати комунальні відділи з радами народного господарства”<sup>224</sup>, а 7 липня 1921 р. – “Про відносини між Головним управлінням комунального господарства РСФРР і управліннями та обласними відділами комунального господарства федеративних і автономних республік і областей”<sup>225</sup>, які були покликані уніфікувати структурну вертикаль органів комунгоспу. 25 травня 1922 р. ВЦВК ухвалив постанову “Про комунальне господарство”, що регулювала наділення міст землею та передачу органам комунгоспу електростанцій, різниць, місцевого транспорту, шляхів. Тут же було зафіксовано дозвіл на виділення у містах з населенням більше 50 тис. осіб і значним комунгоспом власних комунальних відділів, створення міських банків і кас дрібного комунального кредиту<sup>226</sup>. В другій половині 1922 р. з'явилися постанови ВЦВК “Про передачу підприємств місцевого транспорту із порядкування Народного комісаріату шляхів сполучення в порядкування відділів комунального господарства виконавчих комітетів” від 31 серпня 1922 р.<sup>227</sup> та “Про передачу

---

<sup>222</sup> СУ за 1920 г. ... – Арт. 131.

<sup>223</sup> СУ за 1921 г. ... – Арт. 3.

<sup>224</sup> Там само. – Арт. 125.

<sup>225</sup> Там само. – Арт. 325.

<sup>226</sup> Там само. – Арт. 433.

<sup>227</sup> Там само. – Арт. 708.

відділам комунального господарства електричних станцій” від 30 листопада 1922 р.<sup>228</sup>.

Це кількарічне “збирання” комунального господарства гальмувало процес його обліку та оцінку загального потенціалу, бюджетних можливостей. Щоб скласти уявлення про загальний стан комунального господарства і його рентабельність, за дорученням РНК УСРР при Уповнаркомфіні була створена спеціальна комісія, якій доручалося проведення фінансово-економічного обстеження губернських міст. Його програма передбачала дослідження структури міського комгоспу, аналіз його бюджету, облік комунальних підприємств, житлового і земельного фонду, а також необхідних робіт з благоустрою<sup>229</sup>. По завершенні обстеження губміст комісія мала здійснити за цією ж програмою облік місцевого господарства окрцентрів<sup>230</sup>. Однак, станом на 1923 р. роботи з фінансово-економічного обстеження міст ще не були завершені<sup>231</sup>. В 1924 р. уряд УСРР прийшов до висновку про недоцільність централізованого підходу в справі порядкування місцевими комунальними органами. Тому на зміну управлінському центру була утворена Рада у справах комунального господарства та комунальної інспекції при НКВС УСРР, наділена тільки функціями планування та регулювання<sup>232</sup>.

Тривалий час невирішеним залишалося також питання щодо принципу входження комунального бюджету до міської каси. В той час, коли бюджети українських міст ще не були виділені, за розпорядженням завідувача фінансово-кошторисним відділом НКВС УСРР Ф. Нагорного від 22 серпня 1921 р., доходи і видатки комунгоспу після затвердження їх виконками

---

<sup>228</sup> СУ за 1921 г. ... – Арт. 947.

<sup>229</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 724, арк. 133-139.

<sup>230</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 724, арк. 147.

<sup>231</sup> Циркуляр УпНКФ от 4 сентября 1923 г. “О работах по финансово-экономическом обследованию губернских городов” // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 26-27. – С. 17-21; Финансы Украины. Обзор деятельности НКФ... – С. 35.

<sup>232</sup> Отчет рабоче-крестьянского правительства Украины за 1923-24 год. ... – С. 240.

входили до складу загальногубернського кошторису<sup>233</sup>. Та через рік у “Положенні про Управління комунальним господарством” від 12 липня 1922 р. згаданий принцип дещо відредагували. Міські відділи комунгоспу здобували право на встановлення розміру орендної плати за користування комунальними підприємствами; попередній розгляд кошторису комунальних доходів і видатків, внесення їх на затвердження губвиконкомів; укладання внутрішніх і зовнішніх позик; надання концесій на облаштування і експлуатацію комунальних підприємств; організацію кредитних установ для забезпечення потреб населення, що мають комунальне значення (останні три пункти – тільки за згодою вищих органів) тощо. Згідно з “Положенням...” бюджет міськкомунгоспу мав входити до загальногубернського бюджету (на той момент – єдиний реально діючий з усіх місцевих бюджетів) лише своїм сальдо<sup>234</sup>. Це означало, що комунальне господарство фактично переводилося на госпрозрахунок. Проти цього категорично виступав Уповнаркомфін, адже таке рішення суперечило принципу “єдності каси”, зафіксованому в чинному законодавстві щодо місцевих фінансів<sup>235</sup>. Попри численні циркуляри відомства до місцевих органів радянської влади, в яких відокремлення у фінансовому плані комунальних чи будь-яких інших відділів виконкомів визнавалася неправильним і неприпустимим, на початку 1920-х рр. останні часто ухилялися від входження до загальноміського бюджету своїми бюджетами брутто<sup>236</sup>.

Попри всі труднощі, з проголошенням непу розпочалося поступове відновлення комунального господарства УСРР. Цьому сприяло як організаційно-структурне становлення галузі, так і відновлення платності комунальних послуг, що відбулося з ухваленням РНК РСФРР 25 серпня 1921 р. декрету “Про стягнення плати за послуги, що надаються підприємствами

---

<sup>233</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 638, арк. 53-56 і зв.

<sup>234</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 741, арк. 121-122; ЗУ України за 1922-1923 рр.... – Арт. 470.

<sup>235</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 723, арк. 331.

<sup>236</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 282, арк. 85-88, 120; Кованько П. Местные финансы Украины в 1923-24 бюджетном году... – С. 152.

комунального характеру”<sup>237</sup>. На території УСРР його дія поширювалася однойменною постановою від 27 вересня 1921 р.<sup>238</sup>.

У 1922/1923 р., поки ще не було проведено повну децентралізацію місцевих фінансів, неподаткові доходи в загальногубернському бюджеті УСРР склали 15 080,1 тис. руб., що становило 46% усіх надходжень. Із них 7207,2 тис. руб. становили доходи від комунальних підприємств (Див. Додаток А. 5), 6216,2 тис. руб. – від нерухомого майна (оренди житлових, торговельних, складських приміщень, землі тощо), решта – відомчі прибутки і дрібні місцеві податки і збори<sup>239</sup>. Низька доходність комунального господарства була наслідком кількох чинників: неповного охоплення всіх прибуткових джерел, нераціонального управління підприємствами, а також ігнорування принципу платності послуг<sup>240</sup>. Наприклад, станом на 1 березня 1923 р. у м. Катеринославі борги за послуги різних комунпідприємств становили 1 867 871 руб.<sup>241</sup> (це при тому, що для робітників і службовців державних установ встановлювалася низка пільгових тарифів<sup>242</sup>). На цьому явищі акцентував увагу також завідувач відділу комерційної експлуатації комунальних підприємств на засіданні міської ради Києва 18 вересня 1923 р., відзначаючи, що “... населення настільки відвикло від оплати послуг, що на 1922 р. його платоспроможність дорівнювала нулю... Нам доводилося споряджати до абонентів каральні експедиції, які там же на місцях творили суд і розправу, залишаючи акуратним абонентам світло, відключаючи його злісним неплатникам і, нарешті, отримуючи на місці плату від тих, що через... недбалість не встиг заплатити”<sup>243</sup>. Розсилаючи на місця свої розпорядження з цього приводу, НКФ УСРР підкреслював: “Необхідно міцно

<sup>237</sup> СУ за 1921 г.... – Арт. 445.

<sup>238</sup> ЗУ України за 1921 рік... – Арт. 552.

<sup>239</sup> Финансы Украины. Обзор деятельности НКФ... – С. 48.

<sup>240</sup> Сиринов М. Неналоговые доходы в государственном бюджете СССР... – С. 52-53.

<sup>241</sup> Народное хозяйство Екатеринославской губернии. III выпуск. Отчет Екатеринославского губэкономсовещания... – С. 81.

<sup>242</sup> ДАХО, ф. Р-408, оп. 2, спр. 748, арк. 4; ДАК, ф. Р-1, оп. 1, спр. 37, арк. 15 і зв., 16-19 і зв., 32 зв.-33.

<sup>243</sup> ДАК, ф. Р-1, оп. 1, спр. 37, арк. 56 і зв.

засвоїти, що комунальне господарство – не установа собезу, і ми ніколи не тільки не розвинемо, але й не зуміємо керувати нормально міським господарством, якщо не відмовимося від дармових комунальних послуг”<sup>244</sup>.

Посилення контролю в цьому напрямку дало можливість у наступному році збільшити доходи комунального господарства в місцевому бюджеті УСРР у 3,5 рази – до 53,4 млн. руб.<sup>245</sup>. Половина цих коштів акумулювалася у бюджетах губернських і округових міст, які спромоглися виділити у 1923/1924 р. власні кошториси (виняток становили адміністративні центри Одеської та частково Волинської губерній<sup>246</sup>). Ці надходження склали найбільшу групу їхніх доходів. Серед доходів губернських міст кошти комунгоспу становили 22 465,1 тис. руб. (або 69,8% від бюджету), а округових – 5 780,3 тис. руб. (або 60%)<sup>247</sup> (Див. Додаток Б. 1-2).

Значно нижча доходність округових центрів УСРР була пов’язана не лише з тим, що губцентри володіти значно ширшою мережею комунального господарства. Вагому роль у цьому відіграло також те, що губернські відділи комунгоспу, які мали б опікуватися місцевим господарством всієї губернії, насправді обслуговували потреби лише губернського міста і, в кращому випадку, підтримували тільки інформаційно-інструкторський зв’язок з іншими міськими селищами губернії<sup>248</sup>. Така ситуація негативно впливала на темпи відновлення й, відповідно, фінансове становище їх комунального сектору. Аналіз статистичних відомостей окрфінвідділів про стан місцевих бюджетів і господарств, надісланих в НКФ УСРР за підсумками першого півріччя

<sup>244</sup> Циркуляр НКФ УССР от 19 октября 1923 г. “О необходимости строжайшей экономии и усилении неналоговых поступлений” // Финансовый бюлетень. – 1923. – № 33. – С. 38-42.

<sup>245</sup> Розов Е., Когин Г. Коммунальный бюджет и коммунальное хозяйство СССР / Е. Розов, Г. Когин // Экономическое обозрение. – 1926. – № 6. – С. 135.

<sup>246</sup> Финансы Украины. Обзор деятельности НКФ... – С. 57.

<sup>247</sup> Мышкис В.С. Местный бюджет Украины... – С. 40-51.

<sup>248</sup> Шумилин И. Реформа управления местным хозяйством и ее необходимость... – С. 139; Народное хозяйство Екатеринославской губернии. III выпуск. Отчет Екатеринославского губэкономсовещания... – С. 81.

1923/1924 р., дозволяє стверджувати, що прибуткові очікування округових міст перевищували їхні реальні можливості. Деякі з них (наприклад, Бахмут<sup>249</sup>, Кам'янець-Подільський<sup>250</sup>, Ніжин<sup>251</sup>) робили ставку на доходи з нерухомого майна, деякі (Миколаїв<sup>252</sup>, Кривий Ріг<sup>253</sup>, Кременчук<sup>254</sup>, Умань<sup>255</sup>) більше розраховували на кошти від експлуатації комунальних підприємств. Однак, у більшості результати першого півріччя показали практичну нереальність отримання запланованих прибутків. “Роздуті” бюджети комунвідділів були досить поширеним явищем у першій половині 1920-х рр. (Див. Додаток В. 1).

Незважаючи на цілеспрямоване прагнення НКФ УСРР повністю підпорядкувати комунгосп справі наповнення міського бюджету, майже в усіх великих містах УСРР (Київ, Катеринослав, Одеса, Полтава, Вінниця, Миколаїв, Херсон) спостерігалось створення так званих “комбінатів” – об’єднань однорідних за характером підприємств в одну господарську одиницю (наприклад, електрико-трамвайний комбінат, водопровідно-каналізаційний комбінат тощо)<sup>256</sup>. Останні, зазвичай, функціонували на умовах госпрозрахунку: спрямовували свої кошти на власне відновлення та входили до міського бюджету лише своїм чистим прибутком (якщо такий був). У 1924/1925 бюджетному році доходи комунального господарства (без врахування комбінатів) становили в бюджетах українських міст 42 373,66 тис. руб. (або 58,22%). З цієї суми 40 948,44 тис. руб. припадало на губернські та округові міста, а решта – на заштатні. Провідне місце серед цих надходжень (80,5%) належало доходам комунальних підприємств (Див. Додаток В. 2). Цікаво, що доходи комбінатів цього року сягнули, за попередніми

<sup>249</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 2472, арк. 2-4а.

<sup>250</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 2472, арк. 132-135.

<sup>251</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 2472, арк. 335-338.

<sup>252</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 2472, арк. 70-73.

<sup>253</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 2472, арк. 84-87.

<sup>254</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 2472, арк. 99-103.

<sup>255</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 2472, арк. 264-267.

<sup>256</sup> Отчет рабоче-крестьянского правительства Украины за 1923-24 год... – С. 243.

підрахунками, 23 143,0 тис. руб.<sup>257</sup>. З огляду на це, цілком зрозумілими стають протести фінорганів проти суцільного переведення галузі на госпрозрахунок.

У другій половині 1920-х рр. доходи комунгоспу продовжували зростати. У 1925/1926 р. їх надходження лише в бюджетах округових міст склали 88 007,7 тис. руб. За джерелами походження ці кошти розподілялися наступним чином: найбільшу частку доходів (68,6% від загальної суми) становили доходи від комунальних підприємств; 25,6% надійшло від здачі в оренду торговельно-промислових приміщень та місць під торгівлю на ринках; 5,8% до бюджету експлуатація міських земель (Див. Додаток В. 3). У решті міських селищ ці доходи становили 5 360,6 тис. руб.<sup>258</sup>.

Намагаючись “вижати” з комунального господарства максимум користі, місцева влада залишала поза увагою тривожні тенденції в розвитку галузі. Даючи оцінку доповіді НКФ УСРР про місцевий бюджет в 1925/1926 р., в Украдержплані підкреслили напружене фінансове становище комунальних підприємств: їх зношеність, перевантаження, відставання виробничих потужностей, неузгодженість тарифної політики, недостатність асигнувань на ремонт тощо. Все це було наслідком “... висоти відсотку комунальних прибутків, які спрямовувалися на загальні потреби місцевого бюджету...”<sup>259</sup>. Завідувач Інспекцією у справах комунального господарства М. Горєв прогнозував, що така політика згубно відіб’ється на подальшому розвитку галузі. “...При зруйнованості комунального господарства, при необхідності здійснення значних ремонтів і розширювальних робіт у робітничих кварталах, посилене вилучення коштів на інші потреби є неправильним підходом з боку фінансових органів до комунального господарства, що вирішують питання

---

<sup>257</sup> Местный бюджет Украины в 1924-25 году (доходы) // Статистика финансов. Статистическая хроника Финансово-экономического бюро НКФ УССР. – Х., 1926. – № 2-3. – С. 12.

<sup>258</sup> Міські селища УСРР... – С. 132-139.

<sup>259</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2294, арк. 26.

задоволення соціально-культурних потреб по лінії найменшого опору...”, – відзначав чиновник у доповідній записці в ЦК КП(б)У від 28 червня 1928 р.<sup>260</sup>.

Ігнорування об’єктивних потреб міськкомгоспу призвело до того, що з середини 1920-х рр. вичерпання обсягу й виробничих можливостей його основного капіталу стало основним моментом, який визначав темпи і характер подальшого розвитку галузі. На залучення, введення в експлуатацію та підсилене використання раніше незадіяних комунальних об’єктів, як це було в першій половині 1920-х рр., вже не доводилося розраховувати<sup>261</sup>. Очевидно, що це позначилося й на доходах міських бюджетів УСРР. Якщо у 1926/1927 р. неподаткові доходи в бюджетах українських міст ще показали позитивний приріст, склавши загалом 123 705,6 тис. руб.<sup>262</sup> (або ж 72%<sup>263</sup>) (Див. Додаток В. 4), то наступний рік вже продемонстрував зворотну тенденцію. Аналіз міських бюджетів засвідчив скорочення цих доходів на 7,1%, що в свою чергу спричинило зниження частки їх участі в бюджетах округових міст до 60,6%, в інших міст – до 41,4%<sup>264</sup>. Це було досить відчутним сигналом для радянського керівництва про потребу внесення коректив до державної політики в комунальній сфері. Початок цьому було покладено з ухваленням на червневому пленумі ЦК ВКП(б) 1931 р. постанови “Про московське міське господарство та розвиток міського господарства СРСР”<sup>265</sup>. Динаміку росту доходів міськкомгоспу УСРР наприкінці 1920-х рр. можна простежити з

<sup>260</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2747, арк. 8.

<sup>261</sup> Статистика України. Серія XIV. Т. IV. Вип. 2. Комунальне господарство міських селищ УСРР за 1926-27 рік... – С. VII.

<sup>262</sup> Там само. – С. 56-61.

<sup>263</sup> Каплунов И. Коммунальное хозяйство городов Украины в 1926/27 году // Статистическое обозрение. – 1929. – № 3. – С. 117.

<sup>264</sup> Місцевий бюджет УСРР на 1928-1929 рік... – С. 2-3.

<sup>265</sup> Постановление Пленума ЦК ВКП(б) от 15 июня 1931 г. “О московском городском хозяйстве и о развитии городского хозяйства СССР”. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.1000dokumente.de/?c=dokument\\_ru&dokument=0008\\_gen&object=translation&l=ru](http://www.1000dokumente.de/?c=dokument_ru&dokument=0008_gen&object=translation&l=ru).

матеріалів доповіді наркома комунального господарства В. Кузьменка (Див. Додаток В. 5).

Підсумовуючи, відзначимо, що у 1920-ті рр. комунальне господарство УСРР почало поступово виходити з кризи, яку зумовили революційні події 1917 – початку 1920-х рр. та безгосподарська політика “воєнного комунізму”. Були розроблені плани з відновлення галузі, закладені основи її організаційно-правового функціонування. Одним із поштовхів до відбудови міського комунального господарства стала гостра потреба наповнення бюджетів українських міст доходами неподаткового характеру. Це зумовлювалося необхідністю скорочення надбавок, відрахувань і дотацій із держбюджету. Досвід 20-х рр. ХХ ст. продемонстрував, що комунальне господарство було основним джерелом доходів бюджетів українських міст. Найприбутковішими були комунальні підприємства: електростанції, трамвайне господарство, водопровід та ін. Доходи від нерухомого майна займали друге місце серед комунальних надходжень, а довготермінові позики – третє. Найбільшу частину комунальних доходів (понад 70%) акумулювали в своїх бюджетах великі міста – Харків, Київ, Одеса, Катеринослав, Сталіно. Зазвичай, доходи міського комунгоспу переважали над його видатками, однак “зайві” кошти вилучалися з бюджету комунального господарства на користь задоволення інших потреб жителів українських міст 1920-х рр.

### **3.2. Надбавки та відрахування від державних податків і прибутків як складові доходів міських бюджетів**

Поряд із доходами від комунального господарства невід’ємним джерелом наповнення бюджетів українських міст були доходи податкового характеру. Їх складовою частиною стали надбавки і відрахування від державних податків, які, з одного боку, вважалися підвидами місцевих податків і зборів, оскільки встановлювалися безпосередньо для задоволення потреб місцевого значення, але з іншого – відрізнялися від них тим, що безпосередньо залежали від системи загальнодержавного оподаткування. Ці прибуткові статті з’явилися чи

не найраніше за інші джерела наповнення місцевих бюджетів, були вже випробуваною та найпростішою в здійсненні системою, яка, зацікавлюючи регіони у відповідних коштах, одночасно сприяла надходженню податків до державного бюджету<sup>266</sup>.

Запроваджені в роки непу грошові податки поділялися на прямі (безпосередні), непрямі (посередні) та мита<sup>267</sup>. Однак, надбавки та відрахування до місцевих бюджетів встановлювалися лише з першої категорії податків, тоді як кошти з двох інших повністю зараховувалися до держбюджету УСРР. Основними державними прямими податками, які стягувалися безпосередньо з міського населення УСРР у 1920-х рр., були промисловий, прибутковий і гербовий<sup>268</sup>.

Запровадження першого за доби непу грошового податку – промислового – відбулося влітку 1921 р.: 26 липня ВЦВК і РНК РСФСР розглянули та ухвалили “Положення про промисловий податок”, а вже через місяць – 26 серпня – аналогічний нормативний акт був прийнятий ВУЦВК. Промисловий податок складався з двох частин: патентного та зрівняльного. Спочатку він стягувався лише з приватної підприємницької діяльності, однак з 1922 р. був розповсюджений також на торговельно-промислові заклади державної та кооперативної форми власності. Патентний збір був фактично платою за право провадити торгівлю чи займатися промислом. Його ставки коливалися залежно від рівня соціально-економічного розвитку місцевості (у містах Харкові, Києві, Одесі були вищі), характеру і розміру конкретного підприємства (наявності механічного двигуна на виробництві, кількості найманих працівників, величини товарних партій тощо). Зрівняльний збір обраховувався в залежності від суми обороту певного підприємства за минулий

---

<sup>266</sup> Надбавки к государственным налогам // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое издательство НКФ СССР, 1925. – № 21. – С. 3-4.

<sup>267</sup> Податкова політика радянської влади... – С. 9.

<sup>268</sup> Лифшиц М. Налоговая политика советской власти за 10 лет... – С. 20.

рік і становив у середньому для закладів оптової торгівлі 1%, для роздрібної торгівлі – 1,5% та для промислових підприємств 1,25%<sup>269</sup>.

Прибутковий податок був уведений державним керівництвом у Москві восени 1922 р. На території УСРР він запроваджувався постановою ВУЦВК “Про державний прибутково-майновий податок” від 3 січня 1923 р.<sup>270</sup>. Його розміри встановлювалися залежно від величини річного доходу та соціальної групи, до якої належав конкретний платник. Таким чином, цей податок мав яскраво виражений класовий характер. Упродовж 1920-х рр. порядок його стягнення кілька разів суттєво змінювався у 1923, 1924, 1926 рр. Відповідно до “Положення про державний прибутковий податок” від 24 вересня 1926 р. запроваджувалася система оподаткування, заснована на спеціальних “розкладах” (Див. Додаток Г). Розклад № 1 був орієнтований на доходи найманих робітників і службовців, № 2 – працівників, які працюють не за наймом (ремісників, торгових агентів, представників вільних професій, духовенства), № 3 – “нетрудових елементів” (власників торговельних і промислових підприємств, лихварів тощо). Неоподатковуваним мінімумом вважався дохід до 1200 руб. на рік. Залежно від річного доходу наймані працівники сплачували від 9 до 700 руб. податку, дрібні ремісники, кустарі й представники вільних професій – від 32 до 1 486 руб., а приватні підприємці – від 40 до 1 860 руб. З перших кошти стягувалися за місцем працевлаштування, з решти – фінансовими органами<sup>271</sup>.

16 лютого 1922 р. центральною радянською владою було запроваджено стягнення гербового збору. Ним оподатковувалися різного роду документи: звернення громадян в урядові установи та відповіді на них; довідки, акти тощо, що видавались на прохання чи в інтересах приватних осіб, підприємств і організацій (у тому числі – й державні, які підлягали сплаті промислового податку); договори цивільно-правового характеру (щодо купівлі-продажу та

---

<sup>269</sup> Податкова політика радянської влади... – С. 31.

<sup>270</sup> Постановление ВУЦИК от 3 января 1923 г. “О государственном подоходно-поимущественном налоге” // Финансовый вестник. – 1923. – № 1. – С. 140-142.

<sup>271</sup> Лифшиц М. Налоговая политика советской власти за 10 лет... – С. 23.

постачання товарів, угоди оренди та інші, окрім колективних і трудових)<sup>272</sup>. В УСРР він був уведений з 1 квітня 1922 р.<sup>273</sup>. Згідно з “Положенням про державний гербовий збір” від 17 серпня 1923 р. гербовий збір поділявся на простий і пропорційний (залежно від типу документів). Перший встановлювався чотирьох розрядів у наступних ставках: 1 руб. 65 коп., 1 руб., 15 коп. і 6 коп.; другий – трьох розрядів: 0,5%, 0,25% та 0,1% від суми угоди<sup>274</sup>. Нове “Положення...” від 14 вересня 1927 р. вводило також плату за телеграфні звернення в урядові установи та посадових осіб, а також суттєво скорочувало перелік цивільно-правових документів, які підлягали оподаткуванню, повністю вилучало з нього угоди в галузі торговельно-промислового обороту (з них окремо стягувався спеціальний податок з обігу цінностей)<sup>275</sup>.

Адміністрування державних податків належало до прерогативи Податкового управління Уповнаркомфіну та його місцевих підрозділів. Безпосередньо в містах їх стягнення покладалося на міських фінагентів<sup>276</sup>. Ці ж органи були зобов’язані займатися стягненням надбавок і забезпеченням відрахувань від державних податків<sup>277</sup>.

Вперше надбавки та відрахування від державних податків як джерела наповнення місцевих бюджетів були згадані у спільній постанові ВУЦВК і РНК УСРР від 5 жовтня 1921 р.<sup>278</sup>, яка зафіксувала лише загальний принцип їх встановлення. Якщо ставки відрахувань повністю залежали від рішення центральної влади, то ставки надбавок – від губернського керівництва (хоча у

<sup>272</sup> Лифшиц М. Налоговая политика советской власти за 10 лет... – С. 24.

<sup>273</sup> Финансы Украины. Обзор деятельности НКФ... – С. 77.

<sup>274</sup> Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 августа 1923 г. “Об утверждении Устава о государственном гербовом сборе”. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_1794.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1794.htm).

<sup>275</sup> Гербовый устав и Положение о налоге с обращения ценностей (утв. 14. IX. 1927 г.). / Под ред. Ф.И. Шевцова. – Х.: Юридическое издательство НКЮ УССР, 1928. – С. 3-4.

<sup>276</sup> Постановление СНК УССР от 4 июля 1922 г. “Положение о взимании налогов и сборов” // Финансовый вестник. – 1922. – № 3-4. – С. 93-94.

<sup>277</sup> Общие положения // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 18. – С. 27.

<sup>278</sup> ЗУ України за 1921 рік... – Арт. 576.

будь-якому випадку вони не могли перевищувати встановлені законом максимуми). 18 січня 1922 р. на користь місцевих бюджетів у поточному році було встановлено відрахування у розмірі 25% та надбавку не більше 100% до промислового податку<sup>279</sup>. Вже через півроку це рішення було переглянуто. Постанова ВУЦВК від 5 липня 1922 р. зобов'язала спрямувати всі кошти від реалізації цього податку на задоволення місцевих потреб: 75% безпосередньо в місцеві бюджети, а 25% – на посилення дотаційного фонду РНК УСРР для покриття їх дефіцитів<sup>280</sup>. 16 серпня 1922 р. ВУЦВК встановила на користь місцевого бюджету також надбавки до нотаріального збору – не більше 100%<sup>281</sup>. Згідно з “Тимчасовим положення...” 1923 р. місцевим радам надавалося право встановлювати надбавки до 7 наступних державних податків і зборів: промислового, прибуткового, єдиного сільськогосподарського (не мав відношення до міст), ціни патентів, які видавалися для право продажу напоїв і тютюнових виробів, збору за право полювання, судового мита, плати за нотаріальне засвідчення документів<sup>282</sup>.

Розміри надбавок до промислового податку мали визначатися місцевими радами залежно від рівня розвитку торгівлі та промисловості й коливалися з урахуванням об'єктів промислового оподаткування. До першої групи належали заклади для споживання на місці їжі та напоїв: ресторани, пивні, кухмістерські, буфети, їдальні, закуочні, чайні, кофейні, кіоски та палатки для продажу мінеральних вод, мебльовані кімнати з харчуванням тощо. Для них дозволялося встановлювати надбавку не вище 200% від ціни патентів на виробництво предметів розкоші і торгівлі ними. До другої групи входили ті з перерахованих

---

<sup>279</sup> ЗУ України за 1922-1923 рр. .... – Арт. 37.

<sup>280</sup> Постановление ВУЦИК от 5 июля 1922 г. “О перечислении поступлений промышленного налога на усиление местных средств” // Финансовый вестник. – 1922. – № 3-4. – С. 94-95.

<sup>281</sup> Постановление ВУЦИК от 16 августа 1922 г. “О местном бюджете” // Финансовый вестник. – 1922. – № 5-6. – С.104.

<sup>282</sup> Постановление ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. “Временное положение о местных финансах”. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_1857.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1857.htm).

закладів, які на основі спеціальних дозволів місцевої влади обслуговували клієнтів пізніше встановленого для їх закриття часу (наприклад, після 10 години вечора). Оскільки вони здійснювали свою діяльність у вигідніших умовах, закон надавав можливість вводити для них надбавки до 300% від ціни патентів. До останньої групи відносилися решта закладів, які не ввійшли до попередніх двох, а також особисті промислові заняття. Максимальна ставка надбавок для них не повинна була перевищувати 100%. З урахуванням цього поділу встановлювалися також надбавки для зрівняльного збору: для першої групи – не більше 150% ставки, для другої – не більше 200%, для третьої – не більше 100%<sup>283</sup>.

До решти податків встановлювалися наступні норми надбавок на користь місцевих бюджетів: до прибуткового – не більше 25% ставки<sup>284</sup>; до ціни патентів на право продажу напоїв і тютюнових виробів – не більше 200% для великих міст і не більше 100% для інших<sup>285</sup>; до збору за право полювання – не більше 50% ставки (1 руб. 50 коп. у півріччя); до судового мита, яке коливалося від 1 до 3% залежно від суми позову, – не більше 100%<sup>286</sup>; до нотаріального збору – не більше 100% (для актів на відчуження будівель чи права забудови – до 200%)<sup>287</sup>. Окрім надбавок, “Тимчасове положення...” встановлювало також ставки відрахувань від державних податків на користь місцевих бюджетів: від промислового – 50% від надходжень по кожній губернії, від лісових доходів – 30%, від спадкових мит – 50%, від експлуатації державного земельного майна та рибпромислових господарств – по 50%. Розмежування надходжень від надбавок і відрахувань між окремими бюджетними одиницями покладалося на губернське і повітове/округове керівництво і відбувалося одночасно з розподілом всіх доходів у губернських межах.

---

<sup>283</sup> Надбавки к государственным налогам и сборам // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое издательство НКФ СССР, 1925. – № 21. – С. 9-11.

<sup>284</sup> Там само. – С. 19.

<sup>285</sup> Там само. – С. 15.

<sup>286</sup> Там само. – С. 28.

<sup>287</sup> Там само. – С. 30.

“Положення про місцеві фінанси УСРР” 1926 р., чітко розмежовуючи доходи і видатки всіх суб’єктів бюджетних відносин УСРР, залишало за міськими радами право затверджувати надбавки до продподатку з підприємств, що діяли на території міста, прибуткового податку з фізичних і юридичних осіб, судових оплат, нотаріальних зборів, ціни патентів для продажу напоїв і тютюнових виробів. При цьому новий закон майже повністю позбавляв міські бюджети коштів з відрахувань від державних податків, встановлюючи тільки 100% відрахувань від нотаріальних зборів. Відрахування ж від державних прибутків відтепер повністю проходили за бюджетами округів і районів<sup>288</sup>.

Впровадження нової системи податків у першій половині 20-х рр. ХХ ст. в УСРР ускладнювалося низкою чинників. У першу чергу це було пов’язано з нестачею кваліфікованих фахівців. Увесь податковий апарат, ліквідований у роки “воєнного комунізму”, необхідно було формувати по-новому. На 1 жовтня 1922 р. все населення УСРР, яке підлягало оподаткуванню, обслуговувало лише 253 фінінспектора, 621 фінагента і 231 співробітника канцелярій фінінспекторів<sup>289</sup>, що було абсолютно недостатньо для нормальної організації процесу оподаткування. Окрім цього, новим податківцям часто не вистачало елементарних знань і навичок, необхідних для цієї сфери. Тому під час набору працівників податкових відомств віддавалася перевага людям із досвідом – з числа колишніх податкових інспекторів і їх помічників<sup>290</sup>. Загалом навички фінінспекторів оцінювалися досить скептично: “...Старі податкові працівники... дуже часто не вміють проводити радянську податкову лінію, а молоді працівники не встигли поки здобути достатнього податкового досвіду”<sup>291</sup>. Для підвищення їх фаховості в Харкові були організовані Центральні курси для податківців<sup>292</sup>.

---

<sup>288</sup> Устава про місцеві фінанси УСРР від 23 листопада 1926 р. ... – С. 131-132.

<sup>289</sup> Финансы Украины. Обзор деятельности НКФ... – С. 9.

<sup>290</sup> Налоговое дело на Украине // Финансовый вестник. – 1922. – № 7-8. – С. 79.

<sup>291</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 1990, арк. 155.

<sup>292</sup> В Коллегии Уповнаркомфина // Финансовый вестник. – 1922. – № 7-8. – С. 94.

Важливим напрямком роботи радянської влади в цей час була також “популяризація” податків серед населення<sup>293</sup>. “Зв’язок між теперішньою і дореволюційною податковою політикою був розірваний під час ліквідації податків настільки, що... населенню доводиться знову впроваджувати в свідомість його податкові зобов’язання по відношенню до держави”, – зазначалося у огляді діяльності НКФ УСРР<sup>294</sup>. Дійсно, ухиляння від сплати податків було досить широкою практикою на початку 1920-х рр. Разом з тим траплялися неодноразові випадки службових зловживань з боку фінінспекторів. І перше, і друге переслідувалося у судовому порядку<sup>295</sup>.

Попри складні умови впровадження нової системи податків, відрахування та надбавки до них на початку 1920-х рр. були серйозною опорою для функціонування місцевих бюджетів. У 1922/1923 р., коли міські бюджети ще не були виділені (за винятком кількох міст), за цими прибутковими статтями надійшло 6 535,6 тис. руб. і 5 404,6 тис. руб. відповідно. Загалом у місцевому бюджеті УСРР це склало 35,8% всіх доходів, поступаючись тільки надходженням від комунгоспу<sup>296</sup>. У кошторисі м. Катеринослава відрахування від державних податків становили цього року 85 470 688 руб. або 12,7%, а надбавки – 119 413 764 руб. або 17,8%, що разом складало близько третини всіх доходів міста. Натомість у бюджеті м. Полтави надходження від цих статей були відсутні, що, ймовірно, пояснюється рішенням місцевого керівництва зарахувати ці доходи виключно до складу губернського бюджету<sup>297</sup>.

У 1923/1924 р., коли вперше були виокремлені бюджети губернських та округових міст УСРР, надходження від державних податків нараховували загалом 8 322 255 руб. (Див. Додаток Б. 1-2). Це становило 14,8% всіх доходів міських бюджетів. Надбавки відігравали значно більшу роль у їх наповненні,

---

<sup>293</sup> Циркуляр УпНКФ № 06/4694 “Популяризація податків”// Финансовый бюлетень. – 1923. – № 1. – С. 10-11.

<sup>294</sup> Финансы Украины. Обзор деятельности НКФ... – С. 65.

<sup>295</sup> Налоговое дело на Украине... – С. 81.

<sup>296</sup> Финансы Украины. Обзор деятельности НКФ... – С. 47.

<sup>297</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 722, арк. 10.

займаючи 12,8%, тоді як лише 2% припадало на відрахування. Найбільше коштів від надбавок акумулювали у своїх фінансах міста Київ та Одеса – разом 74,7% від усіх надходжень з цієї статті, найменше – м. Чернігів (1,8%). Повністю відсутні ці доходи були в кошторисі м. Харкова. У бюджетах інших губернських центрів доходи від надбавок коливалися в межах 120-560 тис. руб. Схожа ситуація простежується з відрахуваннями від державних податків і прибутків. Основна їх частина зосередилася в київському та одеському бюджетах (80,1%), а інші 19% – поповнили фінанси міст Житомира, Вінниці, Полтави та Чернігова. В той же час на доходах міст Бахмута, Катеринослава та Харкова ці надходження практично не відобразилися. В бюджетах округових центрів УСРР доходи від державних податків відігравали більше значення, забезпечуючи більш ніж чверть їх прибуткової частини: 20,3% коштів займали надбавки і 5,2% – відрахування. Понад 39% цих податкових надходжень зосередилося в бюджетах окрміст Одеської губернії. Ще 20% припадало на окрміста Київської та 19,7% Донецької губерній. Решта доходів з надбавок і відрахувань розподілилася наступним чином: адміністративні центри Подільської та Чернігівської губерній акумулювали по 6,9%, Катеринославської – 6,2%, Полтавської – 0,8%. І лише 0,09% з цих коштів поповнили фінанси окрміст Харківської губернії<sup>298</sup>.

Наступного року надходження від державних податків на користь бюджетів українських міст скоротилися більш ніж удвічі й становили загалом тільки 5 013,4 тис. руб. (Див. Додаток Д). У 1924/1925 р. надбавки до держподатків продовжували відігравати значно більшу роль, порівняно з відрахуваннями, однак втратили свою першість серед доходів податкового характеру загалом, поступившись місцевим податкам і зборам. За підсумками року частка доходів від надбавок у бюджетах губміст становила 4,6%, а

---

<sup>298</sup> Статистика України. Серія VI. Статистика фінансів. Т. II. Вип. 3. № 72... – С. 34.

окрімост – 5,4%. У свою чергу відрахування від державних податків на користь адміністративних центрів УСРР склали 1,8% та 0,2% відповідно<sup>299</sup>.

Зі зростанням доходів комунгоспу і зміцненням за їх рахунок міських бюджетів значення відрахувань від держподатків поступово зводилося нанівець. 1925/1926 р. українські міста прожили без цієї статті доходів. Досить мізерне місце в їх бюджетах посіли й відрахування від держприбутків. Із усіх округових міст тільки Балта, Вінниця, Житомир, Ізюм, Коростень, Одеса та Полтава не змогли повністю від них відмовитися (всього по 7 містах надійшло 38,4 тис. руб.). Тенденція до скорочення простежувалася також із коштами, вирученими з надбавок до державних податків. Загалом ці надходження в бюджетах українських міст склали 2 423,3 тис. руб. або 1,9% усіх доходів за 1925/1926 р.<sup>300</sup>.

У 1926/1927 р. падіння значення доходів з державних податків було призупинено. У бюджетах округових міст надбавки зросли до 8 283,6 тис. руб., а відрахування – до 655,5 тис. руб., що становило відповідно 5,1% та 0,4% усіх доходів. У кошторисах заштатних міст ці надходження склали 1 443,7 тис. руб. з надбавок і 115,2 тис. руб. з відрахувань<sup>301</sup>.

Наприкінці 1920-х рр. співвідношення надбавок і відрахувань від державних податків у бюджетах українських міст змінюється. Починаючи з 1927/1928 р. надходження з відрахувань починають домінувати. Так, в кошторисах округових центрів вони становили близько 5%, а інших міст – 11,2%. Відсоток участі в міських бюджетах надбавок до держподатків склав 3% та 4% відповідно. У розроблених на 1928/1929 р. міських бюджетах УСРР передбачалося подальше зростання цих доходів: відрахувань – до 13 372,2 тис. руб. і надбавок – до 7 287,3 тис. руб.<sup>302</sup>.

---

<sup>299</sup> Мышкис В.С. Местный бюджет Украины... –С. 60-61.

<sup>300</sup> Україна. Статистичний щорічник. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – С. 385.

<sup>301</sup> Місцевий бюджет УСРР на 1927-28 рік (збірка місцевих бюджетів УСРР за призначенням на 1927-28 рік та за виконанням за 1926-27 рік)... – С. 166-169.

<sup>302</sup> Місцевий бюджет УСРР на 1928-1929 рік... – С. 2-3.

Таким чином, невід'ємним джерелом наповнення бюджетів українських міст упродовж 1920-х рр. були доходи податкового характеру, складовою частиною яких виступали відрахування від державних податків і прибутків та надбавки до них. Серед усього різноманіття податків, зборів і мит, що були запроваджені радянським керівництвом з переходом до нової економічної політики та стягувалися з міського населення УСРР, надбавки і відрахування вводилися лише до промислового та прибуткового податків, судових мит, нотаріальних зборів тощо. Їх максимальні ставки встановлювалися за рішенням центральної влади та неодноразово переглядалися залежно від становища доходної частини місцевих фінансів станом на конкретний бюджетний рік. Разом з тим, до 1925 р. надходження за цими статтями до міських бюджетів регулювалися розпорядженнями губернського керівництва, яке здійснювало загальне розмежування доходів між окремими бюджетними одиницями. До середини 1920-х рр. прибутки від надбавок у кілька разів перевищували доходи з відрахувань, однак з 1927/1928 р. їх співвідношення в бюджетах українських міст змінилося обернено пропорційно.

### **3.3. Місцеві податки та збори як джерело наповнення бюджетів міст**

Перенесення на місцеві бюджети значних видатків економічного, соціального та культурного характеру, які раніше перебували на забезпеченні держбюджету, активізувало пошук радянською владою додаткових джерел доходів. Одним із них стали місцеві податки і збори, що запроваджувалися на території УСРР постановою ВУЦВК від 18 січня 1922 р. Відповідно до неї на задоволення місцевих потреб з жителів міських селищ дозволялося стягувати 17 видів різних зборів. Серед них: з будинків, якими користуються приватні особи, – не вище 5% валового доходу; з приватних осіб, установ, підприємств і володінь, які мають особливу вигоду з публічних підприємств довготермінового значення (брукування вулиць, облаштування тротуарів, спорудження водопроводів, каналізації тощо); за право пересувної торгівлі – не вище 2% від ціни піврічного патенту на торговельні підприємства; із закладів

для вживання страв і напоїв – не вище 50% зрівняльного збору; з осіб, які відвідують ці заклади – не вище 10-20% від рахунку (залежно від наявності музичного супроводу); з публічних видовищ і розваг – не вище 30% від вартості квитка; з вантажів, які привозять і вивозять залізницями і водними шляхами – не вище 5-кратної тарифної ставки за одиницю шляху; з худоби і домашніх тварин (окрім коней) – не вище 20 000 руб. з малої та 100 000 руб. з великої худобини за півріччя; з коней – не вище 300 000 руб. за півріччя; із самокатів, самоходів, яхт, моторних човнів приватних осіб і установ – не вище 50 000-200 000 руб. за півріччя (залежно від транспортного засобу); з промислових садів і городів – не вище 1 500-3 000 руб. за квадратний сажень площі; за користування громадськими вагами – не вище 500 руб. з пуда вантажу; нотаріальний – не вище 100% державної плати за засвідчення угод; реєстраційний – не вище 2 000 руб.<sup>303</sup>. Затвердивши цей перелік і максимальні ставки податків, центральна влада надала місцям досить широкий вибір прибуткових джерел, і тому виступала категорично проти функціонування непередбачених законом зборів. Постановою від 5 липня 1922 р. ВУЦВК нагадував місцевій владі, що запровадження інших зборів без дозволу Уповнаркомфіна заборонено<sup>304</sup>.

Упродовж 1922 – 1923 рр. перелік та ставки місцевих податків і зборів неодноразово переглядалися<sup>305</sup>. Це було обумовлено шаленими темпами інфляції радянських знаків, знеціненням їх реальної вартості. З уведенням в обіг червінця відбулися чергові зміни в ставках місцевих податків і зборів, які були затверджені в “Тимчасовому положенні...”. Зокрема, документ зафіксував 17 різновидів зборів, які мали право запроваджувати в міських селищах, та їхні максимальні ставки в червоній валюті, надавши місцевій владі приймати рішення про доцільність стягнення кожного конкретного податку та його

---

<sup>303</sup> ЗУ України за 1922-1923 рр.... – Арт. 37.

<sup>304</sup> Постановление ВУЦИК от 5 июля 1922 г. “О порядке установления местных налогов и сборов” // Финансовый вестник. – 1922. – № 3-4. – С. 95.

<sup>305</sup> ЗУ України за 1922-1923 рр.... – Арт. 534; ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 714, арк. 70-72, 73; спр. 282, арк. 31а-32.

розмір (у межах чинного законодавства). Окрім того, в ньому подавалися чіткі вказівки щодо об'єктів і термінів оподаткування, винятків із загального правила тощо<sup>306</sup>. Деякі зміни до “Тимчасового положення...” були внесені на початку 1925 р. Тоді ж до переліку додали ще 4 місцеві збори (вилучивши 3), а також підвищили більшість податкових ставок<sup>307</sup>.

Враховуючи, що місцеві податки і збори ще не були об'єктом спеціального дослідження, на їх характеристиці варто зупинитися докладніше. Так, серед затвердженого переліку важливе місце належало податку з будівель, яким у міських селищах обкладалися житлові будинки, фабрики, заводи, склади, торговельні приміщення, театри, бані тощо. Поряд з цим від нього звільнялися будівлі, зайняті військовими частинами армії та флоту й державними установами, які перебували на утриманні місцевого бюджету, профспілками, навчальні та лікувальні приміщення при фабриках та ін. Розмір податку встановлювався губз'їздом рад не вище 0,25% від матеріальної вартості будівлі<sup>308</sup>.

Податок з промислових садів і городів дозволялося запроваджувати у містах, які відносилися до вищого, вище-середнього і середнього поясів стягнення промподатку. Від його сплати звільнялися: сади і городи, що експлуатувалися органами НКСЗ, НКОЗ, НКО; нові плодові насадження і городи, засіяні зерновими культурами; сади сімей військовослужбовців червоної армії та флоту тощо. Розмір податку залежав від площі городу і кількості плодкових дерев (для садів)<sup>309</sup>.

---

<sup>306</sup> Постановление ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. “Временное положение о местных финансах”. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_1857.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1857.htm).

<sup>307</sup> Циркуляр НКФ УССР от 20 января 1925 г. “Об изменениях Временного положения о местных финансах” // Приложение к Финансовому бюллетеню. – 1925. – № 12. – С. 37-39.

<sup>308</sup> Местный налог со строений // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 21. – С. 34-61.

<sup>309</sup> Налог с промышленных садов и огородов // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 20. – С. 3-10.

Податком з транспортних засобів оподатковувалися коні, екіпажі, моторні човни, яхти, велосипеди, пороми. Сплачувати його були зобов'язані усі, хто володів і користувався цими транспортними засобами (як з метою промислу, так і для особистих потреб). Виняток становив лише той транспорт, що належав військовим частинам, родинам дійсних чи демобілізованих червоноармійців, НКЗС, установам НКОЗ. Також не оподатковувалися коні та автомобілі пожежних частин, ті, що займалися поштовими перевезеннями та деякі інші. Ставки податку встановлювалися окремо для великих міст і решти міських селищ. Максимальна ставка з коня не повинна була перевищувати 50 і 25 руб. в півріччя, з пасажирських автомобілів – 6 і 3 руб., з вантажних і мотоциклів – 3 і 1,5 руб., з велосипедів – 3 і 1 руб., з човнів – 5 і 2 руб., поромів – 35 і 15 руб.<sup>310</sup>.

Для поповнення міської казни спрямовувалися також надходження від податку з вантажів. Він стягувався на залізничних станціях, пристанях і портах, що знаходилися в міських межах або обслуговували міські селища, розташовані неподалік. Його платниками виступали як відправники, так і одержувачі вантажу, таким чином, він обкладався податком двічі. Від його сплати звільнялися речі, що належали безпосередньо залізницям і водному транспорту, цінності НКФ, військові вантажі, пасажирський багаж, пошта, товари для допомоги населенню від стихійного лиха, хліб і ліс, що вивозиться за кордон, транзитні перевезення тощо<sup>311</sup>.

Серед місцевих податків значився також одноразовий збір, який стягувався з осіб, що займалися дрібною торгівлею без промислового патенту. До цієї категорії відносилась розносна і розвізна торгівля на ринках і площах, а також продаж худоби. Цей збір передбачав широкі пільги для селян<sup>312</sup>.

---

<sup>310</sup> Налог с транспортных средств // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 20. – С. 21-32.

<sup>311</sup> Налог с грузов // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 19. – С. 1-23.

<sup>312</sup> Разовый сбор // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 20. – С. 38-43.

Спеціальним податком обкладалася також худоба, яка утримувалася в міських селищах (якщо вони не належали дійсним чи демобілізованим червоноармійцям чи їх родинам, а також ветеринарним і бактеріологічним закладам місцевого господарства, установам соціального забезпечення). У великих містах ставка податку становила 6 руб. з голови у півріччя, інших містах – 3 руб.<sup>313</sup>.

Ще одним джерелом міських доходів був податок із аукціонних продажів будь-якого майна. Платником податку виступав продавець, який не пізніше наступного дня зобов'язувався внести до фінорганів 5% від вирученої під час торгів суми. Виняток становили аукціони, що проводилися судовими виконавцями чи представниками міліції при виконанні судових рішень, вироків, постанов про накладення штрафу<sup>314</sup>.

В умовах розвитку непу важливою статтею надходжень були кошти від податку з біржових угод. Об'єктом оподаткування в ньому виступав акт реєстрації угоди у біржових книгах. Максимальний розмір цього податку не мав перевищувати 0,05% від суми угод, які укладались у фондових відділах біржі, та 0,1% угод – у товарних відділах. Оплачувався він продавцем або/і покупцем за приватною домовленістю між ними<sup>315</sup>.

Досить розповсюдженим у великих містах був податок з плакатів, афіш, реклам і оголошень. Ним оподатковувалася короткотермінова (до 15 днів) і постійна (понад 15 днів) реклама, оголошення у друкованих виданнях (газетах, журналах, довідниках тощо). Його розмір залежав від площі реклами, однак не мав перевищувати 10% від плати за її розміщення. Податок вносився замовником наперед. Не оподатковувалися оголошення і розпорядження

---

<sup>313</sup> Налог со скота // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 20. – С. 44-46.

<sup>314</sup> Налог с аукционных продаж // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 19. – С. 27-30.

<sup>315</sup> Налог со сделок, совершаемых или регистрируемых на бирже // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 20. – С. 33-43.

центральної і місцевої влади, афіші благодійних і безкоштовних освітніх заходів, плакати агітаційного характеру (наприклад, до радянських свят)<sup>316</sup>.

Місцева влада мала право запроваджувати також збір із відвідувачів лікувальних місцевостей, перелік яких встановлювався НКФ за погодженням з НКОЗ та НКВС. Ставка податку затверджувався окремо щодо кожного місця, однак не міг становити більше, ніж 10 руб. з однієї людини за сезон. Пільгами щодо сплати цього збору володіли робітники та службовці установ і підприємств, які утримувалися за рахунок державного та місцевого бюджетів<sup>317</sup>.

Для задоволення місцевих потреб у містах вводився податок з видовищ. Його сплачували відвідувачі театральних і оперних вистав, концертів, виставок, кінотеатрів, кінних скачок тощо. Залежно від характеру заходу розмір податку коливався від 5 до 100% від вартості вхідних квитків. Від нього звільнялися музейні заклади; окремі заходи, що проводилися у школах, казармах, лікарнях, притулках; зібрання, що мали агітаційно-пропагандистське, політико-просвітницьке і художнє значення; закриті профспілкові вечори для робітників і службовців; лекції і виставки наукового характеру; спортивні змагання тощо<sup>318</sup>.

Законодавство у сфері місцевих фінансів передбачало також запровадження ветеринарно-санітарного збору. Він стягувався за огляд худоби та тваринних продуктів і не мав перевищувати 0,25% від їх вартості<sup>319</sup>.

На розсуд місцевої влади відносилося також встановлення збору із рахунків, які видаються у готелях, ресторанах, кафе, якщо вони перевищували 5 руб. Його ставки коливалися залежно від загальної суми наступним чином: з

---

<sup>316</sup> Налог с плакатов, афиш, реклам и объявлений // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 19. – С. 31-41.

<sup>317</sup> Сбор с приезжающих в лечебные местности // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 19. – С. 42-46.

<sup>318</sup> Налог со зрелищ и увеселений // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 20. – С. 11-20.

<sup>319</sup> Ветеринарно-санитарный сбор // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 20. – С. 47-53.

рахунку від 5 до 25 руб. стягувалося 8% податку, з 25-50 руб. – 10%, з 50-75 руб. – 12%, з 75-100 руб. – 15%, з понад 100 руб. – 20%<sup>320</sup>. Окрім цього, побутували також збір за зміну імені і прізвище (у великих містах – не більше 8 руб., в решті – 5 руб.)<sup>321</sup> та реєстраційний збір (у великих містах з робітників і службовців – 20 коп., кустарів і осіб вільних професій – 40 коп., інших осіб – 2 руб.; у решті міст – ставки удвічі нижчі)<sup>322</sup>. Незначні зміни до системи місцевих податків і зборів були внесені у 1926 р. Деякі з попередніх були скасовані, натомість вводилися нові: цільовий житловий податок, оплата за послуги РАГСу, збір із відвідувачів казино, лото та інших ігрових і більярдних закладів, пеня і штрафи за затримку чи несплату місцевих податків і зборів<sup>323</sup>.

Жоден із перерахованих податків і зборів не мав обов'язкового характеру. Рішення про введення того чи іншого податку з огляду на доцільність у кожному конкретному випадку залишалось за місцевою владою. Остання отримувала право виступати з пропозицією щодо запровадження нового податку, непередбаченого дійсним переліком. Однак, дозвіл на це надавався виключно ВЦВК СРСР (і тільки в окремих випадках – союзної республіки)<sup>324</sup>.

Спочатку адміністрування місцевих податків і зборів відносилось до компетенції Податкового управління Уповнаркомфіну. Хоча в дійсності їх стягненням на початку 1920-х рр. займалися органи комунгоспу (зокрема, у містах Катеринославі, Одесі та Харкові<sup>325</sup>). Така ситуація склалась внаслідок недостатньої кількості фінпрацівників на місцях і значної їх завантаженості справами збору державних податків. Гостра нестача міських фінагентів вкрай негативно позначилась на стягненні місцевих податків. Наприклад, у

---

<sup>320</sup> Сбор со счетов // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 20. – С. 54-58.

<sup>321</sup> Сбор за перемену имен и фамилий // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 20. – С. 59-60.

<sup>322</sup> Прописочный сбор // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 20. – С. 61-63.

<sup>323</sup> Устава про місцеві фінанси УСРР від 23 листопада 1926 р. ... – С. 132.

<sup>324</sup> Общие положения... – С. 10-11.

<sup>325</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 1015, арк. 16, 72 зв., спр. 1745, арк. 91.

м. Катеринославі це призвело до того, що стягнення окремих місцевих податків і зборів відбувалося лише з тих платників, які з власної ініціативи вносили відповідні кошти до фінансових кас<sup>326</sup>. Після ліквідації самостійності комунгоспів, порядкування місцевими податками і зборами було взято під контроль фінорганів. За рішенням малої колегії Уповнаркомфіну від 26 березня 1923 р. їх стягнення залишалось в прерогативах Податкового управління<sup>327</sup>. Однак, вже восени цього року відповідний відділ був звідти вилучений та переведений в Управління місцевих фінансів, де ввійшов до підрозділу місцевих доходів<sup>328</sup>.

Визначаючи своїм пріоритетом стягнення передусім державних податків, губернське керівництво на початку 1920-х рр. мало уваги приділяло місцевим податкам і зборам. На нарадах представництва НКФ РСФРР з працівниками губфінвідділів у грудні 1922 р. всім у приклад ставилися результати Київської губернії, в якій процес стягнення цих податків було організовано найкраще<sup>329</sup>. Так, за неповний 1921/1922 бюджетний рік по м. Києву було зібрано місцевих податків і зборів на суму 15 223 588,5 руб. У диференційованому вигляді ці надходження мали наступний вигляд: від збору з перевізного промислу було отримано 145 980 руб., з коней – 331 400 руб., з худоби для продажу на ринку – 266 660 руб., з екіпажів – 362 160 руб., з нотаріальних актів – 1 859 629,5 руб., з реєстрацій – 713 301 руб., з публічних видовищ – 2 628 617 руб., з вітрин – 1 165 375 руб., з тютюнових патентів – 934 501 руб., за право на полювання – 236 471,5 руб., за користування загальними вагами – 2 400 руб., з пені та штрафів – 6 577 093,5 руб. Із решти міських селищ Київської губернії за цей період зібрали 6 234 208,5 руб. місцевих податків і зборів<sup>330</sup>.

---

<sup>326</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 1015, арк. 17.

<sup>327</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 714, арк. 146.

<sup>328</sup> Перевод отдела местных налогов // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 35. – С. 18.

<sup>329</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 1745, арк. 90.

<sup>330</sup> Сведения о поступлении государственных и местных налогов и сборов по г. Киеву и уездам Киевской губернии за 1922 бюджетный год (в дензнаках 22 г.) // Вестник Киевского губфинотдела. – 1923. – № 16. – С. 8-9.

Наявні джерела, однак, не дають можливості простежити загальну картину функціонування місцевих податків і зборів в містах УСРР на початку 1920-х рр. Відомо лише, що із затвердженого в Москві переліку в Катеринославській губернії в першому півріччі 1922 р. було 16<sup>331</sup>, у Харківській – лише 11<sup>332</sup>, у Миколаївській – 5<sup>333</sup>, Чернігівській – 9 податків<sup>334</sup>. Досить низька активність місцевої влади в цьому питанні зумовлювалася об'єктивними умовами. Складений перелік не зовсім відповідав українським економічним реаліям, будучи орієнтованим лише на великі міста, передусім – губцентри, і непристосованим до дійсності інших міських селищ. Про це в доповіді про місцевий бюджет на вищезгаданій нараді зазначав один із працівників Харківського губфінвідділу: "... у нас, за винятком м. Суми, всі повітові міста є нічим іншим, як великими селами. Тому всі податки, передбачені в переліку, під час проведення їх в повітових містах не дали ніяких результатів і, звичайно, не дадуть результатів у наступному році. Такі податки, як з реклам, вітрин, афіш, не проходять, тому що ці об'єкти оподаткування або зовсім відсутні, або ж перебувають на стадії зародження і жодних реальних результатів дати не можуть"<sup>335</sup>. Попри погані результати оподаткування повітових центрів, у межах безпосередньо м. Харкова за період з 1 січня по 1 жовтня 1922 р. було зібрано 33 272 781 руб. місцевих податків і зборів<sup>336</sup>.

Відсутність економічного підґрунтя введення легальних місцевих податків була однією з причин широкого розповсюдження непередбачених законодавством зборів. Станом на червень 1922 р. на території УСРР діяло

---

<sup>331</sup> Народное хозяйство Екатеринославской губернии. Отчет Екатеринославского губэкономсовещания Совету труда и обороны за период 1 октября 1921 г. – 1 апреля 1922 г. – Екатеринослав: Типо-литография железных дорог, 1922. – С. 77.

<sup>332</sup> В Харьковском губфинотделе // Финансовый вестник. – 1922 – № 1-2. – С. 71.

<sup>333</sup> В Николаевском губфинотделе // Финансовый вестник. – 1922 – № 1-2. – С. 75.

<sup>334</sup> В Черниговском губфинотделе // Финансовый вестник. – 1922 – № 3-4. – С. 82.

<sup>335</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 1745, арк. 90.

<sup>336</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 723, арк. 306а.

понад 150 незаконних податків. Серед них, наприклад: збір за отримання права будівництва чи ремонту будівель (у Волинській губернії), податок з усіх жителів міста – не членів профспілок (у Полтавській губернії), збір на утримання театрів, податок на музичні інструменти (у Київській губернії) тощо<sup>337</sup>. Місцева ініціатива в податковій сфері не віталася в центральних фінорганях. У циркулярі “Про необхідність дотримання вимог центру під час здійснення місцевого оподаткування” від 9 листопада 1922 р. НКФ РСФРР зауважував, що функціонування незаконних податків відбувається зазвичай із санкції губвиконкомів, попри протести фінансових органів і “... такий сепаратизм не тільки не дає можливості налагодити податкову роботу на місцях, але в корні її підриває, адже це зумовлює перевантаженість податками платників, в результаті чого зростають недоїмки...”<sup>338</sup>. Негативну роль незаконних податків відзначали й безпосередньо в УСРР, підбиваючи підсумки 1922/1923 бюджетного року: “Вакханалія незаконних податків, передусім – грошових, а іноді й натуральних, дуже шкідливо вплинула на становлення твердої податкової дисципліни і в деяких губерніях скоротила темп податкових надходжень...”<sup>339</sup>.

Численні розпорядження НКФ УСРР щодо ліквідації незаконних зборів часто просто ігнорувалися місцевою владою<sup>340</sup>, що зумовило введення обов’язкового прокурорського нагляду за податковою сферою загалом. Володіючи можливістю легалізувати самостійно введені податки, місцева влада, однак, не поспішала нею користуватися. Станом на 1923 р. до

<sup>337</sup> Н.Т. Незаконные местные налоги и сборы... – С. 8-9.

<sup>338</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 715, арк. 48.

<sup>339</sup> Налоговое дело на Украине. Дефекты и перспективы налоговой работы // Финансовый вестник. – 1923. – № 1. – С. 62-63.

<sup>340</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 290, арк. 122; Циркуляр УпНКФ от 22 февраля 1923 г. “Местное налоготворчество” // Финансовый бюллетень – 1923. – №1. – С. 9; Циркуляр УпНКФ от 27 июля 1923 г. “О ликвидации незаконных местных сборов” // Финансовый бюллетень – 1923. – №21-22. – С. 15; Циркуляр НКФ от 11 марта 1924 г. “О принятии мер к недопущению незаконных налогов и сборов” // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 18. – С. 51.

центрального фінвідомства надійшло лише два подання про запровадження місцевих податків і зборів, не передбачених переліком. Натомість – розгляд незаконно встановлених податків засвідчив, що багато з них необхідно було б визнати доцільними і допустимими. Однак, вони підлягали скасуванню тільки через те, що губернські фінансові відділи не дотримувалися законного порядку їх введення<sup>341</sup>.

Поки відбувалося становлення системи місцевих бюджетів, місцеві податки і збори зараховувалися до загальногубернських фінансів. Щоправда, вже в 1922/1923 р. власні бюджети спробували виокремити губцентри Катеринославської, Київської, Полтавської та Харківської губерній<sup>342</sup>. Місцеві податки і збори в загальних прибуткових зведеннях міст Катеринослава і Полтави нараховували 44 870 000 руб. та 19 210 000 руб. (у грошових знаках 1922 р.)<sup>343</sup>, що у відсотковому відношенні до загальних доходів становило 6,7% і 4,2% відповідно. Щодо бюджетів міст Києва і Харкова конкретних цифр не знайдено, однак навіть попередні відомості мали скоріше орієнтовний, ніж реальний, характер. Високі темпи знецінення валюти в цей час ставлять під сумнів успішність виконання запланованих бюджетів. На цьому, зокрема, наголошував завідувач київського губфінвідділу Я. Гольдін, доповідаючи на розширеному пленумі губкому КП(б)У в вересні 1924 р. про перший досвід бюджетного будівництва в м. Києві<sup>344</sup>. Загалом же за підсумками 1922/1923 р. (у перерахунку на червінці) місцевих податків і зборів у міських селищах УСРР

---

<sup>341</sup> Вопросы налоговой секции // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 20. – С. 6-9.

<sup>342</sup> Финансы Украины. Обзор деятельности НКФ... – С. 37.

<sup>343</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 722, арк. 10.

<sup>344</sup> Стенографический отчет расширенного пленума губкома КП(б)У Киевщины 16-18 сентября 1924 г. – К.: Киев-Печать, 1924. – С. 140.

було зібрано на суму 5 532,5 тис. руб.<sup>345</sup>. Ці кошти становили 22,8% від податкових доходів і 11,7% від загальних доходів місцевого бюджету УСРР<sup>346</sup>.

У 1923/1924 р., коли майже всі губернські міста УСРР виокремили власні бюджети, надходження від місцевих податків і зборів склали 2 733 378 руб. або 4,9% бюджетних доходів губцентрів<sup>347</sup> (Див. Додаток Б. 1). Серед доходів податкового характеру місцеві податки і збори у згаданих кошторисах посідали друге місце (окрім міст Вінниці та Чернігова), поступаючись надходженням від надбавок та випереджаючи відрахування від державних податків і прибутків. Найбільше доходів за цією статтею принесли податок з будівель – 518 055 руб., одноразовий збір – 361 837 руб., збір з вантажів – 358 420 руб., податок з видовищ – 354 531 руб., пені і штрафи – 233 754 руб., податок з біржових угод – 189 654 руб. та реєстраційний збір – 120 430 руб.<sup>348</sup>.

У бюджетах округових міст УСРР за 1923/1924 р. місцеві податки і збори склали майже вдвічі меншу суму – 1 506 952 руб.<sup>349</sup> (Див. Додаток Б. 2). Найбільше коштів було зібрано в Одеській, Донецькій та Полтавській губерніях, а найменше – в Харківській, Подільській, та Чернігівській. Залежно від місцевості частка цієї прибуткової групи в бюджетах окрім міст коливалася від 6,9% до 12,0%, а в середньому по УСРР становила 8,7%. При цьому понад половину, зокрема 58,9%, всіх надходжень було отримало від реалізації лише трьох податків: з будівель, одноразового збору та збору з вантажів<sup>350</sup>.

Наступний рік ознаменувався зростанням ролі місцевих податків і зборів у податковій групі доходів: вони починають домінувати над доходами від відрахувань і надбавок від державних податків. За підсумками 1924/1925 р. у

<sup>345</sup> Государственные и местные налоги и доходы за 1922-23 бюджетный год. Статистический сборник. По данным Отдела учета госналогов НКФ. – Сергиев: Типография “Шестой Октябрь”, 1924. – С. 53-59.

<sup>346</sup> Местный бюджет УССР на 1926-27 г. Краткие материалы к докладу Наркомфина... – С. 10.

<sup>347</sup> Статистика України. Серія VI. Статистика фінансів. Т. II. Вип. 3. № 72... – С. 34.

<sup>348</sup> Там само. – С. 49-54.

<sup>349</sup> Там само. – С. 34.

<sup>350</sup> Там само. – С. 49-54.

бюджетах губернських та округових центрів УСРР їх надходження нараховували разом 4 336 060 руб.<sup>351</sup> (Див. Додаток Д). Понад половина цієї суми була зібрана у великих містах: Києві (21,4%)<sup>352</sup>, Харкові (17,7%)<sup>353</sup>, Одесі (14,2%)<sup>354</sup>. У бюджетах заштатних міст місцеві податки і збори цього року склали лише 203 628 руб. або 8,1% від загального підсумку доходів<sup>355</sup>.

Аналіз міських бюджетів УСРР за 1925-1928 рр. показує досить динамічне зростання фінансових надходжень за цією статтею (Див. Додаток Е). Однак, наприкінці 1920-х рр. цей процес в округових містах дещо призупинився, а в інших міських селищах навіть продемонстрував від'ємний ефект. Це було викликано згортанням непу, що в свою чергу означало ліквідацію ринкових засад економічного розвитку, заборону приватнопідприємницької ініціативи, що була важливим джерелом надходжень місцевих податків і зборів в українських містах.

Отже, місцеві податки і збори відігравали другорядну роль у наповненні їх прибуткової частини. В кошторисах українських міст їх частка залишалася незначною: в середньому по губцентрах становила 4,9%, в окрцентрах коливалася від 3% до 8,7%, а в інших містах – від 6,8% до 17,4%. Понад дві третини цих коштів зосереджувалися у фінансах Києва, Харкова, Одеси, Катеринослава, Миколаєва тощо. За рівнем надходжень місцевих податків і зборів округові міста степової частини УСРР перевищували результати міст лісостепової смуги і значно випереджали міста, розташовані на Поліссі. Найприбутковішими серед них виявилися податки з будівель і вантажів, а також одноразовий збір за право торгівлі без патенту, які привносили до міських бюджетів близько половини всіх доходів за цією статтею.

---

<sup>351</sup> Мышкис В.С. Местный бюджет Украины... – С. 60-61.

<sup>352</sup> Місцевий бюджет Київщини на 1924-1925 рік... – С. 20.

<sup>353</sup> Харьковский округ. Статистический справочник. – Х: Харьковское окрстатбюро, 1925. – С. 83.

<sup>354</sup> Материалы к отчету Одесского губернского исполнительного комитета... – С. 12.

<sup>355</sup> Местный бюджет Украины в 1924-25 году (доходы) // Статистика финансов. – 1926. – № 2-3. – С. 12.

\*\*\*

Доходи бюджетів українських міст у 1920-ті рр. формувалися за рахунок трьох джерел: надходжень з комунального сектору міської економіки, надбавок і відрахувань від державних податків та стягнення місцевих податків і зборів.

Доходність комунального господарства впродовж 20-х рр. ХХ ст. залежала від низки обставин. Обмежені надходження за цією статтею на початку десятиліття були зумовлені загальною кризою в галузі – наслідком повоєнної розрухи та більшовицької політики “воєнного комунізму”. Відчутне зростання обсягів комунальних доходів з 1923/1924 р. стало безпосереднім результатом структурної реорганізації органів управління комунгоспу, підпорядкування їм більшості комунальних об’єктів, поступового відновлення продуктивності їх роботи, введення оплати за надання комунальних послуг, узгодження принципів входження цих коштів до міських бюджетів. Відтоді ця сфера стала головним “донором” українських міст, стабільно займаючи найбільшу питому вагу в їх прибуткових кошторисах до кінця 1920-х рр.

Порівняно незначні обсяги податкових надходжень у першій половині 1920-х рр. років були пов’язані з низкою чинників: неповним охопленням об’єктів і суб’єктів оподаткування, широкою практикою ухиляння від сплати податків, функціонуванням великої кількості незаконних місцевих зборів. Негативно на цей процес впливали також загальні недоліки організації податкової справи в УСРР: нестача кваліфікованих працівників, часті внесення змін до податкового законодавства, складнощі бухгалтерських обрахунків в умовах нестабільної валюти. З огляду на те, що головна увага фінорганів була прикута до стягнення державних податків, надбавки та відрахування від них відігравали більше значення у бюджетах міст, ніж місцеві податки та збори. Розвиток ринкових відносин сприяв посиленню ролі податкових доходів: на кінець 1920-х рр. вони “завоювали” близько 15% у бюджетах округових центрів і вдвічі більше – у бюджетах інших міських селищ УСРР.

РОЗДІЛ 4  
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ВИДАТКІВ  
МІСЬКИХ БЮДЖЕТІВ

**4.1. Комунальне господарство міст – центральний об’єкт бюджетного фінансування**

Відновлення комунального господарства було чи не найгострішою проблемою українських міст у 1920-ті рр. Усвідомлюючи недостатність власних ресурсів, місцева влада неодноразово зверталася по фінансову допомогу до центру. Так, на засіданні Української економічної наради (УЕН) від 2 червня 1922 р. було ухвалено рішення про виділення з дотаційного фонду РНК УСРР 5 млн. руб. (у грошових знаках 1922 р.) на відновлення водопроводу та артезіанських колодязів у м. Одесі, а також по 2 млн. руб. – для м. Таганрога та м. Бердянська<sup>356</sup>. У вересні 1922 р. на побудову радіотелефонної станції у м. Харкові було спрямовано із резервного фонду РНК УСРР 200 млрд. руб.<sup>357</sup>. 17 листопада 1922 р. УЕН дозволила Київському губвиконкому для відновлення комунальних підприємств м. Києва випустити і реалізувати внутрішній займ<sup>358</sup>. Влітку 1923 р. Донецький губвиконком отримав від уряду на відновлення електростанції м. Бахмута 9 тис. руб.<sup>359</sup> (вже у червінцях). Цього ж року на налагодження роботи комунальних підприємств м. Полтави з державного бюджету асигнували 28,5 тис. руб., на відбудову електростанції в м. Кременчуці – 8 тис. золотих руб.<sup>360</sup> тощо.

Однак, державний бюджет не мав можливості взяти на себе весь фінансовий тягар з відбудови комунального господарства. Тому ще 23 червня 1922 р. УЕН доручила Уповнаркомфіну розробити питання про можливість

---

<sup>356</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 1258, арк. 88-89 і зв.

<sup>357</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 1258, арк. 144-149 і зв.

<sup>358</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 1258, арк. 168-169 і зв.

<sup>359</sup> На нужды Донбасса // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 16-17. – С. 14.

<sup>360</sup> Ссуды Полтавщине на восстановление коммунальных предприятий // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 16-17. – С. 15.

надання для цих цілей Держбанком довготермінових кредитів, а також створення низки банків для фінансування будівельних робіт комунгоспів<sup>361</sup>. Варто відзначити, що до революції 1917 р. роботи з розширення галузі і нове будівництво проводилося саме за рахунок довготермінових позик, що дозволяло розтягнути погашення кредиту на кілька десятиліть і, таким чином, уникнути навантаження на місцевий бюджет<sup>362</sup>. Зі становленням радянської влади залучення іноземних інвестицій, що широко практикувалося дореволюційним міським господарством, стало неприпустимим. І хоча у 1922 р. спочатку при Держплані, а потім при РНК СРСР і було створено Головний концесійний комітет з метою залучення іноземного капіталу, його діяльність не увінчалася високою ефективністю. Наприклад, за 1922-1923 рр. до нього надійшло близько 1000 різних концесійних пропозицій. З них лише у 58 випадках було підписано договори, 25 з яких невдовзі було розірвано. А ті, що залишилися чинними, не передбачали фінансування комунгоспу<sup>363</sup>.

3 жовтня 1922 р. РНК УСРР ухвалила декрет “Про кредитування міських комунальних господарств Держбанком”. Рішення про надання кредиту на суму не більше 10 млн. руб. приймалося у кожному окремому випадку за дозволом губвиконкому й узгодженням з УЕН, УпНКФ і НКВС<sup>364</sup>. Проблеми відновлення комунгоспу актуалізували потребу створення місцевих комунальних банків. Так, 1 квітня 1923 р. був відкритий Харківський міський банк, 1 липня – Київський, 12 липня – Одеський (з філією в м. Миколаєві). Упродовж 1923/1924 р. вони виділили на відбудову комунального сектору близько 1,5 млн. руб.<sup>365</sup>. Станом на 1 серпня 1925 р. кредити на розвиток галузі в загальному балансі їх обліково-позичкових операцій становили лише 31,2%.

---

<sup>361</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 1258, арк. 98-102 і зв.

<sup>362</sup> ДАХО, Р-408, оп. 2, спр. 748, арк. 3.

<sup>363</sup> Иоффе А.А. Итоги и перспективы концессионной политики и практики СССР / А.А. Иоффе // Плановое хозяйство. Ежемесячный политико-экономический журнал. – 1927. – № 1. – С. 78-79, 83.

<sup>364</sup> ЗУ України за 1922-1923 рр. ... – Арт. 216.

<sup>365</sup> Рабинович Н. Кредитные учреждения на Украине в 1923-24 году... – С. 171, 173.

Першочергове ж місце в діяльності міських банків зайняло обслуговування короткотерміновими кредитами державної промисловості (Див. Додаток Ж)<sup>366</sup>. Що ж до Центрального комунального банку, що мав надавати довго- і короткотермінові кредити для розвитку комунального господарства і житлового будівництва на території СРСР, то він розпочав свою діяльність тільки в березні 1925 р. За період з 1925 по 1928 рр. Цекомбанк видав комунальному господарству УСРР довготермінових позик лише на 29 млн. руб.<sup>367</sup>. Це в той час, коли для розвитку тільки існуючих електростанцій потребувалося 50 150,0 тис. руб.<sup>368</sup>, для відновлення міського водопроводу – 46 285,0 тис. руб.<sup>369</sup>, для розширення трамвайної мережі – 27 325,0 тис. руб.<sup>370</sup>, а для повного задоволення житлової потреби населення, за приблизними розрахунками, – 520 млн. руб.<sup>371</sup>. Таким чином, роль кредитування у справі розвитку цієї галузі була досить незначною<sup>372</sup>, адже головна маса державних коштів спрямовувалася на фінансування промисловості, торгівлі, сільського господарства. Невиконання комунальними банками їх безпосередніх завдань стало однією з причин реорганізації кредитної системи УСРР, яка почалася обговорюватися вже наприкінці непу<sup>373</sup>.

З огляду на це комунальне господарство могло розраховувати тільки на фінансування з міських бюджетів. У 1923/1924 р. рік видатки на цю сферу по всіх адмінцентрах УСРР склали загалом 22 251,8 тис. руб. (Див. Додаток З. 1). Понад 80% цієї суми припадало на комунальний сектор губернських міст, при цьому 46,8% – виключно на м. Харків. Фінансові вливання в розвиток комунального господарства коштували бюджетам губернських центрів УСРР у

---

<sup>366</sup> Зисман А. Городские банки на Украине... – С. 132, 136-137.

<sup>367</sup> Вологодцев І., Каплунов І. Комунальне господарство міст України... – С. 64-65.

<sup>368</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2055, арк. 28.

<sup>369</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2055, арк. 29.

<sup>370</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2055, арк. 30.

<sup>371</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2055, арк. 39.

<sup>372</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2055, арк. 32-33.

<sup>373</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2511, арк. 19-23 і зв., 144 і зв.

середньому 60,7% їх видаткової частини, однак у різних містах їх частка коливалася від 29,1% (у м. Вінниці) до 72,3% (у м. Харкові). Володіючи значно меншими фінансовими можливостями, округові міста УСРР у 1923/1924 р. виділили на відновлення місцевого комунгоспу у 4 рази менше коштів, ніж губцентри (Див. Додаток З. 2). Це становило 47,8% від загальної суми їх річних видатків. Найбільшу суму було затрачено на комунальне господарство окрім Полтавської губернії, найменше – Чернігівської<sup>374</sup>.

Частина коштів, призначених на відновлення міськкомунгоспу, була спрямована на ремонтні роботи та розширення житлового фонду. Так, у м. Харкові було зведено 36 нових будинків на 190 квартир, у м. Києві відновлено 12 569 кв. м. житлової площі, в м. Одесі відремонтовано 132 будинки. За підсумками 1923/1924 р. житлова площа в 9 губернських містах складала 11 425 362 кв. м. На одного міського мешканця приходилося в середньому 6,5 кв. м. житлової площі, коливаючись в окремих містах наступним чином: наприклад, у містах Харкові та Полтаві до 6 кв. м., у м. Бахмуті – 5,1 кв. м., а в м. Сталіно – 4,9 кв. м. на особу (в той час, коли за санітарними нормами цей показник становив 9,1 кв. м.)<sup>375</sup>. Наведені цифри свідчать, що в першій половині 1920-х рр. найбільші українські міста переживали досить серйозну житлову кризу, яка все поглиблювалася зі зростанням чисельності міського населення й не могла бути вирішена за рахунок міських коштів.

Актуального значення набували роботи із зовнішнього впорядкування міських селищ УСРР: брукування вулиць, майданів, облаштування тротуарів, вуличного освітлення тощо. У 1923/1924 р. було відремонтовано та заново забруковано 562,6 тис. га площі українських міст, 40% з яких припало на новий брук, 31% – повний і 29% – частковий ремонт (Див. Додаток К. 1-2). Поряд із цим у 71 міських селищах було зареєстровано роботи з прокладення нових і

---

<sup>374</sup> Мышкис В.С. Местный бюджет УСРР... – С. 40-47.

<sup>375</sup> Отчет рабоче-крестьянского правительства Украины за 1923-24 год... – С. 241-242.

відновлення старих тротуарів. Їх площа становила 83 546 кв. м. Будівництво нових і ремонт штучних шляхів (мостів, переправ, гребель тощо) проводилися комунгоспами у 96 міських селищах. На реалізацію окреслених робіт із благоустрою міських селищ було витрачено 1 635,3 тис. руб.: 64,3% – на брукування вулиць, 6,4% – на облаштування тротуарів, 29,3% – на штучні шляхові споруди. Відновлення зелених насаджень цього року обійшлося міським бюджетам у суму 415 002 руб., з яких 91,2% було витрачено на впорядкування садів, скверів, парків і бульварів великих міст<sup>376</sup>.

Виділені бюджетні кошти сприяли поступовому покращенню технічного становища комунальних підприємств та зростанню їх виробничих потужностей. Зокрема, вже в 1923/1924 р. вдалося досягнути, а подекуди й перевищити довоєнні норми продуктивності водопроводу та електричних станцій. Їх показники становили відповідно 100,08% та 160% по відношенню до рівня 1914 р. У гіршому становищі перебувало трамвайне господарство, продуктивність якого за підсумками цього року склала лише 60% порівняно з 1914 р.<sup>377</sup>.

У 1924/1925 р. на розвиток комунального господарства в міських бюджетах УСРР було виділено 34 781 826,5 руб. (без урахування комбінатів підприємств). 97,1% із цієї суми припадало на фінансування міськкомунгоспу губернських та округових центрів і лише 2,9% – заштатних міст. За функціональним призначенням ці кошти були розподілені таким чином: 39,9% були спрямовані на забезпечення функціонування комунальних підприємств, а 60,1% – на утримання комунального майна<sup>378</sup>.

Витрати на утримання та обслуговування комунальних підприємств розподілилися наступним чином: фінансування роботи електричних станцій обійшлося в 12,4 млн. руб., трамваїв – 10,6 млн. руб., водопроводів – 6,7 млн.

---

<sup>376</sup> Бронзов П.В. Міські землі та впорядкування... – С. XVIII, XXI-XXII, XXIV-XXV.

<sup>377</sup> Отчет рабоче-крестьянского правительства Украины за 1923-24 год... – С. 243.

<sup>378</sup> Местный бюджет Украины в 1924-25 году (расходы)... – С. 13.

руб. (Див. Додаток Л), каналізації – 1,3 млн. руб., телефонів – 1,1 млн. руб., боень – 1,1 млн. руб.<sup>379</sup>. Інші комунальні видатки були спрямовані на забезпечення відділів комунгоспів (5,2 млн. руб.), утримання житлових і торговельних приміщень (9,7 млн. руб.), зовнішній благоустрій міст (3,3 млн. руб.) і підтримання протипожежної охорони (2,6 млн. руб.)<sup>380</sup>.

Комунальні витрати продовжували зростати. У 1925/1926 р. їх сума збільшилася до 81 884,5 тис. руб. Майже три четверті цих коштів зосереджувалися в бюджетах 4-х найбільших міст: Харкова (30,5% від усіх коштів), Києва (23,5%), Одеси (12,6%), Катеринослава (7,7%), які мали найрозвинутішу комунальну інфраструктуру. Серед округових міст, видатки яких на комунгосп у цьому році перевищили 1 млн. руб., були також Кременчук, Миколаїв, Полтава і Луганськ. Їх спільні витрати становили ще 7,4% загальних комунальних видатків. Отже, на решту міських припадало тільки 18,3%: 14,3% – на 33 округових міста та 4% – на 70 селищ міського типу<sup>381</sup> (Див. Додаток М).

Попри багатомільйонні капіталовкладення, становище комунального господарства українських міст середини 1920-х рр. не відповідало реальним потребам міського населення. В кращому становищі перебували тільки вище згадувані чотири міста, які значно виділялися серед інших. Наприклад, середній розмір подачі води у них становив 4,94 відра на одну особу на добу, тоді як у решті окрцентрів – всього 0,82 відра. Аналогічна ситуація спостерігалася у справі енергопостачання, яке у великих містах доходило до 60,3 кіловат/годин на особу в рік, а в інших – 12,9. Забезпечення послугами міського трамвайного сполучення станом на 1925/1926 р. визначалося такими цифрами: у великих містах на душу в рік припадало 10,4 поїздки, в інших округових містах – 8,02 (якщо вираховувати розмір продукції до кількості населення всіх окрцентрів, у тому числі й ті, де не було трамваїв). Зовсім на незадовільному рівні було

---

<sup>379</sup> Местный бюджет Украины на 1925/26 бюджетный год... – С. 132.

<sup>380</sup> Там само. – С. 146.

<sup>381</sup> Міські селища УСРР... – С. 133-139, 140-143.

поставлено роботу міських бань. У середньому по УСРР число купань на одного жителя в рік, включаючи великі міста, становила всього 1,20, а без них – 1,02, що значно поступалося санітарним нормам західноєвропейських країн. Найповніше з-поміж усіх комунальних підприємств потреби населення міст забезпечували бійні<sup>382</sup>. Середня забезпеченість житловою площею у містах Харкові, Києві, Одесі та Катеринославі була вищою, ніж у інших округових центрах, і сягала 7,7 кв. м. на особу. По інших містах цей показник коливався від 4,5 до 5,6 кв. м.<sup>383</sup>. Таким чином, особливих зрушень у справі розширення будинкового фонду впродовж першої половини 1920-х рр. не відбулося.

У 1926/1927 р. видатки на комунальне господарство українських міст сягнули понад 100 млн. руб., а точніше – 103 752,0 тис. руб<sup>384</sup>. Загальна сума видатків традиційно поділялася на дві великі групи: фінансування комунального майна і комунальних підприємств. У середині першої групи, витрати на яку в підсумку становили 30 391,4 тис. руб., кошти були розмежовані наступним чином: на утримання відділу комунального і місцевого господарства було виділено 5 704,9 тис. руб., муніципалізованих житлових будинків – 11 428,4 тис. руб., торговельно-промислових приміщень, складів і критих ринків – 1 193,9 тис. руб.; на утримання бруків, тротуарів, мостів, набережних, майданів тощо – 5 623,5 тис. руб., парків, бульварів, скверів, пам'ятників, кладовищ – 1 291,5 тис. руб.; на освітлення вулиць і майданів – 802,8 тис. руб.; на протипожежну охорону – 3 372,7 тис. руб.; на комунальне земельне господарство (города, сади, ліси, луки, вигони) – 402,0 тис. руб. Серед комунальних підприємств найбільше коштів було вкладено в забезпечення функціонування електричних станцій, зокрема – 21 910,7 тис. руб. На другому місці за розміром видатків опинилися трамвайне й автобусне господарства, міські кінні залізниці, що були профінансовані на суму 19 246,0 тис. руб. У

---

<sup>382</sup> Очерки по бюджету и экономике округов Украины (по материалам 1925-26 года). – X: Труды Госплана Украины, 1926. – С. 95-96.

<sup>383</sup> Там само. – С. 98.

<sup>384</sup> Статистика України. Т. IV. Вип. 2. Серія XIV. Комунальне господарство міських селищ УСРР за 1926-27 рік... – С. 60-67.

свою чергу на водогін було спрямовано 8000,0 тис. руб., на каналізацію – 2 506,3 тис. руб., на різниці – 2 442,6 тис. руб., лазні, купальні, пральні – 1 895,2 тис. руб., на асенізаційну валку – 1 357,2 тис. руб., на готелі, спільні помешкання, заїздні двори – 1 258,8 тис. руб. тощо. Третю – порівняно незначну – групу видатків склали кошти на покриття заборгованості та оплату довготермінових позик. Ці витрати в міських бюджетах УСРР становили 5 806,5 тис. руб.<sup>385</sup>.

Комунальні видатки, як завжди, займали вагоме місце у бюджетах українських міст, що у 1926/1927 р. обраховувалося в 62,2%. На виділені кошти проводилися роботи зі спорудження нових електричних станцій (у містах Києві, Миколаєві, Житомирі, Кременчуці, Зінов'ївську, Бердянську, Первомайську) та з розширення і переобладнання діючих (у Харкові, Одесі, Катеринославі, Запоріжжі, Полтаві, Луганську, Херсоні, Мелітополі та ін.)<sup>386</sup>. Їх потужність становила 75,3 тис. кВт, що в середньому підрахунку становило 18,7 кВт на 1000 осіб населення тих міст, де функціонували електростанції (при західноєвропейських нормах у 40 кВт). Це досить негативно позначалося на рівні обслуговування населення, адже відсоток міських мешканців, що проживали в помешканнях із електричним освітленням, за даними перепису 1926 р., дорівнював лише 36,8%<sup>387</sup>.

Упродовж поточного бюджетного року також відбувалося будівництво нових водопроводів (у Сталіно, Кривому Розі, Ромнах, Коростені, Ніжині, Глухові, Бахмуті), продовжувалися роботи над спорудженням полтавської каналізації. Станом на 1 жовтня 1927 р. загальна довжина вуличної водопровідної мережі становила 1 601,1 км, а каналізаційної – 486,8 км, що

---

<sup>385</sup> Статистика України. Т. IV. Вип. 2. Серія XIV. Комунальне господарство міських селищ УСРР за 1926-27 рік... – С. 60-61.

<sup>386</sup> Каплунов И. Коммунальное хозяйство городов Украины в 1926/27 году... – С. 113.

<sup>387</sup> Там само. – С. 112.

давало можливість забезпечувати цими видами комунальних послуг тільки 49,5% та 54,2% населення тих міст, де вони були доступні<sup>388</sup>.

Цього ж року завершувалося прокладення трамвайної лінії у м. Сталіно, до 13 збільшилася також кількість міст, у яких функціонувало автобусне сполучення. Робота трамваїв за річними підсумками виразилася в 245,6 млн. перевезених пасажиро/участків, автобусів – у 14,7 млн. пасажирів, що в середньому на одного жителя цих міст у рік становило 130 та 7,5 поїздок відповідно<sup>389</sup>.

Продовжували кількісно зростати міські бані: їх нараховувалося 259 у 136 міських селищах<sup>390</sup>.

Зміни у зовнішньому благоустрої міст відбувалися дещо повільніше, оскільки утримання комунальних підприємств було більш пріоритетним завданням. Попри це, площа зелених насаджень у містах збільшилася з 1 700 га у 1923/1924 р. до 2 337,5 га у 1926/1927 р. Вуличне освітлення діяло в 140 міських селищах. Нараховувалося 198 комунальних пожежних бригад, які здійснювали охорону в 154 населених пунктах (щоправда, рівень їх забезпеченості необхідним інвентарем був досить незадовільний)<sup>391</sup>.

Падіння доходності комунального господарства наприкінці 1920-х рр., спричинене вичерпанням його виробничих потужностей, обмежило видатки українських міст за цією статтею: за виконанням у 1927/1928 р. вони становили 100,2 млн. руб., а за проектом на 1928/1929 р. мали сягнути 112,9 млн. руб.<sup>392</sup>.

Таким чином, комунальне господарство, від розвитку якого безпосередньо залежав рівень життя мешканців українських міст, було центральним об'єктом їх бюджетного фінансування. Впродовж 1920-х рр. комунальні видатки міських бюджетів неухильно зростали, поглинаючи понад

---

<sup>388</sup> Каплунов И. Коммунальное хозяйство городов Украины в 1926/27 году... – С. 113.

<sup>389</sup> Там само. – С. 114.

<sup>390</sup> Там само. – С. 115.

<sup>391</sup> Там само. – С. 116.

<sup>392</sup> Місцевий бюджет УСРР на 1928-1929 рік... – С. 2-3.

60% загальних витрат. Більше половини цих коштів спрямовувалися на відновлення та функціонування комунальних підприємств, поступове розширення мережі їхньої роботи. Найбільш видатковими серед них були електричні станції та трамвайне господарство. Іншу групу витрат становило утримання комунального майна та забезпечення міського благоустрою. Незважаючи на значні капіталовкладення, комунальний сектор не мав можливості забезпечити потреби міського населення УСРР на рівні санітарних норм. У найкращому становищі перебували колишні губернські центри з розвинутим комунальним господарством, яке само ж себе і фінансувало. Водночас інші міста та робітничі селища залишалися фактично обділеними. Це було пов'язано як із недостатнім рівнем банківського кредитування галузі, так і зі значними вилученнями комунальних прибутків на користь фінансування соціально-культурної групи видатків.

#### **4.2. Асигнування міських бюджетів на розвиток освітньо-культурних закладів**

Встановлення більшовицької влади в Україні супроводжувалося значними перетвореннями в освітній сфері, які передбачали перебудову організаційних форм виховання й навчання, наповнення їх новим змістом<sup>393</sup>. Останнє полягало в рішучій відмові використовувати “в ... культурних надбудовах елементи капіталістичні” й – натомість – розвивати “елементи соціалістичні”<sup>394</sup>. Нова система освітньо-культурних закладів розбудовувалася за трьома напрямками: соціальне виховання дітей, підготовка кваліфікованих робітників, політико-просвітницька діяльність<sup>395</sup>. У постанові уряду від 19 лютого 1921 р. підкреслювалося, що така перебудова здійснюється для “обернення шкіл всіх ступенів й інших заходів освітньої праці в засіб

<sup>393</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2265, арк. 1.

<sup>394</sup> Ряппо Я.П. Народна освіта на Україні за десять років революції / Я.П. Ряппо. – Х.: Державне видавництво України, 1927. – С. 31.

<sup>395</sup> Ряппо Я.П. Система народного просвещения Украины. – Х.: Государственное издательство Украины, 1925. – С. 176-177.

комуністичного виховання й освіти”<sup>396</sup>. Це завдання визнавалося одним із головних пріоритетів державної політики, що було закріплено в резолюції V Всеукраїнського з’їзду рад “Про народну освіту”<sup>397</sup>.

Упродовж 1921-1922 рр. український уряд прийняв низку постанов, які мали б забезпечити матеріально-технічні засади функціонування навчальних закладів нового типу<sup>398</sup>. Однак, у зв’язку зі складною фінансовою ситуацією на початку 1920-х рр., УСРР не мала можливості забезпечити повноцінне утримання всіх освітньо-культурних закладів за рахунок державного бюджету. Тому ще 18 січня 1922 р. ВУЦВК прийняв постанову “Про реєстр видатків, що задовольняються з місцевих коштів”, у якій містився детальний перелік установ, фінансування яких відтепер мало здійснюватися за кошти місцевих бюджетів. Так, на них покладалися господарські та канцелярські видатки й утримання службово-технічного персоналу дитячих будинків, садочків і притулків, дитячих колоній, шкіл-клубів і трудових шкіл тощо (включаючи харчування учнів); забезпечення функціонування шкіл і клубів фабрично-заводського школярства й будинків підлітків, зайнятих на підприємстві; утримання сільськогосподарських, індустріально-технічних, художньо-промислових шкіл, технікумів; підтримка діяльності гуртків, товариств і установ, які не мали загальнодержавного значення; проведення конференцій і з’їздів, читань, бесід, різноманітних курсів; а також утримання та організація культурно-освітніх заходів у бібліотеках, клубах, музеях, виставках, театрах тощо<sup>399</sup>.

Постановою “Про місцевий бюджет” від 16 серпня 1922 р. були внесені деякі зміни і доповнення в згадане розмежування статей видатків на освіту. Зокрема, місцева влада була зобов’язана забезпечувати приміщеннями, опаленням, освітленням, ремонтом, обладнанням тощо і здійснювати повне

---

<sup>396</sup> ЗУ України за 1922-1923 рр. ... – Арт. 84.

<sup>397</sup> ЗУ України за 1921 рік... – Арт. 108.

<sup>398</sup> Там само. – Арт. 267, 268, 298, 299, 513; ЗУ України за 1922-1923 рр. ... – Арт. 22, 73, 226, 518, 601.

<sup>399</sup> Там само. – Арт. 36.

утримання, в тому числі й педагогічно-технічного персоналу, короткотермінових педагогічних та інших курсів, профшкіл, навчальних майстерень, міських трудових шкіл, дитячих будинків, садочків, клубів, майданчиків, бібліотек тощо. Окрім цього, за рахунок місцевих коштів мали утримуватися фабрично-заводські школи, заклади для неповнолітніх правопорушників і для дітей з особливостями розвитку, комісії у справах неповнолітніх, установи охорони дитинства, будинки для підлітків. На забезпеченні ж державного бюджету залишалися Академія наук, науково-дослідні інститути та кафедри, установи вищої освіти, робфаки, радпартшколи, публічні бібліотеки та музеї, науково-дослідні та зразкові установи соцвиху, політпросвіту, технікумів і трьохрічних педагогічних курсів, а також видатки на навчальну частину закладів освітньо-культурної сфери<sup>400</sup>. Всі ці рішення про розвантаження державного бюджету за рахунок перенесення значної частини освітніх видатків знайшли відображення також у “Тимчасовому положенні...”<sup>401</sup>. У кошторисах всіх рівнів перелічені витрати об’єднувалися в рамках єдиного розділу – “видатки на народну освіту”.

Першим роком, коли фінансування вищезазначених освітньо-культурних закладів почало здійснюватися за новими принципами, став 1922/1923 р. Але, враховуючи, що цього року місцевий бюджет ще залишався централізованим, неможливо визначити суму видатків українських міст на народну освіту. Видатки ж за цією статтею у погубернських кошторисах займали в середньому 19,9% (коливаючись від 5,08% в Одеській губернії до 32,09% у Чернігівській губернії)<sup>402</sup>. Показово, що близько трьох четвертих цих витрат складала заробітна плата освітянських кадрів. Так, середня ставка працівників освіти в закладах, які перебували на місцевому бюджеті, в 1922/1923 р. становила 11 руб. 10 коп. у містах та 8 руб. 30 коп. – у селах. Значне переважання видатків

<sup>400</sup> ЗУ України за 1922-1923 рр. ... – Арт. 534.

<sup>401</sup> Постановление ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. “Временное положение о местных финансах”. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_1857.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1857.htm).

<sup>402</sup> Финансы Украины. Обзор деятельности НКФ... – С. 55.

на зарплату зумовлювало дисбаланс у співвідношенні до витрат на господарсько-операційні потреби освітньо-культурних закладів. Останні займали всього лише 27% бюджетних асигнувань на освіту<sup>403</sup>. Такий функціональний розподіл коштів не лише не сприяв, а ще більше поглиблював і без того складне матеріальне становище підопічних закладів соціального виховання й водночас – абсолютно не гарантував фінансову забезпеченість працівників освіти, виплати яким систематично затримувалися на два-три місяці<sup>404</sup>.

Поки відбувалося врегулювання процесу фінансування освітньо-культурної сфери на законодавчому рівні, навчальним закладам доводилося функціонувати у надзвичайно складних матеріальних умовах. Звітуючи перед ЦК КП(б)У, народний комісар освіти відзначав: “1920-1923 рр. були для просвітництва УСРР важким періодом боротьби за існування. Наша школа не знає за цей період ніякого бюджету; вона трималася ледь-ледь на пайках і зазнавала всіх наслідків громадянської війни, бандитизму та важкого неврожаю...”<sup>405</sup>. Однак, скрутне становище галузі склалося не лише завдяки вищезгаданим обставинам. Не останню роль у цьому відіграла безпосередньо політика радянської влади. В умовах формування адміністративно-командної системи державне керівництво відводило головну увагу забезпеченню адміністративних і господарських потреб. Тому, попри їхні декларації щодо важливості освіти і проголошеного курсу на ліквідацію неписьменності, за нестачі коштів у першу чергу урізалися видатки на освітньо-культурну сферу<sup>406</sup>. Прямим наслідком недофінансування стало скорочення мережі

---

<sup>403</sup> Народня освіта на Україні. – Х.: Червоний шлях, 1924. – С. 112.

<sup>404</sup> Долінко М. Матеріальне становище робітників освіти на Україні / М. Долінко // Радянська освіта. – 1924. – № 3-4. – С. 115.

<sup>405</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2265, арк. 2.

<sup>406</sup> Финансы Украины. Обзор деятельности НКФ... – С. 41.

закладів соціального виховання по всій країні та, відповідно, кількості охоплених ними дітей<sup>407</sup>.

У перший рік виокремлення міських бюджетів кінцеві видатки українських міст на забезпечення виховного/навчального процесу становили 7 161,1 тис. руб. (Див. Додаток Н. 1). Якщо брати до уваги лише загальну суму, виявиться, що губернські центри виконали власний освітній кошторис повністю і навіть перевиконали його на 6%. Однак, скрупульозніший погляд на цифри показує, що це “перевиконання” досить умовне. Фактично це стосувалося тільки Харкова, Києва і Катеринослава, тоді як у решті губміст витрати на утримання освітньо-культурних закладів зазнали скорочень. У свою чергу округові центри спромоглися профінансувати цей розділ тільки на 88% від запланованої суми<sup>408</sup>. Головна причина цього крилася в перекиданні коштів на інші потреби, передусім на утримання адміністративних установ, міліції та військових частин. Зрештою, за підсумками 1923/1924 р. витрати на розвиток освіти й культури становили в губмістах у середньому 16,4% (коливаючись від 10,1% у м. Харкові до 30,0% у м. Катеринославі), а в окрмістах – 26,2% усіх бюджетних коштів. Загалом же це складало близько третини (зокрема 29,1%) загальногубернських асигнувань за цією статтею<sup>409</sup>.

На сторінках журналу “Радянська освіта” про попередні підсумки переведення освітньо-культурних закладів на утримання місцевих фінансів зазначалось наступне: “Минулий 1923 рік був безперечно роком перелому на освітньому фронті. Перенесення масової школи на місцевий бюджет підвело вперше за останні роки певну, хоча і мінімальну, матеріальну базу під масову школу... Накреслились контури реального бюджету для шкіл і робітників освіти. Але разом з тим 1923 рік навчив тими ж параграфами та статтями

---

<sup>407</sup> Отчет Народного комиссара просвещения за 1921 г. // Народное хозяйство Украины в 1921 г. Отчет Украинского экономического совета Совету труда и обороны. – Х.: 4-я государственная типография, 1922. – С. 810-811; ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 1890, арк. 72; спр. 2265, арк. 2.

<sup>408</sup> Мышкис В.С. Местный бюджет Украины... – С. 51.

<sup>409</sup> Там само. – С. 47.

бюджетових розписів зважати на реальні можливості, так би мовити не екстенсифікувати, а інтенсифікувати освітню справу. З 1923 року намічається характерна риса: освітня справа розвивається не стільки вшир, скільки вглиб...”<sup>410</sup>. Яким чином це торкнулося міст? Згідно з статистичними обстеженнями, впродовж 1923/1924 р. їх навчальна мережа зменшилася з 1189 до 1115 закладів. Головними причинами закриття шкіл стали злиття (49%), планове скорочення (27,2%), відсутність коштів (14,8%) та інші (9%). Водночас кількість учнів, охоплених освітою, збільшилося з 38,3% до 46,3%. Це у свою чергу зумовило збільшення навантаження на діючі школи. Так, станом на 1924 р. пересічна кількість учнів на одну міську школу становила 271 осіб, а вчителів – 11,3 осіб. Отже, у середньому на одного вчителя припадало 24 учня. Найбільш переповненими виявилися навчальні заклади в містах Донецької, Полтавської та Харківської губерній, а найменш – Одеської, Волинської та Поділля<sup>411</sup>. Поряд із цим з 1923 р. розпочалося цілеспрямоване згортання мережі дитячих установ соцвиху, які потребували значних ресурсів на своє утримання, а відтак – “лежали великим тягарем на місцевому бюджеті”. За період з 1 січня 1923 – по 1 січня 1924 р. їх кількість скоротилася на 29,5% у містах і на 37,9% у селищах міського типу<sup>412</sup>. Таким чином, згадана в журналі “інтенсифікація” освітньої справи насправді не мала нічого спільного з розвитком, швидше навпаки. Розумними ж словами просто намагалися замаскувати фактично провал власної політики у цій царині в першій половині 1920-х рр.

Продовжуючи “інтенсифікацію”, радянське керівництво ще з початку 1924 р. виділило всі освітньо-культурні заклади у самостійні бюджетно-

---

<sup>410</sup> Освітник. З освітнього життя за перші місяці 1924 року / Освітник // Радянська освіта. – 1924. – № 3-4. – С. 103.

<sup>411</sup> Коварський Р. Єдині трудові школи України на 1 січня 1924 р. (За даними державної біжучої статистики) / Р. Коварський // Статистичний бюлетень. – 1924. – № 23. – С. 24-26.

<sup>412</sup> Воскресенський Е. Народня освіта на Україні на 1 січня 1924 р. (За даними державної біжучої статистики) / Е. Воскресенський // Статистичний бюлетень. – 1925. – № 2. – С. 24.

господарські одиниці, ліквідувавши централізовані органи постачання, які раніше діяли при відділах народної освіти і комунального господарства. Зокрема, про це йшлося в резолюції “Про радянське будівництво” IV сесії ВУЦВК від 10 січня 1924 р.<sup>413</sup>. Таким чином, держава залишала за собою обов’язок забезпечення цих установ лише книгами, шкільним приладдям тощо, фактично усуваючись від централізованого матеріального постачання освіти.

Альтернативою державному забезпеченню галузі стала досить поширена практика “патрунування” навчально-виховних закладів різними установами, підприємствами, профспілками тощо<sup>414</sup>. Наприклад, за даними авторів “Народної освіти і педагогічної науки в Українській РСР”, у 1920-х рр. у системі патронату у м. Харкові перебувало 24% шкіл, у м. Катеринославі – 37%, у м. Кривому Розі – 38% тощо<sup>415</sup>. В цьому вбачали реальний шанс призупинити процес скорочення освітньої мережі. Однак, “підписавшись” на таке патрунування, досить важко було звільнитися від взятих на себе зобов’язань у подальшому. Щоб перевести школи і дитячі установи на баланс місцевого бюджету, необхідна була згода губернського/округового виконкому, які йшли на це вкрай неохоче. Зрештою, врегульовувати ці суперечки доводилося на найвищому державному рівні<sup>416</sup>.

Зростання бюджетних доходів, що відбувалося за рахунок комунального господарства, дозволило українським містам поступово збільшувати видатки на потреби народної освіти. Так, наступного 1924/1925 р. на фінансування цієї сфери з міських коштів було спрямовано 11 328,8 тис. руб., з яких на губернські та округові центри УСРР припало 10 823,3 тис. руб., а на заштатні міста – 505,5 тис. руб.<sup>417</sup>. У співвідношенні до решти бюджетних витрат це становило

---

<sup>413</sup> ЗУ України за 1924 рік... – Арт. 13.

<sup>414</sup> Воскресенський Е. Народня освіта на Україні на 1 січня 1924 р. ... – С. 23.

<sup>415</sup> Народна освіта і педагогічна наука в Українській РСР. 1917-1967. – К.: Радянська школа, 1967. – С. 51-52.

<sup>416</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2231, арк. 165, 167; спр. 2270, арк. 17 і зв.

<sup>417</sup> Местный бюджет Украины в 1924-25 году (расходы)... – С. 13.

відповідно 15,6% та 20,9%. Водночас питома вага видатків на народну освіту в загальному місцевому бюджеті УСРР сягала 21%<sup>418</sup>.

Аналіз функціонального призначення освітніх видатків міських бюджетів, здійснений на прикладі адміністративних центрів Київської губернії (Див. Додаток Н. 2), засвідчує, що витрати на народну освіту в першій половині 1920-х рр. мали передусім споживацький характер, оскільки половину їх, а подекуди й більше, становили видатки на заробітну плату для педагогічного й технічного персоналу навчально-виховних закладів. Остання, згідно зі звітом НКО УСРР, упродовж зазначеного періоду зростала наступним чином: у 1922/1923 р. місячна зарплата міського вчителя становила 14 руб., у 1923/1924 р. – 24 руб., у 1924/1925 р. – 35 руб., у 1925/1926 р. – 40 руб. та у 1926/1927 р. – 50 руб. (для порівняння, заробітна плата сільського вчителя збільшилася з 6 руб. у 1922/1923 р. до 40 руб. у 1926/1927 р.)<sup>419</sup>. Водночас мізерні видатки на капітальний і поточний ремонт, придбання шкільного приладдя та інших необхідних речей були причиною того, що навчальний процес продовжував проходити у пошкоджених або ж непристосованих для цього будівлях, за нестачі навчально-методичних матеріалів, недостатнього устаткування виробничих майстерень при школах тощо. Хоча центральна влада й усвідомлювала необхідність “оздоровлення” освітянського бюджету через перегрупування видатків і збільшення витрат на найбільш слабке місце – операційно-навчальні потреби<sup>420</sup>, та на ділі нехтувала вирішенням цієї проблеми.

Основна маса видатків на освіту в містах – понад три чверті – поглиналася закладами соціального виховання (Див. Додаток Н. 3). На це були об’єктивні причини: їх мережа була чисельнішою й охоплювала значну кількість педагогічно-технічного персоналу, та й специфіка їх функціонування передбачала наявність деяких досить затратних статей (зокрема, харчування),

---

<sup>418</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2786, арк. 71 зв.

<sup>419</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2265, арк. 9.

<sup>420</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2265, арк. 9, 40.

які були відсутні в кошторисах закладів профосвіти і політграмоти. Тому такий розподіл асигнувань на освіту не означав надання якихось переваг соціальному вихованню та ігнорування інших сфер. В умовах обмеженості фінансових ресурсів потреби всіх освітньо-культурних закладів обраховувалися так, щоб задовольнити хоча б мінімальні потреби. Однак, навіть у м. Києві, де виділялися на це чи не найбільші суми (порівняно з іншими українськими містами), коштів із міського бюджету часом не вистачало навіть на найнеобхідніші речі<sup>421</sup>.

Практично неконтрольована ситуація зі скороченням мережі освітньо-культурних закладів на початку 1920-х рр. і початок її поступового відродження зумовили необхідність здійснення аудиту в цій сфері. Ця потреба актуалізувалася також у зв'язку з завершенням адміністративно-територіальної реформи в УСРР, що супроводжувалася ліквідацією губерній і перерозподілом їх майнових і бюджетних прав та обов'язків. Питання щодо уточнення кількості місцевих установ НКО УСРР розглядалося 10 січня 1925 р. на засіданні Президії Укрдержплану. Остання віддала доручення бюджетно-фінансовій секції скласти для РНК УСРР орієнтовний перелік закладів народної освіти, щоб користуватися ним при складанні бюджетів на 1925/1926 р.<sup>422</sup>. Статистика свідчить, що на середину 1920-х рр. мережа освітніх закладів у містах дещо збільшилася. Наприклад, кількість трудових шкіл зросла до 1 253, а відтак – упродовж 2 років було відкрито близько 140 нових закладів (Див. Додаток П. 1).

Головними освітньо-культурними центрами в цей час залишалися найбільші міста: Київ, Харків, Одеса і Катеринослав. Разом на потреби освіти ці 4 окрцентри у 1925/1926 р. витратили більш ніж у 1,5 рази більше коштів, ніж решта 37<sup>423</sup>. На одного мешканця цих міст припадало відповідно 4,8 руб., 7,5 руб., 5,3 руб. та 4,7 руб. освітніх видатків на рік (беручи до уваги дані про

<sup>421</sup> Цельтнер Е. Народное образование Киевщины в условиях бюджета 1924-25 года / Е. Цельтнер // Местное хозяйство. – 1925. – № 6. – С. 79-80, 85.

<sup>422</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 1989, арк. 21 зв.

<sup>423</sup> Очерки по бюджету и экономике округов Украины... – С. 48.

населення станом на 1926 р.)<sup>424</sup>. Утримання закладів освіти й культури в решті міських селищ УСРР обійшлося в 2 049,0 тис. руб., що становило 23,6% усіх їхніх видатків. Найбільше коштів на це виділили Павлоград, Бердянськ, Охтирка, Кам'янське, Золотоноша, Слов'янське<sup>425</sup>.

Показово, що бюджетні витрати на одного мешканця пересічних міст у кілька разів відрізнялися від показників найбільших освітніх центрів. Наприклад, на теренах колишньої (з огляду на ліквідацію цього поділу в 1925 р.) Волинської губернії вони сягали 1 руб. 76 коп. на рік, Подільської – 1 руб. 73 коп., Полтавської – 1 руб. 82 коп. Однак, у більш економічно потужних – майже відповідали показникам колишніх губцентрів, зокрема в Катеринославській (4 руб. 6 коп.) та Харківській (6 руб. 20 коп.). Звісно, цього було недостатньо, але ситуація в міських селищах поставала в кращому світлі порівняно з селами, де ці видатки на одну особу в рік не досягали й 1 руб.<sup>426</sup>.

Директивні вказівки українського уряду на 1926/1927 р. передбачали подальше розширення освітньої мережі. Якщо раніше цей процес мав стихійний характер, то відтепер він мав чітко підпорядковуватись визначеним центральними відомствами планам і узгоджуватися з фінансовими реаліями місцевих бюджетів<sup>427</sup>. Із цього приводу нарком фінансів УСРР М. Полоз у листі до секретаря ЦК КП(б)У В. Затонського стверджував, що відкрити нові школи, курси, університети, робітфаки тощо, як і відмовитися від практики патронату, цього року “буде надзвичайно важко, а то й зовсім неможливо”<sup>428</sup>. Проблему фінансових джерел на розширення культурно-освітніх закладів було вирішено з прийняттям ВУЦВК і РНК УСРР 2 лютого 1928 р. постанови “Про самооподаткування людности на задоволення громадських потреб”. Тільки за 1927/1928 р. керівництво держави планувало зібрати з населення УСРР коштів на суму 36,4 млн. руб. Із них на народну освіту загалом було намічено

---

<sup>424</sup> Міські селища УСРР... – С. 5-7.

<sup>425</sup> Там само. – С. 143.

<sup>426</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2075, арк. 5 зв.

<sup>427</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2231, арк. 125.

<sup>428</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2297, арк. 22 і зв.

використати 21,3 млн. руб. За підрахунками уряду, цього мало вистачити, щоб побудувати чи зробити капітальний ремонт “шкіл 4-річок понад 17 200, шкіл 7-річок – 1 800, профшкіл – 400, хат читалень – 3 500...”. Станом на 1 жовтня 1928 р. на ці потреби вже було витрачено 16,2 млн. руб.<sup>429</sup>. До того ж 3,1 млн. руб. були виділені урядом на шкільне будівництво з фонду регулювання<sup>430</sup>. Загалом упродовж 1925 – 1928 рр. кількість трудових шкіл у містах і селищах міського типу УСРР зросла більш, ніж на 600 закладів. Значно повільнішими темпами відзначилося розширення мережі професійної освіти. Водночас чисельність дитячих будинків поступово скорочувалась (Див. Додаток П. 2). Утім, всі ці процеси практично не торкалися міських фінансів, асигнування яких на освіту хоч і зростали, але спрямовувалися на забезпечення інших потреб.

Упродовж 1926/1927 – 1927/1928 рр. українські міста вклали в освітньо-культурну сферу понад 45 млн. руб. Більше 30 млн. руб. було запроектовано витратити на це ж у 1928/1929 р. (Див. Додаток Р). Зростали не лише обсяги видатків, але й їх питома вага у міських бюджетах. Основне місце у цій групі витрат продовжував займати фонд заробітної плати. Це зумовлювалося як розширенням мережі, так і підвищенням оплати праці освітян (в 1928 р. пересічна ставка вчителя 4-річної трудової школи сягнула 56,9 руб., 7-річної – 76,6 руб., професійної – 81,4 руб.<sup>431</sup>). Водночас збільшилися витрати на задоволення господарчих і операційно-експлуатаційних потреб та придбання необхідного приладдя, що також було частково пов’язано зі зростанням кількості закладів.

Отже, прагнення позбутися дореволюційного спадку в усіх сферах суспільного життя й водночас прискорити індустріалізацію країни штовхали більшовицьку владу на глибокі системні перетворення в освітній сфері, що потребували значних фінансових капіталовкладень з боку держави. В умовах

<sup>429</sup> Два роки роботи уряду УСРР 1926/27-1927/28... – С. 135-136.

<sup>430</sup> Сиволап П.С. Местный бюджет Украины в 1927-28 г. / П.С. Сиволап // Хозяйство Украины. – 1928. – № 8-9. – С. 38.

<sup>431</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2977, арк. 5.

важкої економічної кризи початку 1920-х рр. радянське керівництво вдалося до перенесення значної частини освітніх видатків з державного на місцеві бюджети. Впродовж 1923-1928 рр. у межах міських кошторисів на розвиток освіти було виділено понад 80 млн. руб. У групі соціально-культурних видатків асигнування на народну освіту в бюджетах українських міст займали провідне місце, в кілька разів переважаючи витрати на охорону здоров'я чи соціальне забезпечення. Однак, вони значно поступалися господарським видаткам, яким надавався значно більший пріоритет. Попри це, з кожним роком фінансування цієї галузі в міських бюджетах збільшувалося: з 9 442,8 тис. руб. у 1923/1924 р. до 26 010,3 тис. руб. у 1927/1928 р. Водночас розширювалася й сама мережа освітньо-культурних закладів, зростали їх потреби, які не вдавалося повністю задовольнити за рахунок місцевих коштів. Частково ця проблема вирішувалася за рахунок переведення закладів у систему патронату, частково – через уведення плати за навчання, але головним чином – за рахунок самооподаткування населення.

#### **4.3. Бюджетні видатки міст на охорону здоров'я**

Значні перетворення торкнулися також інших сфер суспільного життя, в тому числі й системи охорони здоров'я. Перебудова галузі була розпочата ще в роки “воєнного комунізму” зі створенням на початку 1919 р. Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР<sup>432</sup> та відповідних підрозділів на місцях<sup>433</sup>. В основу функціонування галузі покладалися принципи “єдності, доступності, безкоштовності, кваліфікованості, переважання профілактики над лікуванням”<sup>434</sup>. Головні засади організації радянської медицини були підтвержені резолюцією III Всеросійського з'їзду охорони здоров'я, на якому було відкинуто практику медстрахування й платності лікарняних послуг.

---

<sup>432</sup> СУ України за 1919 год... – Арт. 60.

<sup>433</sup> Там само. – Арт. 281.

<sup>434</sup> Г.Ф. Медицинская помощь в Одесской губернии к 1 января 1923 г. // Статистический бюллетень. – О., 1923. – № 5-6. – С. 11; ЦДАВО України, ф. 342, оп. 3, спр. 88, арк. 24.

Натомість акцентувалася увага на тому, щоби при переході до непу зберегти державну форму медично-санітарної допомоги, функціонування якої мало забезпечуватися виключно за рахунок загальнодержавного і місцевого грошового і натурального оподаткування<sup>435</sup>.

Проголосивши одержавлення системи охорони здоров'я, український уряд прийнявся за формування необхідної нормативно-правової бази. Впродовж 1921 рр. були прийняті постанови про забезпечення медичних закладів відповідними приміщеннями<sup>436</sup>, про відміну оплати за медикаменти, що відпускаються за лікарським рецептом<sup>437</sup>, про підпорядкування медустанов військово-санітарного відомства, залізничної і водної медицини НКОЗ УСРР, розвиток санаторної справи, підвищення кваліфікації лікарів, ліквідацію приватної медпрактики, продовольче та матеріальне забезпечення лікарняних закладів, розширення протезного виробництва, друк медичної літератури<sup>438</sup>, про розподіл предметів медично-санітарного вжитку<sup>439</sup> тощо.

На початку 1920-х рр. становище цієї галузі в українських містах було досить скрутним. Мережа медичних закладів нараховувала лише 489 амбулаторій та 91 поліклініку, що було недостатньо для обслуговування понад 4,5 млн. міських жителів УСРР. При цьому міста перебували в кращому становищі порівняно з сільською місцевістю. Із загальної кількості лікарняних ліжок (47 546) по республіці 42,4% приходилося саме на міські селища<sup>440</sup>. Водночас глибока економічна розруха не давала можливості радянському керівництву організувати повноцінне державне забезпечення роботи існуючих медичних закладів і лікування хворих. Загальна кількість заготовлених

---

<sup>435</sup> Отчет Народного комиссариата здравоохранения // Народное хозяйство Украины в 1921 г. Отчет Украинского экономического совета совету труда и обороны. – Х.: 4-я государственная типография, 1922. – С. 840. ЦДАВО України, ф. 342, оп. 3, спр. 88, арк. 24.

<sup>436</sup> ЗУ України за 1921 р. ... – Арт. 28.

<sup>437</sup> Там само. – Арт. 116.

<sup>438</sup> Там само. – Арт. 131.

<sup>439</sup> Там само. – Арт. 316.

<sup>440</sup> Отчет Народного комиссариата здравоохранения... – С. 861.

медикаментів не покривала й половини потреб, а середній показник забезпеченості губвідділів охорони здоров'я медмайном у 1921 р. дорівнював 17%. Гостро поставала проблема ремонту лікарняних приміщень. Водночас спостерігалися значні перебої з продовольчим постачанням. Влітку становище хворих катастрофічно погіршилося: у містах Києві, Харкові, Одесі й Катеринославі голодування дійшло до того, що серед пацієнтів і медперсоналу поширилася цинга<sup>441</sup>. Ситуація ускладнювалася також спалахами епідемій черевного і висипного тифу та холери, які швидко розповсюджувалися в містах через незадовільне становище з водопостачанням, асенізацією, великою щільністю населення<sup>442</sup>.

Не маючи змоги забезпечити належне фінансування з центру, РНК УСРР постановою від 16 серпня 1922 р. переклав частину видатків по охороні здоров'я з державного на місцеві бюджети. Зокрема, за місцеві кошти відтепер мали утримуватися заклади з охорони материнства та дитинства, лікувальні і санітарні установи, курорти місцевого значення, санаторії, будинки відпочинку, а також транспортування хворих у межах губернії<sup>443</sup>. “Тимчасове положення...” дещо доповнило статті видатків, додавши до місцевих бюджетів витрати на влаштування, обладнання і утримання психіатричних (були зняті з міських бюджетів відповідно до “Положення про місцеві фінанси” від 1926 р.<sup>444</sup>) і всіх інших лікувальних закладів (за винятком тих, які мали загальнодержавне значення, обслуговували в'язниці й виправні установи, залізничні та ізоляційно-пропускні пункти тощо), а також на санітарні та санітарно-

---

<sup>441</sup> Отчет Народного комиссариата здравоохранения... – С. 870; Радянське будівництво на Київщині в 1923 р. – К.: Київ-друк, 1924. – С. 84-85.

<sup>442</sup> Там само. – С. 840; Черниговщина после районирования... – С. 142-143.

<sup>443</sup> Постановление ВУЦИК от 16 августа 1922 г. “О местном бюджете”... – С. 101-102.

<sup>444</sup> Перелік видатків бюджетів округового виконавчого комітету, районного виконавчого комітету, міст і прибутково-видаткових кошторисів присілкових і сільрад // Бюлетень Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР. – 1927. – № 4. – С. 11.

просвітницькі заходи, на службові поїздки медперсоналу, на боротьбу з заразними хворобами місцевого характеру<sup>445</sup>.

Перші місцеві бюджети, що проектувалися на січень-вересень 1922 р. та 1922/1923 р., мали досить орієнтовний характер і були загалом централізованими в погубернських межах, тому визначити обсяг асигнувань на розвиток медичної допомоги в містах практично неможливо. Відомо, що впродовж першого бюджетного періоду на асигнування охорони здоров'я в місцевих кошторисах було закладено суму в 481 967 156 довоєнних руб. Це становило 12,7% загальних видатків на той момент 12 губерній УСРР<sup>446</sup>. Наступного року на фінансування цієї сфери було виділено 3 188 717 червоних руб. або 9,5% всіх місцевих коштів вже 9 губерній<sup>447</sup>.

Частина цієї суми була витрачена на розширення мережі медичних закладів у містах. Так, станом на 1 жовтня 1923 р. у них нараховувалося 87 поліклінік робітничої та 31 – лікувальної медицини із загальною кількістю 16 366 місць (Див. Додаток С. 1). Відповідно у губернських центрах на 1 лікарняне ліжко претендувало 187 осіб, в округових – 191 особа, а в інших міських селищах – 253 особи. В середньому по УСРР цей коефіцієнт становив 199 осіб (тоді як в 1904 р. – 252, а в 1910 р. – 311). Окрім цього, у містах було зареєстровано 75 туберкульозних диспансерів, 20 дитячих поліклінік, 84 дитячих консультацій, 6 санаторіїв лікмеду (в Житомирі, Катеринославі, Одесі, Фастові та Харкові), 3 санаторії робмеду (в Києві та Полтаві), 8 санаторіїв охматдиту (в Києві, Черкасах, Полтаві, Харкові), 9 психіатричних лікарень (у всіх губернських центрах, окрім Бахмута). Чисельність всього санітарно-медичного персоналу, зосередженого в міських селищах, сягала

---

<sup>445</sup> Постановление ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. “Временное положение о местных финансах”. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_1857.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1857.htm).

<sup>446</sup> Расходная часть местного бюджета Украины (январь – сентябрь 1922 г.) // Финансовый вестник. – 1922. – № 7-8. – С. 92-93.

<sup>447</sup> Мышкис В.С. Местный бюджет Украины... – С. 14-15.

8 865 осіб. Серед них 39,7% складали лікарі, 22,6% – сестри милосердя, 22,4% – фельдшері, 8,3% – зубні лікарі, 7% – акушерки<sup>448</sup>.

Фінансування охорони здоров'я в 1923/1924 р., коли були вперше виділені міські бюджети, обійшлося губернським центрам у 2 104,8 тис. руб., а округовим – у 955,1 тис. руб. Це становило відповідно 7% та 10,9% від загального бюджету<sup>449</sup> (Див. Додаток З. 1-2). Лікарняні установи в заштатних містах та інших міських селищах, які не мали власних бюджетів, а також ті, які мали загальногубернське чи загальноокругове значення, фінансувалися безпосередньо із губернських і округових фондів. Зокрема, згідно з доповідною запискою НКРКІ УСРР у ЦК КП(б)У, видатки на розвиток міської медицини поглинули за 42,5% коштів за губернським і 35,3% за округовим кошторисами НКОЗ УСРР<sup>450</sup>. Незважаючи на це, кількісно мережа закладів охорони здоров'я в українських містах за окреслений період не надто зросла, а подекуди навіть зменшилася (Див. Додаток С. 2). Територіально установи лікувальної (загальногромадської) медицини охоплювали лише 186, робітничої – 15, охматдиту – 109, санепіду – 161 міських селищ УСРР<sup>451</sup>.

На розширення, обладнання й забезпечення мережі міської медицини у 1924/1925 р. губернські та округові міста виділили разом 5 731,5 тис. руб., що становило 8,2% їх бюджетних видатків<sup>452</sup>. При цьому 4107,2 тис. руб. із цієї суми проходили по бюджетах губцентрів<sup>453</sup>. Отже, вони витратили на охорону здоров'я на 195% більше, ніж 1923/1924 р., при тому, що фінансування медзакладів м. Бахмута поточного року повністю відбувалося за рахунок округового кошторису<sup>454</sup>. Заштатні ж міста, які на 1924/1925 р. виокремили

<sup>448</sup> Бронзов П. Культурный рост городов Украины // Статистический бюллетень. – 1924. – № 19. – С. 38-39.

<sup>449</sup> Мышкис В.С. Местный бюджет Украины... – С. 40-47.

<sup>450</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2028, арк. 58.

<sup>451</sup> Установи охорони народнього здоровля в міських оселищах України... – С. 33.

<sup>452</sup> Местный бюджет Украины в 1924-25 году (расходы)... – С. 13.

<sup>453</sup> ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 1038, арк. 26, 28-75.

<sup>454</sup> Матеріали до опису округ УСРР. Артемівська округа... – С. 56.

власні бюджети, асигнували за цією статтею 391,5 тис. руб. (16,2% від загальних витрат)<sup>455</sup>.

Детальніший аналіз видатків на охорону здоров'я (для губміст – на прикладі м. Києва, а для окрміст – м. Запоріжжя) засвідчив приблизно однаковий розподіл коштів за їх функціональним призначенням. Зокрема, заробітна плата медико-санітарному персоналу займала понад половину всієї суми витрат: 57% у губернських центрах, 55,5% – округових. На другому місці були видатки на харчування (18,2% та 17,2% відповідно), на третьому – господарські (12,5% та 9,5%), на четвертому – закупівля медикаментів, матеріалів для перев'язування, інструментів, приборів тощо (6,3% та 6,8%), на п'ятому – забезпечення білизною, спецодягом, взуттям (1,6% та 1,1%), на останньому – канцелярські витрати (1,1% і 0,5%). Решта коштів витрачалися на інші потреби: капітальний ремонт, відрядження, навчання тощо<sup>456</sup>.

Зі зміцненням міських бюджетів продовжувало зростати видаткування на потреби медицини. Вважаючи загалом задовільною справу розширення міської лікарняної мережі<sup>457</sup>, уряд у директивних указівках щодо складання місцевих бюджетів на 1925/1926 р. розпорядився “підняти відсоток участі органів охорони здоров'я..., збільшивши асигнування на медичне постачання, на боротьбу із соціальними хворобами, охорону материнства і дитинства, на харчування хворих згідно з нормами, на ремонт і обладнання лікувально-санітарних установ”<sup>458</sup>. Із огляду на це, в 1925/1926 р. українські міста спрямували в цю галузь 10 281,4 тис. руб. Із них 9 082,6 тис. руб. пройшли за бюджетами окрцентрів<sup>459</sup>, а 1198,8 тис. руб. – заштатних міст та інших міських

---

<sup>455</sup> Местный бюджет Украины в 1924-25 году (расходы)... – С. 13.

<sup>456</sup> Місцевий бюджет Київщини на 1924-1925 рік... – С. 48-62; Народное хозяйство Запорожья (материалы по экономике округа). – Запорожье: Окрплан/Окрстатбюро, 1926. – С. 113-116.

<sup>457</sup> Єфімов Д.І. Про завдання й перспективи охорони здоров'я на Україні на 1925-1926 рік / Д.І. Єфімов // Вісник Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР. – 1925. – № 1-2. – С. 5.

<sup>458</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2075, арк. 27.

<sup>459</sup> Міські селища УСРР... – С. 139.

селищ<sup>460</sup>. Попри зростання абсолютних цифр, у відсотковому відношенні ці витрати становили відповідно 7,4% та 13,4% бюджетних видатків. При цьому в розрахунку на 1 жителя округових міст припадало 2,9 руб. бюджетних видатків по охороні здоров'я (у 1923/1924 р. було 1,25 руб.), а на 1 жителя інших міських селищ – 0,77 руб.

За проектом на 1926/1927 р. видатки округових міст УСРР мали становити 10 755,6 тис. руб., але були виконані трохи не повністю – на 96,7%<sup>461</sup>. Найбільшу суму коштів на охорону здоров'я було виділено в столичному м. Харкові – близько 2,5 млн. руб. Відповідно витрати на душу населення сягали 6 руб. 44 коп. Виділені кошти обраховувалися відповідно до медичної мережі міста, де на бюджетному утриманні перебували 10 лікарень (на 1 390 постійних місць), 13 амбулаторій, 4 диспансери (на 60 місць), центральна поліклініка-розподільник, швидка допомога, трупарня, судово-медична лабораторія, кабінет судово-медичних обслідувань, 2 постійних санаторії, 5 будинків дитини, 7 жіночих консультацій, дитяча поліклініка та їдальня тощо. Загальна сума асигнувань за окремими видами допомоги розподілялась наступним чином: 67,2% було спрямовано на заклади лікмеду, 26,1% – охматдиту, 6,7% – санепіду. При цьому 53,3% всіх видатків було виплачено в якості заробітної плати персоналу, чисельність якого нараховувала 2 314 осіб. У порівнянні з м. Харковом зовсім плачевно виглядала ситуація з охороною здоров'я в заштатних містах Харківської округи, видатки яких за 1926/1927 р. були у 48 разів менші, а витрати на одного мешканця становили всього 52 коп.<sup>462</sup>.

Разом витрати чотирьох найбільших міст УСРР складали 73% від загальних медичних видатків і лише 27% відносилися до бюджетів решти 37 окрцентів. У 15 з них асигнування за цією статтею не досягали й 50 тис. руб., а загалом коливалися від 3,2 тис. руб. (у м. Конотопі) до 216 тис. руб. (у

<sup>460</sup> Міські селища УСРР... – С. 143.

<sup>461</sup> Місцевий бюджет УСРР на 1927-28 рік. (Збірка місцевих бюджетів УСРР за призначенням на 1927-28 рік та за виконанням за 1926-27 рік)... – С. 222.

<sup>462</sup> Місцевий бюджет Харківської округи на 1926-27 рік... – С. 65-69.

м. Зінов'ївську). Водночас ці кошти у 8 разів перевищували суму, виділену заштатними містами на охорону здоров'я<sup>463</sup>.

На момент згортання непу асигнування на утримання медустанов у бюджетах українських міст досягли 13 406,2 тис. руб. за виконанням у 1927/1928 р. та 15 675,7 тис. руб. за призначенням на 1928/1929 р.<sup>464</sup>, а видатки на 1 особу в окрцентрах зросли до 4,31 руб.<sup>465</sup>. Однак, незважаючи на розбудову закладів охорони в містах УСРР та поступове, з року в рік, зростання видатків на медичну допомогу, цього було недостатньо для повного охоплення всього населення відповідними послугами. Затверджуючи основні принципи п'ятирічного плану розвитку охорони здоров'я, НКОЗ УСРР констатував стійку епідеміологічну загрозу населенню через низький рівень санітарного благоустрою міських селищ<sup>466</sup>, недостатність лікувально-профілактичної мережі міст у зв'язку зі зростанням кількості мешканців та обслуговуванням додатково сільського населення, необхідність розширення дитячих оздоровчих закладів тощо<sup>467</sup>. Обмежені фінансові можливості змусили радянське керівництво відмовитися від ідеї повного одержавлення галузі. Тому впродовж 1920-х рр. продовжувалася надаватися платна меддопомога: частково в самооплатних лікувальних установах, а також у орендованих, у безплатних загальногромадських закладах із платними відділеннями, у медпунктах

---

<sup>463</sup> Місцевий бюджет УСРР на 1927-28 рік. (Збірка місцевих бюджетів УСРР за призначенням на 1927-28 рік та за виконанням за 1926-27 рік)... – С. 223.

<sup>464</sup> Місцевий бюджет Української СРР на 1928-1929 рік.... – С. 2-3.

<sup>465</sup> Там само. – С. 56.

<sup>466</sup> Про налагодження справи очищення залюднених пунктів // Бюлетень Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР. – 1928. – № 7-8. – С. 17-19; Про використання міських покидів // Бюлетень Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР. – 1928. – № 7-8. – С. 19-21; Інструкція органам Роб.-Сел. Міліції в галузі адміністративного догляду за виконанням санітарних правил у містах та селищах міського типу // Бюлетень Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР. – 1928. – № 11. – С. 8-10.

<sup>467</sup> Основні принципи складання п'ятирічного плану розвитку охорони здоров'я на Україні // Бюлетень Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР. – 1928. – № 14. – С. 16-17, 24-35.

Українського Червоного Хреста та, зрештою, в межах практики приватних лікарів<sup>468</sup>.

Таким чином, дослідження бюджетного фінансування охорони здоров'я в українських містах показало, що видатки за цією статтею впродовж 1923-1928 рр. зросли в 5 разів: з 3 059,9 тис. руб. до 15 675,7 тис. руб. Якщо впродовж першої половини 1920-х рр. ці кошти спрямовувалися на розширення медичної мережі, то в другій половині радянська влада почала звертати більшу увагу на підвищення якості медичного обслуговування. Переважну частину виділених з міських бюджетів грошей поглинали заклади лікувальної медицини, на другому місці були установи охорони материнства і дитинства, а найменше фінансувалися санітарно-епідеміологічні заходи. Неухильне зростання видатків на міську медицину дозволило підвищити суму видатків у середньому на одного мешканця округових міст з 1,25 до 4,31 руб. на рік, однак у решті міських селищ цей коефіцієнт був нижче 1 руб. При цьому відсоток видатків на охорону здоров'я у бюджетах заштатних міст був приблизно у двічі вищий, ніж у окрцентрів. Попри збільшення асигнувань медичні заклади не спромоглися повністю охопити всі потреби мешканців міських селищ. Причина полягала в тому, що понад 50% коштів, які виділялися з бюджетів, становила заробітна плата медичного персоналу, а решти, очевидно, не було достатньо для задовільного розвитку охорони здоров'я у містах.

#### **4.4. Фінансування заходів соціального забезпечення з міських бюджетів**

Становлення радянської системи соціального забезпечення в УСРР розпочалося з 1919 р., коли українським урядом були ухвалені тимчасове положення “Про Комісаріат соціального забезпечення УСРР”<sup>469</sup> та низка інших

---

<sup>468</sup> Станіславський Я.М. Про подання платної медичної допомоги / Я.М. Станіславський // Вісник Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР. – 1926. – №. 7. – С. 1.

<sup>469</sup> СУ України за 1919 год ... – Арт. 81.

декретів, покликаних регулювати діяльність відомства<sup>470</sup>. Станом на 1921 р. робота НКСЗ УСРР здійснювалася за п'ятьма напрямками: допомога при тимчасовій утраті працездатності (на час хвороби, карантину, вагітності та пологів); допомога по безробіттю; виплата пенсій; забезпечення сімей червоноармійців; соціальна допомога жертвам контрреволюції, бандитизму, голоду та боротьба з проституцією<sup>471</sup>. Це передбачало не тільки надання фінансової підтримки підопічним категоріям населення, але й утримання закладів їх постійного/тимчасового перебування, утилізації неповної праці інвалідів, сприяння розвитку інвалідної кооперації тощо<sup>472</sup>.

На початку 1920-х рр. установи соцзабезу перебували в катастрофічному становищі, коли розміри продуктивних пайків не задовольняли навіть прожиткового мінімуму, грошова допомога видавалася нерегулярно<sup>473</sup>, санітарний стан будинків сягнув критичного рівня через нестачу води, мила, чистої білизни<sup>474</sup>, одягу та відсутність дров для опалення<sup>475</sup>. Таким чином, державне керівництво УСРР яскраво засвідчило власну неспроможність реалізовувати взяті на себе фінансові та матеріальні зобов'язання в сфері соціального забезпечення. З огляду на це український уряд декретом від 16 серпня 1922 р. ухвалив передання на місцеві бюджети низки видатків за цією статтею: повне утримання будинків для інвалідів, людей похилого віку, безпритульних, виробничі та навчально-професійні майстерні для інвалідів тощо; дві третини витрат на виплату пенсій інвалідам війни 1-ї та 2-ї категорій, які не перебувають у інвалідних закладах, та родинам військовослужбовців, які втратили годувальника; 50% допомоги у випадку стихійних і соціальних лих;

---

<sup>470</sup> СУ України за 1919 год ... – Арт. 171, 174, 250, 251.

<sup>471</sup> Отчет Народного комиссариата социального обеспечения // Народное хозяйство Украины в 1921 г. Отчет Украинского экономического совета совету труда и обороны. – Х.: 4-я государственная типография, 1922. – С. 876-886.

<sup>472</sup> Бронзов П. Учреждения социального обеспечения в городах Украины // Статистичний бюлетень. – 1924. – № 12. – С. 25.

<sup>473</sup> ЦДАВО, ф. 348, оп. 1, спр. 834, арк. 21.

<sup>474</sup> ЦДАВО, ф. 348, оп. 1, спр. 834, арк. 30.

<sup>475</sup> ЦДАВО, ф. 348, оп. 1, спр. 944, арк. 158.

утримання місцевих органів соцзабезу та деякі інші<sup>476</sup>. “Тимчасове положення...” 1923 р. додало до цього переліку ще кілька пунктів: субсидування інвалідних об’єднань місцевого значення, видатки на навчання інвалідів, на боротьбу із жебрацтвом і проституцією, на фінансування місцевих органів взаємодопомоги в містах, на транспортування інвалідів у межах губернії, а також виплату персональних пенсій (за рішенням уряду)<sup>477</sup>. За відсутності законодавчого розмежування цих видатків між бюджетними одиницями, рішення про віднесення тих чи інших витрат на міські бюджети залежало від губернських/округових виконкомів.

Перекладання низки видатків на місцеві бюджети було продиктовано фінансово-господарським становищем у державі, однак у зв’язку з економічною кризою та недостатньо налагодженою роботою місцевих фінансових органів перший рік функціонування нової бюджетної системи не показав бажаних результатів. Чи не найгостріше це відчувалося в сфері соціального забезпечення, на якій найдужче намагалися зекономити. Це яскраво ілюструють наступні факти: із затвердженої за кошторисом на 1922/1923 р. суми Харківська губернія недоотримала близько 33% коштів, Катеринославська губернія – близько 50%, Чернігівська – близько 72%<sup>478</sup> тощо. Таке відверте ігнорування потреб соцзабезу призвело до того, що впродовж поточного року становище підопічних у цій сфері тільки погіршилося. З кінця 1922/1923 р. через нестачу фінансування, а також у зв’язку з курсом органів соцзабезу на кооперування інвалідів війни і родин червоноармійців та запровадження страхування для інвалідів праці розпочалась масова робота з перегляду чисельності підопічних і зняття їх із держзабезпечення<sup>479</sup>.

---

<sup>476</sup> Постановление ВУЦИК от 16 августа 1922 г. “О местном бюджете”... – С. 103; ЦДАВО України, ф. 348, оп. 1, спр. 936, арк. 142.

<sup>477</sup> Постановление ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. “Временное положение о местных финансах”. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_1857.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1857.htm).

<sup>478</sup> ЦДАВО України, ф. 348, оп. 1, спр. 936, арк. 23-24.

<sup>479</sup> Бронзов П. Учреждения социального обеспечения в городах Украины... – С. 27.

Станом на 1 жовтня 1923 р. кількість підопічних органів соцзабезу, що проживали в українських містах, становила 28 108 осіб: 14 558 осіб з них припадало на губцентри, 8 850 – на окрцентри та 4 700 – на інші міські селища. 72,2% з усіх підопічних отримували звичайні пенсії, 4,6% – підсилені пенсії, 23,2% – грошову допомогу<sup>480</sup>. За даними НКСЗ УСРР, середній розмір пенсій упродовж жовтня-грудня 1923 р. коливався від 3 руб. у Чернігівській губернії до 13,5 руб. у Волинській. Із загальної кількості пенсіонерів 5 218 чол. або 25,7% були інвалідами війни, 6 420 чол. або 31,7% – інвалідами праці, 8 638 чол. або 42,6% – ті, що втратили годувальників. Якщо перші дві категорії підопічних отримували пожиттєву пенсію, то третя – лише тимчасово, до досягнення повноліття дітей. Головну ж масу осіб, які отримували грошову допомогу, складали родини червоноармійців – 96%, а родини відряджених до радпартшколи – лише 4%. Ці виплати носили тимчасовий характер: до повернення годувальників зі служби чи навчання.

Поряд із цим у містах УСРР нараховувалося 156 установ постійного перебування, в яких проживало 7 357 підопічних. З них 40,6% складали інваліди, а 59,4% – люди похилого віку та сліпі<sup>481</sup>. Окрім того, в 13 міських селищах функціонували також 52 заклади тимчасового перебування: 34 їдалень, 2 розподільника (у м. Харкові та м. Катеринославі) та 16 нічних притулків, які переважно утримувалися за кошти громадських організацій і благодійних товариств. У 50 містах діяли різного роду установи з утилізації праці інвалідів: майстерні, виробничі артілі, сільськогосподарські колонії тощо<sup>482</sup>.

У 1923/1924 р. з бюджетів губернських міст УСРР на потреби соціального забезпечення було виділено 803,6 тис. руб., а округових - 79,2 тис. руб.<sup>483</sup> (Див. Додаток Т. 1) Це становило відповідно 2,7% та 0,9% від їх

---

<sup>480</sup> Адресная и справочная книга “Вся Украина” на 1924-1925 год. – Издание Украинского красного креста, 1925. – С. 88-89.

<sup>481</sup> Бронзов П. Учреждения социального обеспечения в городах Украины... – С. 23, 25.

<sup>482</sup> Там само. – С. 26.

<sup>483</sup> Мышкис В.С. Местный бюджет Украины... – С. 40-47.

загальних видатків. Значна частина асигнувань була спрямована на утримання закладів постійної опіки. Наприклад, у м. Харкові фінансування 8 установ цього типу обійшлося в 142 939 руб.<sup>484</sup>, у м. Катеринославі (5 установ) – у 64 711 руб.<sup>485</sup>, у м. Полтаві (4 установи) – у 23 577 руб.<sup>486</sup>, у м. Чернігові (5 установ) – у 11 160 руб.<sup>487</sup>. Залежно від бюджетних можливостей обраховувалась і середня вартість утримання 1 підопічного на місяць, яка досить суттєво коливалася: від 3 руб. 48 коп. у м. Чернігові до 13 руб. 1 коп. у м. Катеринославі<sup>488</sup>. Таким чином, будинки для інвалідів та людей похилого віку “проїдали” близько половини всіх коштів соцзабезу в губцентрах. Другу половину витрат складали виплата пенсій, заробітна плата працівників місцевих органів соціального забезпечення, господарські, канцелярські та інші видатки.

У десять разів менше на соціальне забезпечення витратили округові міста УСРР. Їхні видатки за цією статтею становили всього 79,2 тис. руб.<sup>489</sup> або 0,9% від бюджету. З огляду тільки на кількість підопічних у окрцентрах, це свідчить про залишковий характер фінансування цієї сфери.

У зв'язку з обмеженим асигнуванням на соціальне забезпечення впродовж 1923/1924 р. мережа установ постійного перебування в українських містах скоротилася на 33,3%. Разом із тим зменшилася і чисельність інвалідів та інших підопічних, які утримувалися в них (на 33,2%). Це було обумовлено прагненням укомплектувати будинки в межах кошторису та перевести низку утриманців на пенсії, що обходилося трохи дешевше, ніж їх забезпечення в установах постійної опіки. Зазнали кількісних змін також установи тимчасового перебування: було відкрито ще 1 розподільних (у м. Одесі), але закрито

---

<sup>484</sup> ЦДАВО України, ф. 348, оп. 1, спр. 936, арк. 36.

<sup>485</sup> ЦДАВО України, ф. 348, оп. 1, спр. 936, арк. 38.

<sup>486</sup> ЦДАВО України, ф. 348, оп. 1, спр. 936, арк. 40.

<sup>487</sup> ЦДАВО України, ф. 348, оп. 1, спр. 936, арк. 43.

<sup>488</sup> ЦДАВО України, ф. 348, оп. 1, спр. 936, арк. 38, 43.

<sup>489</sup> Мышкис В.С. Местный бюджет Украины... – С. 40-47.

11 нічлігів (залишилося 5) та повністю ліквідовано благодійні їдальні<sup>490</sup>. Скорочення торкнулися також установ утилізації неповної праці інвалідів. Найбільше зменшилася їх мережа та кількість робітників на Катеринославщині, Київщині, Одещині та Поділлі, тоді як на Донеччині та Харківщині, навпаки, збільшилися<sup>491</sup>. Кількість підопічних соцзабезу по 122 міських селищах УСРР станом на 1 жовтня 1924 р. дорівнювала 39 394 особи. З них лише 22 330 чол. мали право на регулярне забезпечення, а отримували його тільки 14 516 чол. (59,9% – пенсію, 7,1% – підвищену пенсію, 33% – грошову допомогу)<sup>492</sup>.

Обговорюючи проблеми діяльності органів соцзабезу загалом і фінансування у 1923/1924 р. зокрема, НКСЗ УСРР наполягав на тому, щоб витрати на соціальне забезпечення в місцевому бюджеті займали не менше 3%<sup>493</sup>. Проте, на утримання вже зменшеної мережі закладів і пенсіонерів губернські та округові міста в 1924/1925 р. виділили 1 554,3 тис. руб. Це становило лише 2,2% їх бюджетних видатків. Заштатні ж міста асигнували у своїх кошторисах на соціальне забезпечення 38,6 тис. руб. або 1,6%<sup>494</sup>. Порівняно з попереднім роком витрати на цю галузь зросли, однак таке незначне збільшення не задовольняло реальні потреби. Показово, що навіть у столичному м. Харкові замість необхідних 423 095 руб. за кошторисом губінспектури соцзабезу було асигновано 352 097 руб.<sup>495</sup>, що на 17% менше й так обрахованих по мінімуму видатків. Загалом витрати за цією статтею на душу населення становили близько 65 коп. у губернських і 50 коп. в округових містах<sup>496</sup>. Водночас утримання 1 особи в установах постійного піклування в 1924/1925 р. обходилося в середньому в 7 руб. 36 коп. у місяць<sup>497</sup>. Розміри ж

---

<sup>490</sup> Бронзов П. Соціальне забезпечення по міських селищах України // Статистичний бюлетень. – 1925. – № 10. – С. 20-21.

<sup>491</sup> Там само. – С. 22.

<sup>492</sup> Там само. – С. 23.

<sup>493</sup> ЦДАВО України, ф. 348, оп. 1, спр. 936, арк. 27.

<sup>494</sup> Местный бюджет Украины в 1924-25 году (расходы)... – С. 13.

<sup>495</sup> ЦДАВО України, ф. 348, оп. 1, спр. 1015, арк. 135.

<sup>496</sup> ЦДАВО України, ф. 348, оп. 1, спр. 1015, арк. 305, 319.

<sup>497</sup> ЦДАВО України, ф. 348, оп. 1, спр. 1584, арк. 50.

пенсійної допомоги коливалися залежно від категорії підопічних від 6,15 руб. до 20,72 руб.<sup>498</sup> (Див. Додаток Т. 2), що відповідало встановленим урядом нормам на 81-82%. З огляду на це все частіше починали лунати голоси незадоволених організацією соціального забезпечення. Згідно з доповідною запискою наркома Я. Познанського в ЦК КП(б)У від 19 червня 1925 р. у губерніях були зафіксовані навіть випадки побиття та погроз на адресу завідувачів губсобезів<sup>499</sup>.

Розуміючи необхідність поліпшення ситуації, уряд у своїх директивних вказівках щодо складання місцевих бюджетів на 1925/1926 р. дав розпорядження "... збільшити асигнування на справу соціального забезпечення з доведенням пенсій та задоволення потреб утриманців у інвалідних будинках до норм..."<sup>500</sup>. Попри це, видатки округових міст зросли тільки на 300 тис. руб. порівняно з попереднім роком і становили 1 856,1 руб. Це дорівнювало 1,6% всіх бюджетних витрат. Майже 71% цих коштів (1 316,3 тис. руб.) пройшли за кошторисами Катеринослава, Києва, Одеси, Полтави та Харкова, тоді як низка міст (зокрема Бахмут, Глухів, Ізюм, Конотоп, Коростень, Луганськ, Маріуполь, Мелітополь, Прилуки, Сталіно, Старобільське та Шепетівка) взагалі не передбачили у власних бюджетах видатків на соцзабез<sup>501</sup>. За нестачею коштів зовсім мізерні суми були виділені в окремих заштатних містах. Так, у м. Городня Чернігівського округу витрати на соціальне забезпечення склали 345 руб.<sup>502</sup>, у м. Золотоноша Черкаського округу – 4 921 руб.<sup>503</sup>, у м. Миргород Лубенської округи – 4 437 руб.<sup>504</sup>, у м. Верхньодніпровськ Дніпропетровської округи – 2 841 руб.<sup>505</sup>, у м. Васильків Київської округи – 4 789 руб.<sup>506</sup>. Хоча ці

---

<sup>498</sup> ЦДАВО України, ф. 348, оп. 1, спр. 1584, арк. 48.

<sup>499</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2028, арк. 21.

<sup>500</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2075, арк. 27.

<sup>501</sup> Україна. Статистичний щорічник... – С. 386-387.

<sup>502</sup> Матеріали до опису округ УСРР. Чернігівська округа... – С. 44.

<sup>503</sup> Матеріали до опису округ УСРР. Черкаська округа... – С. 60.

<sup>504</sup> Матеріали до опису округ УСРР. Лубенська округа... – С. 40.

<sup>505</sup> Матеріали до опису округ УСРР. Дніпропетровська округа... – С. 52.

<sup>506</sup> Матеріали до опису округ УСРР. Київська округа... – С. 75.

міста скоріше були винятками, адже у більшості видатки за цією статтею виявилися взагалі відсутні. Ймовірно, їх потреби покривалися із загальноокругового фонду соціального забезпечення.

У той же час місцеві органи соцзабезу продовжували скорочувати контингент пенсіонерів. Так, станом на 1 січня 1926 р. у містах УСРР на їх обліку перебувало 45 682 особи. З них 21406 чол. були інвалідами війни, 2 759 чол. – інвалідами праці, 11 042 чол. належали до родин, які втратили годувальника, 1 555 чол. – до родин загиблих комуністів, 1 568 чол. – до сімей осіб, відряджених на навчання до радпартшкіл тощо<sup>507</sup>. Однак, за даними на 4-й квартал поточного бюджетного року, із загальної кількості підопічних пенсію отримували лише 39,5% підопічних (або 18 047 чол.). За рахунок збільшення фінансування та зменшення кількості осіб, які мають право на регулярну соціальну допомогу, місцевій владі вдалося дещо підвищити розміри пенсій. Залежно від категорії підопічних їх ставки зросли в округових центрах у діапазоні від 24 коп. (родинам червоноармійців із одним непрацездатним) до 4 руб. 16 коп. (родинам радпартшкільництва). Зменшили лише допомогу сім'ям загиблих комуністів – в середньому на 2 руб. 60 коп.<sup>508</sup>. Окрім того, завдяки скороченню мережі установ постійної опіки стало можливим у двічі збільшити видатки на 1 утриманця – до 15 руб. 97 коп.<sup>509</sup>.

Економія коштів, хоча і дуже незначна, спостерігалася також за рахунок міських товариств допомоги і взаємодопомоги (МТД і МТВ). За постановою уряду від 19 червня 1925 р. вони мали субсидуватися з міського бюджету<sup>510</sup>, але по факту забезпечували своє функціонування із членських внесків, збору пожертвувань, влаштування різноманітних лотерей, концертів тощо, а також допомоги підприємців. На середину 1920-х рр. вони не набули такого поширення, як сільські товариства, тому не оперували значними коштами. За три квартали поточного року їх видатки склали 83,1 тис. руб. Із цієї суми 30,4%

<sup>507</sup> ЦДАВО України, ф. 348, оп. 1, спр. 1584, арк. 92.

<sup>508</sup> ЦДАВО України, ф. 348, оп. 1, спр. 1584, арк. 48.

<sup>509</sup> ЦДАВО України, ф. 348, оп. 1, спр. 1584, арк. 50.

<sup>510</sup> ЗУ України за 1925 рік... – Арт. 279.

було витрачено на утримання апарату МТД і МТВ, 6,1% – на допомогу членам товариств, 48,3% – на підтримку установ соцзабезу, 7,3% – на допомогу підопічним соцзабезу, 4,6% – на допомогу не членам товариств та 1,3% – на погашення позик<sup>511</sup>.

Ухвалене восени 1926 р. нове “Положення про місцеві фінанси УСРР” повністю розмежувало видатки на соціальне забезпечення між різними бюджетними одиницями, залишивши утримання інспектури соцзабезу, навчання та транспортування інвалідів виключно за кошторисами округ<sup>512</sup>. Таким чином, із міських бюджетів йшло фінансування лише на інвалідні установи і притулки, на заходи по боротьбі з жебрацтвом і проституцією, на виплату пенсій і на субсидування інвалідних об’єднань і товариств допомоги та взаємодопомоги в міських селищах<sup>513</sup>. Цікаво, що впродовж 1923/1924-1926/1927 рр. асигнування в місцевому бюджеті УСРР за цією статтею зросли більш ніж у 3,5 рази (з 1 680,4 до 6 181,3 тис. руб.<sup>514</sup>), тоді як у кошторисах міст – лише в 2 рази. При тому навіть закладені в міських бюджетах суми на соціальне забезпечення виділялися не повністю. Наприклад, у 1926/1927 р. в окрцентрах цю сферу було профінансовано на 89,1%, оскільки замість запланованих 1 758 тис. руб. на потреби соцзабезу витратили 1 567 тис. руб. Скорочення видатків торкнулися практично кожного міського бюджету, хоча найбільш відчутними були для міст Харкова і Києва, де органи соціального забезпечення не дорахувалися по 50 тис. руб. Водночас були окрцентри, де кошторис було виконано на 100% або й трохи більше. Такими винятками стали Глухів, Чернігів, Лубни, Полтава, Первомайськ. Із іншого боку в бюджетах 13 міст асигнування на потреби підопічних не були затверджені взагалі, зокрема в Конотопі, Коростені, Білій Церкві, Куп’янську, Кременчуці, Ніжині,

---

<sup>511</sup> ЦДАВО України, ф. 348, оп. 1, спр. 1584, арк. 40.

<sup>512</sup> Устава про місцеві фінанси УСРР від 23 листопада 1926 р. ... – С. 140.

<sup>513</sup> Там само. – С. 148.

<sup>514</sup> Местный бюджет УССР на 1926-27 г. Краткие материалы к докладу Наркомфина... – С. 52-53.

Прилуках, Ромнах, Маріуполі, Старобільську, Бахмуті, Луганську та Сталіно<sup>515</sup>. В аналогічній ситуації опинилися й заштатні міста, будучи змушені скоротити свої соціальні видатки з запланованих 243 тис. руб. до 227 тис. руб. Таким чином, за цією статтею вони не довиконали свій бюджет у середньому на 6,4%<sup>516</sup>.

Аналіз бюджетних витрат на соціальне забезпечення в містах (на прикладі Харківського округу) показує, що значну частину виділених коштів поглинала виплата пенсій і грошової допомоги. Так, у 1-му півріччі 1926/1927 р. на обліку харківської окрінспектури соцзабезу нараховувалося 4 066 підопічних, які проживали у містах. Із них лише 35% отримували пенсію. У 2-му півріччі кількість підопічних зросла до 4 130 осіб, однак відсоток пенсіонерів знизився ще більше – до 33,7%<sup>517</sup>. З бюджету окрцентру на їх забезпечення спрямовувалося близько 39% соціальних видатків, а в заштатних містечках – 62,4%. Утримання 4 установ постійної опіки обходилося містам у 9,8% і 37,6% їх видатків відповідно. Решта коштів окремського кошторису витрачалася на нічліжні будинки для безробітних та інших підопічних (14,6%), на громадські роботи та заходи по боротьбі з безробіттям (35,8%) тощо<sup>518</sup>. Безумовно, такий розподіл видатків лише приблизно відображає функціональне призначення коштів соцзабезу, оскільки українські міста відрізнялися і кількістю підопічних, і мережею соцзакладів, і розмірами пенсійного забезпечення, які так і не вдалося уніфікувати. Наприклад, у тому ж м. Харкові пенсія інваліда війни в поточному році складала 13 руб. 60 коп.<sup>519</sup>. Водночас у м. Мелітополі вона сягала 25 руб. 66 коп.<sup>520</sup>, у м. Катеринославі – 13 руб. 85 коп.<sup>521</sup>, у м. Кривому Розі, м. Києві та м. Полтаві – 16 руб.<sup>522</sup>, у м. Чернігові –

---

<sup>515</sup> Місцевий бюджет УСРР на 1927-28 рік (збірка місцевих бюджетів УСРР за призначенням на 1927-28 рік та за виконанням за 1926-27 рік)... – С. 224.

<sup>516</sup> Там само. – С. 225.

<sup>517</sup> ЦДАВО України, ф. 348, оп. 1, спр. 1586, арк. 2.

<sup>518</sup> Місцевий бюджет Харківської округи на 1926-27 рік... – С. 69-70.

<sup>519</sup> ЦДАВО України, ф. 348, оп. 1, спр. 1586, арк. 2.

<sup>520</sup> ЦДАВО України, ф. 348, оп. 1, спр. 1586, арк. 10.

<sup>521</sup> ЦДАВО України, ф. 348, оп. 1, спр. 1586, арк. 11.

14 руб.<sup>523</sup>. Аналогічно коливалися й пенсійні ставки інших категорій підопічних.

Керуючись директивами уряду щодо піднесення якості соціального забезпечення населення<sup>524</sup>, місцева влада продовжувала збільшувати бюджетні витрати за цією статтею: за виконанням у 1927/1928 р. вони склали 2 484,6 тис. руб., а за призначенням у 1928/1929 р. – 3 860,5 тис. руб.<sup>525</sup>. Попри деякий приріст, це було абсолютно незмірно відносно інших груп видатків. На потреби галузі продовжували виділяти мізерні кошти, які становили відповідно 1,2% і 2,1% у кошторисах округових та інших міст Української СРР. Місцева влада не квапилася підвищувати відсоток участі соцзабезу в бюджетах, адже згідно з їх переконаннями це відомство лише “проїдало” кошти, не даючи жодного господарського ефекту<sup>526</sup>.

Отже, побудована більшовиками з початку непу система соціального забезпечення, як виявилось, не могла функціонувати виключно за рахунок коштів державного бюджету. З огляду на це, на місцеві кошториси було перекладено значну частину фінансових зобов'язань, що передбачали допомогу інвалідам та іншим категоріям знедолених, опікування над будинками для інвалідів та людей похилого віку, боротьбу із жебрацтвом та проституцією тощо. Попри широке коло потреб, видатки на соціальне забезпечення в бюджетах українських міст займали зовсім незначне місце, не досягаючи впродовж 1920-х рр. навіть мінімально необхідних 3%. Постійне недофінансування, а часом – і взагалі повне ігнорування у кошторисах міських селищ цієї сфери було причиною того, що в кращому випадку тільки близько 40% підопічних, які стояли на обліку органів соцзабезу в містах, отримували грошову допомогу. Недостатнє бюджетне видаткування призвело також до суттєвого скорочення мережі установ соціальної опіки як тимчасового, так і

---

<sup>522</sup> ЦДАВО України, ф. 348, оп. 1, спр. 1586, арк. 12, 67, 81.

<sup>523</sup> ЦДАВО України, ф. 348, оп. 1, спр. 1586, арк. 92.

<sup>524</sup> Місцевий бюджет УСРР на 1928-1929 рік.... – С. 4.

<sup>525</sup> Там само. – С. 2-3.

<sup>526</sup> Сиволап П.С. Местный бюджет Украины в 1927-28 г. ... – С. 40.

постійного перебування. За 1923-1928 рр. функціонування міських бюджетів витрати на соцзабезпечення зросли з 882,8 тис. до 2,5 млн. руб. Однак, цього було недостатньо для виплати пенсій і утримання підопічних в інвалідних будинках відповідно до норм, затверджених урядом.

#### **4.5. Адміністративні видатки українських міст**

Адміністративні витрати складали одну з трьох основних груп видаткової частини місцевих бюджетів. До них відносилися видатки на утримання місцевих органів радянської влади, на організацію охорони громадського порядку, на забезпечення діяльності судових установ і квартирування військових частин Червоної армії, флоту, ДПУ. Їх передача з державного бюджету на місцеві остаточно завершилася в 1924 р. Впродовж 1920-х рр. ці витрати становили досить суттєву частину місцевого бюджету УСРР: у 1922/1923 р. вони складали 16,8%, у 1923/1924 р. – 17,3%, у 1924/1925 – 18,2% загальних коштів. Починаючи з середини 20-х рр. ХХ ст., згідно з директивними розпорядженнями центральної влади, їх частка в бюджетах почала дещо скорочуватися. Так, у 1925/1926 вона знизилася до 17,8%, а в 1926/1927 р. – до 13,9%<sup>527</sup>. Як зазначалося в резолюції пленуму ЦК і ЦКК КП(б)У від 2 березня 1927 р., “спрощення” та “здешевлення” адмін апарату здійснювалося “з метою повнішого задоволення потреб культурного й господарського будівництва та покращення матеріального різня низової інтелігенції...”<sup>528</sup>. Згідно з розпорядженнями уряду скорочення адміністративних видатків продовжилося й надалі: у 1927/1928 р. вони мали зменшитися ще на 20% порівняно з попереднім роком<sup>529</sup>. Аналогічні директивні вказівки отримала місцева влада і на наступний рік “з тим, щоб це скорочення

---

<sup>527</sup> Местный бюджет УССР на 1926-27 год... – С. 11.

<sup>528</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 1, спр. 250, арк. 7 і зв.

<sup>529</sup> Постанова РНК УСРР по доповіді НК РСІ “Про скорочення адміністративно-управлінських витрат на 20% та переведення режиму економії в радянському й господарському апараті в 1927-28 р.” // Бюлетень Народного комісаріату охорони здоров’я УСРР. – 1928. – № 12. – С. 2-4.

обов'язково було ув'язано з дальшою раціоналізацією та спрощенням роботи адміністративних органів”<sup>530</sup>.

На відміну від місцевого бюджету, у кошторисах міст адміністративні видатки займали набагато скромніше місце. Не дивлячись на досить широкі обов'язки щодо міського управління та господарства, міські ради володіли дуже обмеженими адміністративними правами. Їм не підпорядковувалися ні міська міліція, ні судові органи, ні РАЦСи, ні мережа лікувальних та культурно-просвітницьких закладів тощо, які при цьому фінансувалися з міських бюджетів<sup>531</sup>. Замість них, управління містом (як і навколишніми територіями) здійснювали губернські та повітові/округові виконкоми. Саме через відсутність власних органів виконавчої влади, а також чіткої диференціації майнових і фінансових прерогатив, розподіл доходів і видатків місцевого бюджету УСРР повсюдно мав виключно “умовний, причому випадковий характер”<sup>532</sup>. Питання про необхідність вироблення правил розмежування доходів і витрат між різними бюджетними одиницями було порушене ще за результатами 1921/1922 р. Напередодні початку складання місцевих бюджетів на наступний рік А. Гринштейн, виступаючи на нараді завідувачів губернськими фінансовими відділами 11-14 липня 1922 р., зокрема, наголосив: “...Ми повинні в'яснити, якою має бути перша і основна бюджетна одиниця і як розподіляти перелік доходів і видатків між цими бюджетними одиницями. Матеріалів не було і ми намічали принципи поділу місцевого бюджету ледь не інтуїтивним шляхом...”<sup>533</sup>. Відповіді на це питання не дало й “Тимчасове положення...” 1923 р., поклавши відповідальність за прийняття рішення на губернські органи управління<sup>534</sup>.

---

<sup>530</sup> Місцевий бюджет УСРР на 1928-1929 рік... – С. 5.

<sup>531</sup> Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе... – С. 332-333.

<sup>532</sup> Кованько П. Финансы крупных городов Украины (начало)... – С. 80.

<sup>533</sup> Совецание Завгубфинотделов Украины 11-14 июля 1922 г. ... – С. 47.

<sup>534</sup> Постановление ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. “Временное положение о местных финансах”. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_1857.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1857.htm).

Унаслідок відсутності чіткого законодавчого врегулювання в цій сфері складалася ситуація, коли кожен окремий губвиконком на власний розсуд приймав рішення про віднесення тих чи інших видатків на рахунок міських коштів. Відповідно, наприклад, якщо в одних губерніях вважали піклування про безпеку громадян виключно загальногубернською потребою, то жодних видатків на утримання міліції в бюджети міст не вносили, проводячи їх через губернський кошторис. Водночас інші губернії, чиє керівництво не поділяло таких думок, здійснювали видаткування на охорону громадського ладу за двома бюджетами: губернським і губернського міста, приймаючи певний умовний критерій для розмежування цих витрат<sup>535</sup>. Це стосувалося й решти адміністративних видатків, і було характерним явищем для розмежування загальноокругових бюджетів, де аналогічні рішення приймалися окрвиконкомами.

Цікаво, що напередодні війни адміністративні витрати займали близько 21,7% бюджетів українських міст. На той момент більшість коштів спрямовувалася на квартирування військ і забезпечення міліції<sup>536</sup>, а саме утримання апарату міського управління обходилося губернським містам у 7%, а повітовим – у 11%<sup>537</sup>.

Ситуація з міськими бюджетами доби непу досить суттєво відрізнялася від дореволюційної практики. З одного боку, з початку 1920-х рр. міські ради втрачали право формувати власні виконавчі органи. Вся поточна робота міськрад зазвичай виконувалася апаратом губернського/округового виконкому. Це означало значну економію для бюджетів українських міст, адже на їх утриманні із місцевих загальноадміністративних установ перебували тільки міськради, які до того ж мали незначну кількість оплачуваних працівників<sup>538</sup>. Згідно з положенням “Про міські й селищні ради робітничих, селянських і

---

<sup>535</sup> Кованько П. Финансы крупных городов Украины (начало)... – С. 80.

<sup>536</sup> Кованько П. Финансы крупных городов Украины (продолжение)... – С. 104.

<sup>537</sup> Кованько П. Местные финансы Украины в 1923-24 бюджетном году... – С. 143.

<sup>538</sup> Чернихов И. Местный бюджет УССР... – С. 46.

червоноармійських депутатів” 1925 р. на заробітну плату з міського бюджету могли претендувати тільки голова, заступник, секретар міської ради та секретарі секцій міської ради. В найважливіших секціях допускалося утримувати по одному платному діловоду<sup>539</sup>. Таким чином, залежно від визначеної кожною міською радою кількості секцій залежала й чисельність оплачуваних працівників, яка згідно з найгрубішими теоретичними підрахунками не мала перевищувати двох десятків осіб. Станом на 1926/1927 р. їх кількість у округових містах становила 279 осіб, а в заштатних – 162 особи (Див. Додаток У). В середньому ця цифра коливалась від 2 до 8 осіб, однак у великих містах була дещо вище. Наприклад, у містах Полтаві та Херсоні з міського бюджету отримували зарплату по 10 осіб, у Маріуполі – 11, у Сумах – 12, в Одесі – 13, у Катеринославі – 14, Харкові та Запоріжжі – по 16, у Луганську – 22, у Києві – 23, у Сталіно – 24<sup>540</sup>.

З іншого боку, незначні видатки на утримання загальноадміністративних установ пояснювалися також досить повільним процесом становлення, власне, міських рад на території УСРР. Станом на 1923/1924 р. їх нараховувалося тільки 42. На середину 1920-х рр. більш ніж у половині офіційних міських селищ ще не було сформовано ради, в тому числі й у губернському центрі Чернігові. У 1926 р. адміністративні органи функціонували, за різними даними, у 70-73, а в 1929 р. – 92-93 містах<sup>541</sup>.

У перший рік виокремлення міських бюджетів видатки на утримання адміністративних установ становили в середньому лише 0,55% загальних витрат губернських центрів УСРР. Зокрема, в м. Житомирі за цією статтею було виділено 11 301 руб., у м. Катеринославі – 13 164 руб., у м. Києві – 77 103 руб., у м. Вінниці – 13 931 руб., у м. Харкові – 15 568 руб. Мізерні суми були спрямовані на це в м. Бахмуті (20 руб.) та у м. Полтаві (196 руб.).

---

<sup>539</sup> ЗУ України за 1925 рік... – Арт. 490.

<sup>540</sup> Місцевий бюджет УСРР на 1927-28 рік (Збірка місцевих бюджетів УСРР за призначенням на 1927-28 рік та за виконанням за 1926-27 рік)... – С. 297.

<sup>541</sup> Гонтар А.В. Городские Советы Украины: история становления и развития (20-30-е годы)... – С. 17.

Округовим містам утримання органів місцевої влади, де вони були створені, обійшлося в 145 660 руб. Це становило 1,7% їх видаткової частини<sup>542</sup>.

Приблизно таке ж співвідношення витрат на адміністрацію зберігалося у міських бюджетах УСРР упродовж всього періоду непу. Так, у 1924/1925 р. округові міста видаткували за цією статтею 459,9 тис. руб. (або 0,66%), у 1925/1926 р. – 408,1 тис. руб. (0,4%), у 1926/1927 р. – 810 тис. руб. (0,5%), а в 1927/1928 р. – відповідно 1007,1 тис. руб. (0,6%). Фінансування рад у решті міських селищ коштувало значно менше. Ця сума зросла від 46,1 тис. руб. у 1924/1925 р. до 257,2 тис. руб. у 1927/1928 р., а відсоток участі цих видатків у їх бюджетах коливався в межах 1,6-1,9%<sup>543</sup>. Вже на момент згорання непу, згідно з директивними розпорядженнями ЦК КП(б)У від 24 вересня 1928 р., у місцевих бюджетах почали враховувати також видатки на господарське забезпечення міських райкомів компартії, комсомолу та утримання керівників комуністичного дитячого руху<sup>544</sup>.

Серед інших видатків цієї групи на першому місці за обсягами фінансування була робітничо-селянська міліція, на другому – квартирування військових частин, а на третьому – органи юстиції. Питання про передачу цих статей витрат із держбюджету порушувалося ще з літа 1922 р.<sup>545</sup>. Згідно з постановою ВУЦВК від 16 серпня 1922 р. по лінії Військового комісаріату на місцеві бюджети переходило утримання казарм (оренда приміщень, оплата комунальних послуг) та управлінь підрозділів, а по лінії Народного комісаріату юстиції – народних судів, слідчих, судових виконавців, нотаріальних камер,

<sup>542</sup> Мышкис В.С. Местный бюджет УСРР... – С. 40-47.

<sup>543</sup> Местный бюджет Украины в 1924-25 году (расходы)... – С. 13; Україна. Статистичний щорічник... – С. 386-387; Місцевий бюджет УСРР на 1927-28 рік (Збірка місцевих бюджетів УСРР за призначенням на 1927-28 рік та за виконанням за 1926-27 рік)... – С. 2-4; Місцевий бюджет УСРР на 1928-1929 рік... – С. 2-3.

<sup>544</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 2786, арк. 4; ДАХО, ф. Р-1179, оп. 19, спр. 30, арк. 38.

<sup>545</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 1258, арк. 91 і зв.; ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 715, арк. 76.

бупрів, реформаторіумів для неповнолітніх правопорушників тощо<sup>546</sup>. Перенесення витрат органів охорони громадського порядку відбувалося поетапно: в листопаді 1922 р. вони задовольнялися з республіканського бюджету на 65%, у грудні – на 25%, а з січня 1923 р. утримання припинялося повністю<sup>547</sup>. Остаточо це рішення було закріплене постановою РНК УСРР від 12 січня 1923 р. “Про віднесення витрат на утримання міліції на місцеві кошти”<sup>548</sup>.

Поки розмежування витрат належало до прерогативи губернського виконкому, номенклатура цих видатків у бюджетах українських міст не завжди співпадала. Наприклад, у той час, коли м. Київ та м. Харків асигнували на утримання міської міліції в 1923/1924 р. відповідно 415,5 тис. руб. і 411,1 тис. руб., у м. Катеринославі та м. Полтаві фінансування міліції здійснювалося за губернським кошторисом. Аналогічно були покриті витрати на утримання судових органів у м. Катеринославі, м. Харкові та м. Чернігові, або ж військових частин у м. Вінниці. Загалом же в губернських центрах видатки на забезпечення правопорядку сягнули 4,1%, на РСЧА – 2,5%, а на установи юстиції – 0,7%, тоді як у округових містах – 1,9%, 1,9% та 0,8% усіх бюджетних витрат відповідно<sup>549</sup>.

Наступного року сума асигнувань на утримання робітничо-селянської міліції збільшилася удвічі. В кошторисах губернських і округових міст вона становила 2 398,0 тис. руб., а у заштатних містах – 118,7 тис. руб. Суттєво зросли видатки на квартирування військ (1 433,5 тис. руб.) та на суд (270,1 тис. руб.)<sup>550</sup>. Незважаючи на це, передача на місцевий бюджет згаданих статей

<sup>546</sup> Постановление ВУЦИК от 16 августа 1922 г. “О местном бюджете”... – С. 102-103.

<sup>547</sup> ЦДАГО України, ф. 1, оп. 20, спр. 1278, арк. 65.

<sup>548</sup> Делібалтова Ю.В. Матеріальне забезпечення та комплектування кадрів міліції в УСРР у першій половині 20-х рр. ХХ ст. / Ю.В. Делібалтова// Історичний архів. Наукові студії: збірник наукових праць. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. – Вип. 6. – С. 14.

<sup>549</sup> Мышкис В.С. Местный бюджет УСРР... – С. 40-47.

<sup>550</sup> Местный бюджет Украины в 1924-25 году (расходы)... – С. 13.

тільки поглибила проблему із їхнім забезпеченням. Виділені кошти не могли повністю задовольнити потреби органів внутрішніх справ. Це призвело до того, що загальна штатна чисельність міліції та карного розшуку впродовж 1920-х рр. неухильно зменшувалася, адже заробітна плата їх особового складу була нижчою в порівнянні з іншими категоріями зайнятого населення, а рівень матеріально-технічного оснащення не відповідав вимогам часу<sup>551</sup>. Постійна плінність кадрів призводила до великої завантаженості працівників міліції (у містах 1 міліціонер обслуговував близько 680 мешканців)<sup>552</sup>.

У незадовільному становищі також змушені були перебувати червоноармійці, розквартировані в містах. Останні, зокрема, були пунктами дислокації штабів низки військових формувань. Так, у м. Полтаві знаходився штаб 25-ї, у м. Чернігові – 7-ї, у м. Харкові – 23-ї, у м. Катеринославі – 30-ї, у м. Києві – 46-ї, у м. Бахмуті – 80-ї, у м. Первомайську – 95-ї, у м. Вінниці – 96-ї, у м. Черкасах – 99-ї, у м. Біла Церква – 100-ї стрілецьких дивізій. Водночас у містах Миколаєві, Одесі, Києві, Вінниці та Житомирі розміщувалися відповідно 3-я, 15-а, 51-а, 45-а, 24-а та 44-а кадрові дивізії<sup>553</sup>. Про необхідність збільшення коштів на поліпшення становища їх особового складу, покращення постачання, розширення та ремонт казарм, соціальне забезпечення демобілізованих червоноармійців тощо піднімалося на Всесоюзному з'їзді рад у 1925 р.<sup>554</sup>.

У поточному ж році РНК УСРР, вперше розмежовуючи доходи і видатки між окремими бюджетними одиницями, відніс утримання органів юстиції,

---

<sup>551</sup> Делібалтова Ю.В. Матеріальне забезпечення та комплектування кадрів міліції в УСРР... – С. 14-15.

<sup>552</sup> Михайленко П., Кальченко Т. Міліція України радянського періоду (1923-1940 рр.) / П. Михайленко, Т. Кальченко // Міліція України. – 2003. – № 9. – С. 18-19.

<sup>553</sup> Гриневич Л. Військовослужбовці і радянська влада / Л. Гриневич // Суспільство і влада в радянській Україні років непу (1921-1928). Колективна монографія. Том 1. Відп. ред. С. Кульчицький. – К.: Інститут історії України НАН України, 2015. – С. 443.

<sup>554</sup> Сонин Л. Вопросы Красной Армии на съездах советов / Л. Сонин // Красная рота. Двухнедельный журнал Политуправления Украинского военного округа. – 1925. – № 11. – С. 12.

обмундирування, озброєння та інше оснащення міліції міського значення на округовий бюджет. При цьому до витрат міських бюджетів по лінії оборони додалося також забезпечення органів ДПУ та військово-шкільних закладів. За підсумками 1925/1926 р. на охорону громадського порядку було витрачено 3 136,3 тис. руб. окремських бюджетів. Найбільше, звісно, у м. Харкові – 1 112,4 тис. руб., а найменше – у м. Шепетівці (3,4%). При цьому у містах Кременчуку, Ромнах, Сумах і Черкасах жодних коштів на утримання міліції не було виділено. Загалом ці видатки зайняли 2,8% всього міського бюджету. Також, попри постанову уряду, 13 міст мали у своїх кошторисах витрати на органи юстиції, загальною сумою 461 тис. руб. (або 0,4%)<sup>555</sup>.

На IV Всеукраїнській фінансовій нараді, що відбувалася в лютому 1926 р., В. Храмов, доповідаючи про становище місцевих бюджетів, зауважив про необхідність перегляду “Тимчасового положення...” в частині адміністративних видатків. Зокрема, він наголошував, що витрати на утримання органів юстиції, буприв і частково міліції повинні бути поверненні на державний бюджет<sup>556</sup>. Всупереч думці фахівця, у новому положенні від 1926 р. не тільки були підтверджені всі попередні адмінвидатки, але й додано витрати на утримання конвойної сторожі, забезпечення допризовної і позавійськової підготовки та проведення короткотермінових зборів змінного складу територіальних військ у містах і селищах міського типу УСРР<sup>557</sup>.

З огляду на нове навантаження витрати, які стосувалися охорони громадського порядку, продовжували зростати: у 1926/1927 р. вони становили 3 635 тис. руб. у бюджетах округових міст і 192 тис. руб. – у заштатних, а в 1927/1928 р. – відповідно 4 186,4 тис. руб. та 233,1 тис. руб. В окремських кошторисах продовжували фігурувати витрати на органи юстиції. У 1926/1927 р. вони склали 601 тис. руб., а наступного року – 662,7 тис. руб. Натомість у решті міських селищ ці видатки поступово зводилися до нуля.

---

<sup>555</sup> Україна. Статистичний щорічник... – С. 386-387.

<sup>556</sup> IV Всеукраинское финансовое совещание. Ежедневный бюллетень. Третий день. – № 4. – 17 февраля 1926 г. – С. 5.

<sup>557</sup> Устава про місцеві фінанси УСРР... – С. 146-147, 149.

Ненабагато збільшилися видатки на оборону. У 1926/1927 р. вони становили 1 532 тис. руб. у округових центрах і 11,6 тис. у заштатних містах<sup>558</sup>. Простежити подальші асигнування за цією статтею немає можливості, оскільки згідно з циркуляром НКФ УСРР кошти на потреби РСЧА, ДПУ і конвойної варті проводилися і витрачалися за окремим кошторисом, який був таємним додатком до місцевих бюджетів<sup>559</sup>.

Таким чином, аналіз адміністративних видатків у бюджетах українських міст засвідчив їх неухильне зростання в абсолютних показниках. Найбільше коштів поглинало утримання робітничо-селянської міліції та квартирування військових частин у містах, значно менше – фінансування роботи міських рад, а на останньому місці перебували судові витрати, які до кінця 1920-х рр. практично вичерпали себе. Формуючи бюджети в режимі економії, місцева влада виділяла адмінвидаткам невелику частку в бюджеті. Загалом це складало близько 6,3-7,8% у 1923/1924 р. та близько 4,2% на момент згортання непу, що було в кілька разів менше порівняно з довоєнною практикою функціонування міських бюджетів. Суттєва різниця була результатом перебудови органів місцевого управління міст та часткового перекладення адміністративних витрат на губерньські/округові кошториси.

\*\*\*

Видатки міських бюджетів УСРР 1920-х рр. традиційно поділялися на три групи: господарські, соціально-культурні та адміністративні. Перша передбачала фінансування комунальної сфери міст, друга – освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення міського населення, а третя – міських рад, органів правопорядку та юстиції й частково військових частин РСЧА, флоту, ДПУ.

Найбільше коштів українських міст поглинало комунальне господарство. Потребуючи величезних капіталовкладень на відновлення та розширення своєї

---

<sup>558</sup> Місцевий бюджет УСРР на 1927-28 рік (Збірка місцевих бюджетів УСРР за призначенням на 1927-28 рік та за виконанням за 1926-27 рік)... – С. 2-4; Місцевий бюджет УСРР на 1928-1929 рік... – С. 2-3.

<sup>559</sup> ДАХО, ф. Р-1179, оп. 19, спр. 30, арк. 123.

інфраструктури, галузь впродовж 1920-х рр. могла розраховувати практично тільки на асигнування з міських бюджетів. Державні дотації були досить обмежені і, зазвичай, мали конкретне цільове спрямування. Залучення іноземних концесій, яке широко практикувалося в дореволюційні роки, радянською владою не віталось, а система банківського кредитування не виправдовувала покладені на неї надії. Основна частина комунальних видатків спрямовувалася на розвиток енергетики, транспорту, утримання водогонів. Однак, незважаючи на багатомільйонні витрати, рівень забезпеченості мешканців міст цими та іншими комунальними послугами залишався досить низьким.

З початку 1920-х рр. на утримання міських бюджетів була передана практично вся зосереджена в межах міст мережа навчально-виховних, медичних і соціальних установ. Із року в рік видатки на їх утримання неухильно зростали. Разом вони поглинали від 20 до 40% всіх витрат українських міст. Найбільша увага приділялась освітній сфері, що було зумовлено курсом радянської влади на ліквідацію неписьменності. На фінансування шкіл спрямовувалися понад дві третини освітніх видатків. Друге місце за обсягами асигнувань в групі соціально-культурних витрат відводилося охороні здоров'я, на останньому ж знаходилося соціальне забезпечення населення. На кінець 20-х рр. ХХ ст. їх співвідношення одне до одного в міських бюджетах становило приблизно 10: 6: 1.

Досить скромну частку в бюджетах українських міст займали адміністративні видатки. Серед них найбільш стали динаміку розвитку показували лише витрати на забезпечення громадського порядку. Для решти ж був притаманний дещо невпорядкований характер, пов'язаний з обмеженістю адміністративних прав міських рад і частими змінами бюджетного законодавства.

## ВИСНОВКИ

Вивчення соціально-економічної історії Української СРР 1920-х рр. триває вже близько століття, проте до сьогодні залишаються проблеми, недостатньо висвітлені дослідниками. Однією з них є становлення та функціонування бюджетів українських міст упродовж окресленого періоду. В українській історіографії немає спеціальних наукових праць, присвячених цій тематиці. Значно більш розробленими є інші аспекти фінансової політики радянської влади доби непу, передусім – проведення грошової реформи, формування і розвиток податкової та кредитної систем УСРР. Дослідження ж бюджетної системи та бюджетних відносин 1920-х рр. упродовж тривалого часу взагалі залишалося на манівцях історичної науки. Початок вивченню цього напрямку було покладено лише кілька років тому – з появою праць, де розкривалися базові засади організації, головним чином, державного (республіканського) бюджету УСРР. Так чи інакше проблеми фінансування різних сфер життєдіяльності українського суспільства 1920-х рр. (економіки, освіти, культури, охорони здоров'я, соціального забезпечення тощо), звісно, порушувалися в сучасних історичних дослідженнях і до цього моменту, та вкрай побіжно. Їх автори не заглиблювалися в хитросплетіння взаємодії державного та місцевих бюджетів, внутрішньої диференціації останніх, розмежування між ними доходів і видатків, що, зрештою, могло б прояснити обсяги асигнувань на задоволення тих чи інших потреб населення. Фактично до початку XXI ст. про особливості функціонування бюджетної системи УСРР можна було довідатися тільки з історико-економічної літератури 1920-х рр. При цьому, основна увага в ній була прикута до обговорення теоретичних і практичних аспектів становлення державного бюджету, що визнавалося пріоритетним завданням. Значно менше висвітлювалися проблеми місцевих фінансів. Безпосередньо ж міським бюджетам було присвячено не більше десятка публікацій. Цього виявилось недостатньо для належного наукового висвітлення їх еволюції впродовж 1920-х рр., комплексного та зваженого

аналізу їх організаційно-правових та соціально-економічних засад функціонування.

Історія міських бюджетів УСРР 1920-х рр. зафіксована в законодавчих актах радянського керівництва, оперативній та звітній документації центральних і місцевих фінансових органів, статистичних матеріалах, у тогочасній відомчій періодиці. Через відсутність тематичних збірників документів з історії бюджетної справи в Україні, базовими для дослідження окресленої проблеми є архівні документи. Найкраще в них відображені процеси нормативно-правового та організаційно-структурного формування бюджетів українських міст доби непу. Інформація ж щодо міських доходів і видатків відклалася у фондах архівів досить фрагментарно. Вивчення цих матеріалів загалом ускладнюється також їх розпорошеністю та, подекуди, незадовільним станом збереженості, що призводить до “згасання тексту”. У зв’язку з цим важливого значення для дослідження міських фінансів набувають опубліковані впродовж 1920-х рр. звіти НКФ УСРР, зводи місцевих бюджетів, статистичні обстеження та ін. Вони вирізняються високою інформативно-фактологічною насиченістю, відображають фінансове становище переважної більшості міст УСРР та забезпечили можливість здійснювати порівняння та узагальнення по темі. Враховуючи, що бюджетні кошти були головним джерелом утримання та розвитку комунальної, освітньо-культурної, медичної, соціальної тощо інфраструктури українських міст, вагомим доповненням джерельної бази стали матеріали НКВС УСРР, НКО УСРР, НКОЗ УСРР та НКСЗ УСРР.

Формуванню міських бюджетів передувало кількарічне організаційно-структурне та нормативно-правове врегулювання міжбюджетних відносин в Українській СРР. Цей процес залежав від рішень радянського керівництва в Москві, яке, починаючи з утвердження більшовицької влади в Україні, тримало курс на ліквідацію будь-яких проявів самостійності українського радянського уряду, в тому числі – й у царині фінансової політики. Тоді ж були здійснені перші спроби розбудувати систему місцевих фінансів, що завершилися невдачею й призвели до об’єднання державного й місцевого бюджетів у липні

1920-х рр. Більш сприятливі можливості для цього постали із проголошенням нової економічної політики. Водночас головним мотивом, який штовхав радянську владу на повторний експеримент із виокремлення місцевих (а серед них – і міських) бюджетів, було прагнення розвантажити та збалансувати державний бюджет, а не надати широкі фінансові права місцевим громадам.

Перша половина 20-х рр. ХХ ст. означилася активною законотворчістю центральних органів радянської влади у фінансовій сфері. Втім, спеціальних нормативних актів, присвячених виключно міським бюджетам, не було ухвалено. Формування правової бази їх функціонування відбувалося в рамках розроблення єдиних для всіх місцевих бюджетів положень. При цьому затверджені ВУЦВК і РНК УСРР декрети та постанови, покликані регулювати сферу місцевих фінансів, були, по суті, дублюванням (відповідно – із деяким запізненням) аналогічних законодавчих актів ВЦВК і РНК РСФРР, а згодом – союзних. Тому якщо в РСФРР нормативно-правове становлення місцевих бюджетів розпочалося фактично ще в жовтні 1921 р., то в УСРР це сталося тільки в січні 1922 р. Упродовж 1922 – 1923 рр. було прийнято більше десятка постанов, які заклали основи внутрішньої диференціації місцевих фінансів, зафіксували приблизну структуру кошторисів, визначили процедуру складання-схвалення-затвердження міських бюджетів різних рівнів. Певним підсумком і узагальненням цих напрацювань стало “Тимчасове положення про місцеві фінанси”, ухвалене 12 листопада 1923 р. У документі уточнювалася номенклатура міських доходів і видатків, детально прописувалися права й обов’язки органів, відповідальних за їх порядкування, пояснювалися умови субсидування на покриття бюджетних дефіцитів тощо. В 1924 р. на законодавчому рівні було започатковано створення дотаційних фондів. Важливу роль цьому етапі нормативного регулювання місцевих фінансів відігравали циркуляри (обіжники) Бюджетного, Податкового та Управління місцевих бюджетів НКФ УСРР. Вони містили роз’яснення чинного законодавства, вказівки та рекомендації щодо його реалізації. Впродовж другої половини 1920-х рр. нормативно-правова база місцевих бюджетів

доповнювалася і вдосконалювалася. Своєрідним каталізатором цих процесів стало завершення адміністративно-територіальної реформи. Результатом перегляду бюджетного законодавства стало ухвалення в 1926 р. нового союзного “Положення про місцеві фінанси” та розробленого на його основі українського аналога, які з певними змінами та доповненнями були чинними до згорання непу.

Проголошуючи децентралізацію місцевих бюджетів, державно-партійне керівництво УСРР на практиці було досить далеким від реального впровадження цього принципу. Виділення міст в окремі бюджетні одиниці та визначення для них переліку доходів і видатків зовсім не означало надання фінансової самостійності міським радам. Відсутність у підпорядкуванні останніх власних виконавчих комітетів, а також надскладна й заплутана процедура складання-ухвалення-затвердження-виконання міських бюджетів, у якій була задіяна вся вертикаль фінансових органів УСРР, фактично нівелювали саме значення їх виокремлення. Практично до кінця 1920-х рр. міські ради були розпорядниками бюджетів українських міст лише формально. Єдино реальною їх функцією було затвердження кошторисів, хоча, насправді, це вже не відігравало принципово важливого значення після їх схвалення губернськими та округовими з'їздами рад. Решта бюджетних операцій з коштами українських міст здійснювалися фінвідділами губернських/округових виконкомів. До центральних органів, які хоч і опосередковано, але були відповідальні за регулювання міських бюджетів, належали Управління місцевих фінансів і Міжбюджетна нарада при НКФ УСРР та Бюджетна комісія при ВУЦВК. Організаційно-структурне становлення всієї фінансової вертикалі УСРР відбувалося синхронно з розробленням нормативно-правової бази місцевих фінансів і практично завершилося станом на 1924 р.

Надання міським радам наприкінці 20-х рр. ХХ ст. можливостей самостійно формувати та виконувати кошториси стало результатом їх кількарічної боротьби за розширення власних бюджетних і майнових прав, що набула всесоюзних масштабів. Результатом цього стало ухвалення в жовтні

1927 р. нового положення “Про міські ради...”, яке, нарешті, гарантувало їм роль справжнього господаря у містах.

Безпосередній вплив на функціонування міських бюджетів УСРР мали адміністративно-територіальна та грошова реформи, що проводилися радянською владою у першій половині 1920-х рр. Їх реалізація мала важливе значення для оптимізації структури місцевих фінансових органів, процесу кошторисно-бухгалтерських обрахунків, процедури розподілу місцевих доходів і видатків тощо, сприяючи організаційному та функціональному впорядкуванню фінансів українських міст у період непу.

Фінансове становище міст залежало від їх економічного потенціалу, адміністративного статусу, кількості населення, а також розвитку комунально-побутової та соціально-культурної інфраструктури. Головними джерелами наповнення міських бюджетів УСРР упродовж 20-х рр. ХХ ст. були: 1) неподаткові доходи, 2) надбавки та відрахування від державних податків та 3) місцеві податки і збори. Їх співвідношення в кошторисі кожного окремого міста змінювалося від року до року, та загальною для всіх закономірністю було значне переважання першої групи доходів.

Основу неподаткових доходів складали надходження від експлуатації комунального майна та функціонування комунальних підприємств у містах УСРР. Обсяги цих доходів прямо пропорційно залежали від загального становища галузі, яка на початку 1920-х рр. перебувала в глибокій кризі внаслідок повоєнної розрухи та безгосподарської політики більшовиків у роки “воєнного комунізму”. Структурна реорганізація органів управління комунгоспу, об’єднання під їх керівництвом всіх комунальних об’єктів, їх переоблік, аналіз рентабельності, відновлення платності послуг сприяли поступовому відновленню цієї сфери й, відповідно, збільшенню її доходності. За період з 1923 по 1929 рр. комунальне господарство “влило” до міських бюджетів понад 500 млн. руб. Близько двох третіх цієї суми акумулювалися в кошторисах найбільших міських центрів УСРР: Харкова, Києва, Одеси та Катеринослава, що володіли найрозвинутішою комунальною інфраструктурою,

й лише одна третина – припадала на решту українських міст. Найприбутковішими джерелами бюджетних надходжень були електростанції, трамвайне господарство та водопровід. Серед комунального майна найбільшу фінансову вигоду приносили здані в оренду торгівельно-промислові приміщення. Кошти комунгоспу становили основу міських бюджетів, забезпечуючи від 55 до 72% їх прибуткових частин.

Визначальне місце цих доходів у бюджетах міст УСРР були приводом для комунальних органів на початку 1920-х рр. претендувати на керівну роль в процесі міського управління та право самостійно розпоряджатися власними фінансами. На заваді цьому стали централізаторські тенденції в розбудові радянського державного ладу. Єдиними поступками з боку керівництва УСРР стали дозвіл на формування у великих міських центрах власних комунальних відділів та право окремих комунальних підприємств функціонувати на умовах госпрозрахунку.

Невід'ємним джерелом наповнення міських бюджетів УСРР були надходження податкового характеру. На відміну від державного (республіканського) бюджету, де вони становили переважну більшість, у кошторисах міст вони відігравали значно скромнішу роль.

Надбавки та відрахування від державних податків з'явилися чи не найраніше інших прибуткових статей міських фінансів. Із-поміж усіх податків, які сплачувало населення українських міст, вони встановлювалися до промислового та прибуткового, а також до судових мит і нотаріальних зборів. Система їх функціонування була тісно пов'язана з процесом загальнодержавного оподаткування: максимальні ставки встановлювалися центральною владою, за адміністрування відповідало Податкове управління НКФ УСРР та його губернські/округові підвідділи, а стягнення відбувалося в ті ж самі терміни, що й державних податків. Запровадження надбавок і відрахувань переслідувало подвійну мету: з одного боку, підтримання місцевих бюджетів, а з іншого – сприяння податковим надходженням до державного бюджету. На початку 1920-х рр. і перше, і друге ускладнювалося нестачею

кваліфікованих фінансових працівників на місцях, частими змінами податкового законодавства, неповним охопленням об'єктів і суб'єктів оподаткування, ухилянням населення від сплати податків тощо. Загалом за 1923-1929 рр. надбавки та відрахування від державних податків у бюджетах українських міст склали дещо більше 60 млн. руб. Наприкінці 1920-х рр. ці доходи становили 8% і 15,2% у доходах округових та інших міст УСРР відповідно.

Система місцевих податків нараховувала понад 15 різновидів різних зборів. Незважаючи, що їх загальний перелік затверджувався найвищим державним керівництвом, рішення про введення того чи іншого податку ухвалювалося місцевою владою. Вона ж отримувала право встановлювати їх розміри (не вище законодавчого максимуму). Адміністрування цих надходжень з 1923 р. належало до компетенції Управління місцевих фінансів НКФ УСРР. Головними перепонами на шляху якнайповнішого використання цього джерела доходів були пріоритетність державних податків і, відповідно, недостатня увага фінорганів до стягнення місцевих зборів, непристосованість затвердженого переліку до економічних реалій невеликих міст, засилля на цьому фоні великої кількості незаконних зборів. Як наслідок, упродовж 1923-1929 рр. за цією прибутковою статтею до міських бюджетів надійшло лише близько 50 млн. руб.

Упродовж 20-х рр. ХХ ст. бюджети міст УСРР були практично єдиним фінансовим джерелом утримання комунальної, освітньої, медичної, соціальної сфер міського повсякдення.

Центральним об'єктом бюджетних видатків було комунальне господарство українських міст, відбудова й розвиток якого потребували значних капіталовкладень. Обмежений характер державних дотацій і слабо розвинена система банківського кредитування галузі поставили комунгоспи в ситуацію, коли вони змушені були розраховувати лише на міські асигнування. Впродовж 1923-1929 рр. на відновлення галузі було виділено понад 450 млн. руб. Ці кошти спрямовувалися на забезпечення функціонування електростанцій, міського транспорту, каналізації, водопроводів, асенізаційних

обозів, бань та ін. комунальних підприємств, на ремонт і розширення житлового фонду, утримання торговельних приміщень, облаштування зовнішнього благоустрою, підтримання пожежної безпеки тощо. Щороку витрати за цими статтями поглинали дві третини міських бюджетів УСРР. Це дало можливість подекуди налагодити комунальну інфраструктуру міст, дещо знизити гостроту житлової кризи, та виділених коштів все одно було недостатньо для повноцінного забезпечення населення українських міст комунальними послугами. Виходом із цього становища могло б стати переведення галузі на госпрозрахунок, однак це позбавило б міські бюджети їх фінансової основи, тому державне керівництво було категорично проти такого кроку.

У групі соціально-культурних видатків українських міст на першому місці стояло фінансування освіти, якій відводилося чи не найголовніша роль у справі “комуністичного виховання” населення. На початку 1920-х рр. на утримання міських бюджетів були переведені всі освітньо-культурні заклади міських селищ УСРР, за винятком Академії наук, науково-дослідних інститутів, установ вищої освіти та публічних бібліотек і музеїв. Такий крок радянського керівництва був продиктований прагненням розвантажити й збалансувати державний бюджет. Однак, в умовах, коли функціонування бюджетів міст тільки-но налагоджувалося, це призвело до скорочення мережі шкіл та дитячих будинків, погіршення й так скрутного становища їх вихованців, зубожіння вчительства, а відтак – і зменшення їх чисельності. Поступове зміцнення фінансових основ міських бюджетів УСРР дало можливість з середини 1920-х рр. призупинити негативні тенденції освітньо-культурного розвитку. Всього на забезпечення потреб народної освіти в 1923-1929 рр. з кошторисів міст було асигновано понад 100 млн. руб. Близько трьох четвертих цієї суми поглинули заклади соціального виховання. На другому місці за обсягами фінансування перебували установи політичної грамотності населення, а на третьому – професійно-технічної освіти. Наприкінці 20-х рр. ХХ ст. освітні

видатки складала близько 12% у бюджетах округових міст та вдвічі більше – в решті міських селищ УСРР.

Фінансування охорони здоров'я населення українських міст також практично повністю покладалося на міські бюджети. Витрати на розвиток медицини зростали з року в рік, що сприяло деякому розширенню лікарняної мережі, відносному покращенню постачання медзакладів, поліпшенню матеріального становища їх персоналу. Впродовж 1923-1929 рр. на ці завдання було спрямовано близько 60 млн. руб. Співвідношення між асигнуваннями на лікувальну медицину, охорону материнства і дитинства та санітарно-епідеміологічної профілактики виглядало орієнтовно як 10: 4: 1. Проте, виключно міських коштів було недостатньо для забезпечення потреб населення у сфері охорони здоров'я на належному рівні. Середня сума медичних видатків на одного міського мешканця перевищувала 1 руб. лише в округових містах. Із огляду на обмежені фінансові можливості, радянська влада була змушена на певний час відмовитися від повного одержавлення галузі й допустити функціонування приватної лікарської практики.

Ще менші асигнування виділялися на заходи соціального забезпечення мешканців українських міст. Попри сталу тенденцію до зростання чисельності підопічних, взятих на облік місцевими органами соцзабезу, впродовж 1920-х рр. спостерігалось скорочення установ постійного утримання та утилізації неповної праці інвалідів, зменшення кількості осіб, що отримували пенсії, ліквідація благодійних їдалень тощо. Розміри пенсійного забезпечення, хоч і підвищувалися, та все одно не відповідали затвердженим на законодавчому рівні нормам. Видатки міських бюджетів УСРР на цю сферу за 1923-1929 рр. становили близько 12 млн. руб. Наприкінці 1920-х рр. їх питома частка в кошторисах округових міст складала 1,2%, а решті – близько 2%.

Групу адміністративних видатків міських бюджетів УСРР 1920-х рр. представляли витрати на утримання місцевих органів радянської влади, органів правопорядку та юстиції, а також на квартирування в містах військових частин армії, флоту, ОДПУ. Фінансування роботи міських рад, які нараховували в

своєму штаті незначну кількість оплачуваних працівників, займало в кошторисах у середньому 0,5%. Інші ж статті поглинали орієнтовно 5-5,5%. Процес їх видаткування вирізнявся дещо хаотичним характером, що було безпосередньо пов'язано з обмеженістю адміністративних прав міст.

Підсумовуючи, відзначимо, що в 20-ті рр. ХХ ст. українські міста несли на собі основну фінансову відповідальність за забезпечення свого населення соціально-побутовими та культурно-освітніми послугами, при цьому – будучи практично повністю усунутими від можливості порядкувати власними фінансами. Міські бюджети, зазвичай, зводилися без дефіциту. Але причина цього криється не в тому, що це були насправді чітко збалансовані фінансові плани, а тому, що їх видатки обраховувалися з огляду на мінімальні потреби розвитку міст. Незважаючи на це, впродовж всього періоду функціонування міські бюджети посідали провідне місце в місцевому бюджеті Української СРР, стабільно зосереджуючи в собі понад 40% його доходів і витрат.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

*ДЖЕРЕЛА**Архівні матеріали***Державний архів Київської області (ДАКО)****Ф. Р-632: Окружний фінансовий відділ****Опис 1**

1. Спр. 1712. – Протокол наради колегії Наркомфіну УРСР про бюджет Київської губернії, аналіз бюджету та господарча кон'юнктура на 1924 – 1925 рр. 1924 – 1925 рр., 90 арк.
2. Спр. 1725. – Кошторис Київського округу на 1924 – 1925 рр. 1924 – 1925 рр., 15 арк.

**Державний архів м. Києва (ДАК)****Ф. Р-1: Київська міська рада депутатів та виконавчий орган Київської міської ради депутатів (Київська міська державна адміністрація)****Опис 1**

3. Спр. 15. – Звіти про роботу президії та секції міськради за 1923 – 1924 рр. Липень 1923 р. – 29 вересня 1924 р., 159 арк.
4. Спр. 37. – Протоколи засідань комісії по обслідуванню комунальних підприємств та матеріали до протоколів. 20 червня – 18 грудня 1923 р., 78 арк.
5. Спр. 144. – Протоколи засідань членів секції. Звіт про виконання бюджету міста за 1924 – 1925 рр. Грудень 1924 – червень 1925 рр., 48 арк.

## Державний архів Харківської області (ДАХО)

**Ф. Р-408: Харківська міська рада робітничих, селянських і червоноармійських депутатів**

### Опис 2

6. Спр. 748. – План Харьковского коммунального хозяйства на 1924/1925 бюджетный год. [Б. д.], 74 арк.

**Ф. Р-1179: Харківський окружний фінансовий відділ**

### Опис 19

7. Спр. 30. – Материалы отчетности и контроля. Октябрь 1926 г. – июль 1927 г., 139 арк.

## Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (ЦДАВО України)

**Ф. 2: Кабінет Міністрів України**

### Опис 1

8. Спр. 566. – Документи про діяльність Уповноваженого Наркомфіну РРФСР при РНК УРСР (постанови, інструкції, доповіді, програми і інш.). 20 лютого – 26 грудня 1920 р., 119 арк.

**Ф. 30: Міністерство фінансів України**

### Опис 1

9. Спр. 282. – Постанови, циркуляри та інструкції Раднаркому СРСР, Наркомфіну РРФСР про місцевий бюджет. Грудень 1921 р. – 13 серпня 1923 р., 220 арк.

10. Спр. 284. – Положення про управління місцевим бюджетом, протоколи засідань планової комісії по державних фінансах при Управлінні Уповноваженого Наркомфіну РРФСР при Раднаркомі УРСР (копії) та матеріали до них. 24 грудня 1921 р. – 6 жовтня 1922 р., 107 арк.

11. Спр. 290. – Виписки з протоколів засідань Раднаркому УРСР та Укрекономнаради про місцевий бюджет. 21 жовтня 1921 р. – 5 жовтня 1923 р., 300 арк.

12. Спр. 714. – Постанови, протоколи, виписки з протоколів засідань ВУЦВКу, Раднаркому УРСР, Наркомфіну УРСР про місцевий бюджет та матеріали до них. 20 червня 1922 р. – 13 жовтня 1923 р., 295 арк.

13. Спр. 715. – Циркуляри Наркомфіну РРФСР та Управління Уповноваженого Наркомфіну РРФСР при Раднаркомі УРСР про прибутки та видатки місцевого бюджету. 5 січня 1922 р. – 30 травня 1923 р., 95 арк.

14. Спр. 721. – Матеріали про прибутки та видатки місцевого бюджету (постанови, протоколи і виписки з них, циркуляри, інструкції, огляди, звіти). 2 січня 1922 р. – 3 травня 1923 р., 232 арк.

15. Спр. 722. – Матеріали про прибутки та видатки місцевого бюджету України (постанови, протоколи, циркуляри, кошториси, таблиці). 20 грудня 1922 р. – 5 січня 1924 р., 127 арк.

16. Спр. 723. – Матеріали по розгляду та затвердженню місцевого бюджету України (постанови, циркуляри, огляди, плани, таблиці, листування). 17 серпня 1922 р. – 29 серпня 1923 р., 466 арк.

17. Спр. 724. – Матеріали по розгляду та затвердженню місцевого бюджету України (постанови, циркуляри, інструкції, телеграми). Лютий 1922 р. – грудень 1923 р., 206 арк.

18. Спр. 740. – Листування з Раднаркомом УРСР, Наркомфіном РРФСР, губвиконкомама та губерньськими фінвідділами України про видатки по місцевому бюджету. 17 листопада 1922 р. – 20 вересня 1923 р., 206 арк.

19. Спр. 741. – Листування з Наркомфіном РРФСР, Центроподатком, губвиконкомама та губерньськими фінвідділами України про прибутки по місцевому бюджету. 17 серпня 1922 р. – 30 жовтня 1923 р., 170 арк.

20. Спр. 1038. – Місцеві бюджети по округах України на 1923/24 р., фінансовий план УРСР на 1925/26 – 1927/28 роки та відомість окружних

фінвідділів України про виконання місцевого бюджету за 1925/26 р. 1923 – 1926 рр., 340 арк.

21. Спр. 1273. – Доповідь Управління місцевих фінансів Наркомфіну УРСР про місцевий бюджет України за 1922/23 р. та матеріали до неї. 1923 р., 32 арк.

22. Спр. 2435. – Бюджет міста Полтави на 1924/25 р. 1924 р., 184 арк.

23. Спр. 2472. – Статистичні відомості окружних фінвідділів про стан місцевих бюджетів і господарств районів та округів за 1923/24 р. 1924 р., 250 арк.

#### **Ф. 342: Міністерство охорони здоров'я**

##### **Опис 3**

24. Спр. 88. – Звіти про діяльність окружних установ охорони здоров'я за 10-річчя існування радянської медицини (1918 – 1928 рр.). 1928 р., 163 арк.

#### **Ф. 348: Міністерство соціального забезпечення**

##### **Опис 1**

25. Спр. 834. – Документи про підсумки діяльності і фінансування органів соцзабезу за 5 років радянської влади (обіжники, протокол, план, доповідні записки, відомості, рахунки, листування). 1 січня 1923 р. – 23 жовтня 1924 р., 120 арк.

26. Спр. 936. – Документи про діяльність і фінансування установ соцзабезу з місцевих бюджетів (звіти, доповідні і пояснювальні записки, відомості, листування). Жовтень 1923 р. – 7 травня 1924 р., 155 арк.

27. Спр. 944. – Звіт про діяльність Київського губсоцзабезу за 1919 – 1924 рр. [Б. д.], 227 арк.

28. Спр. 1015. – Документи про складання і розгляд кошторисів видатків губсоцзабезів (протоколи, кошториси, висновки, листування). 7 жовтня 1924 р. – 1 грудня 1925 р., 346 арк.

29. Спр. 1584. – Звіти і відомості Наркомсоцзабезу УРСР і окрсоцзабезів про стан соціального забезпечення за 1925/26 р. [Б. д.], 179 арк.

30. Спр. 1586. – Статистичні дані окрсоцзабезів про стан соціального забезпечення за 1926/27 р. [Б. д.], 93 арк.

**Центральний державний архів громадських об'єднань України  
(ЦДАГО України)**

**Ф. 1: Центральний комітет Комуністичної партії України**

**Опис 1**

31. Спр. 80. – Протокол № 9 пленума ЦК КП(б)У. 20-21 июля 1921 г., 39 арк.

32. Спр. 129. – Протокол № 3 и стенограмма пленума ЦК КП(б)У. 6-10 октября 1924 г., 233 арк.

33. Спр. 250. – Протокол № 8 объединенного пленума ЦК и ЦКК КП(б)У и материалы к пленуму. Имеется брошюра “Бюджет УССР на 1926-1927 год. Цифровые материалы к докладу на 8 пленуме ЦК КП(б)У 26 февраля 1927 года”. 26 февраля – 3 марта 1927 г., 50 арк.

**Опис 6**

34. Спр. 44. – Материалы к протоколам №№ 102-109, 111, 112, 114, 115, 118-120; 2-7, 9-12, 14-15 заседаний Политбюро ЦК КП(б) Украины. 5 января – 13 июля 1923 г., 218 арк.

35. Спр. 69. – Материалы к протоколам №№ 72-73 заседаний Политбюро ЦК КП(б)У. 29 мая – 6 июня 1925 г., 159 арк.

**Опис 20**

36. Спр. 638. – Резолюции III сессии Совета Центросоюза. Протоколы заседаний правления бюро комфракции Вукоопспилки. Положения о собраниях уполномоченных Всеукраинского, губернских и районных союзах сельскохозяйственной кооперации, о газете “Хозяйство Украины”. Тезисы доклада и объяснительная записка Харьковского губполитграфотдела о поднятии производительности труда и выработке расценок на сдельную оплату

труда в полиграфическом производстве. Руководство по составлению смет для отделов коммунального хозяйства. 6 января – 9 ноября 1921 г., 60 арк.

37. Спр. 1015. – Постановления бюро Екатеринославского, Киевского и Одесского губкомов КП(б)У о финансово-налоговой работе в губерниях. Протоколы совещаний комиссии Народного комиссариата финансов УССР и работников губернских финансовых отделов. 2-11 декабря 1922 г., 75 арк.

38. Спр. 1254. – Протоколы заседаний Центральной административно-территориальной комиссии при ВУЦИКе о ликвидации Николаевской губернии. Протоколы совещаний представителе лей партийных и советских организаций в НКВД по вопросам административно-территориального деления и издания карты УССР. 20 октября – 19 декабря 1922 г., 19 арк.

39. Спр. 1258. – Протоколы заседаний Украинского экономического совета. 20 января – 29 декабря 1922 г., 181 арк.

40. Спр. 1278. – Приказы по Уголовному розыску УССР. Циркуляры Уголовного розыска УССР губрозыскам об обязанностях начальников и финансировании губрозысков, праздновании V годовщины рабоче-крестьянской милиции, борьбе со взяточничеством. 20 июля – 25 ноября 1922 г., 67 арк.

41. Спр. 1724. – Выписка из протокола заседаний малой коллегии уполномоченного Народного комиссариата финансов СССР при СНК УССР. Протокол совещания Валютного управления при Уполнаркомфине. Докладные записки Управления уполномоченного Наркомфина в ЦК КП(б)У о проведении налоговой работы на Украине. Переписка с Управлением уполномоченного Наркомфина о поступлении налогов, распространении золотого выигрышного займа, созыве 3-го Всеукраинского финансового съезда, деятельности Киевского губфинотдела и др. Вопросам. 2 января – 8 декабря 1923 г., 106 арк.

42. Спр. 1745. – Стенограмма заседания Народного комиссариата финансов РСФСР с сотрудниками Харьковского губфинотдела от 16 декабря 1922 г. 3 марта 1923 г., 124 арк.

43. Спр. 1811. – Отчет ЦК КП(б)У за 1923-1924 гг. и материалы к нему о политическом положении и состоянии народного хозяйства Украины, организационно-партийной работе на селе, среди национальных меньшинств, молодежи, руководстве просвещением и др. вопросам. 1924 г., 125 арк.

44. Спр. 1890. – Отчет Народного комиссариата финансов УССР в ЦК КП(б)У о его деятельности за 1923-1924 бюджетный год. 1 октября 1924 г., 129 арк.

45. Спр. 1989. – Переписка с ВУЦИК, СНК УССР, ВСНХ УССР, наркоматами республики, местными советскими органами, учреждениями по вопросам советского строительства, развития народного хозяйства, выборов в местные советы, созыве совещаний, рассмотрении проектов резолюций и другим организационным, хозяйственным и финансовым вопросам. 2 января – 31 декабря 1925 г., 262 арк.

46. Спр. 2028. – Докладные записки, справки, переписка с Наркоматом социального обеспечения УССР, Наркомздравом УССР, Наркоматом труда УССР о их работе, мерах реализации постановлений партии об укреплении органов социального обеспечения и здравоохранения в республике, медицинском обслуживании трудящихся, организации рабочей медицины (рабмедов), охране труда. Заявления граждан и ответы на них. 9 января – 21 ноября 1925 г., 91 арк.

47. Спр. 2055. – Циркулярные письма ЦК КП(б)У, тезисы к докладам, резолюции совещаний, выписки из постановлений партийных органов, справки, статистические и другие документы о состоянии и развитии коммунального хозяйства в республике, жилищно-строительной кооперации, улучшении быта рабочих, жилищном строительстве в промышленных районах. Обзор информационно-статистического отдела ЦК КП(б)У о жилищном кризисе и жилкооперации на Украине. 13 января – 16 декабря 1925 г., 127 арк.

48. Спр. 2075. – Постановления ЦК КП(б)У, СНК УССР, доклады, статистические сведения о контрольных цифрах государственного и местного

бюджетах УССР на 1924-1925, 1925-1925 операционные годы. 3 января – 14 ноября 1925 г., 197 арк.

49. Спр. 2231. – Переписка с Советом Народных Комиссаров УССР об увеличении ассигнований для транспорта и связи Украины, выделении сумм для организации Интернационального университета на Украине и др. вопросам. Протоколы заседаний комиссии по борьбе за режим экономии при СНК УССР, присланные в ЦК КП(б)У для сведения. 5 января – 29 декабря 1926 г., 200 арк.

50. Спр. 2265. – Отчет Народного комиссариата просвещения УССР в ЦК КП(б)У о деятельности за 1924-1926 гг. 13 августа 1926 г., 72 арк.

51. Спр. 2270. – Докладные записки, письма Народного комиссариата труда УССР и Главного управления социального страхования Народного комиссариата труда УССР в ЦК КП(б)У о финансовом положении социального страхования на Украине, выплате ассигнований на борьбу с безработицей, брони для подростков в промышленности и др. вопросам. 11 февраля – 11 декабря 1926 г., 41 арк.

52. Спр. 2294. – Тезисы и заключения Государственной плановой комиссии (Укргосплана) в ЦК КП(б)У о распределении государственных фондов по финансированию окружных бюджетов на 1925-1926 гг., рассмотрении перспективного плана развития сахарной промышленности, Южного металлургического треста “Югосталь” и Южного машиностроительного треста. 16 января – 16 августа 1926 г., 43 арк.

53. Спр. 2297. – Сводки, справки, письма Народного комиссариата финансов УССР, Налогового управления Народного комиссариата финансов УССР в ЦК КП(б)У о мерах по ликвидации недоимок по прямым налогам, директивах на места по составлению бюджетов, заработной плате сельских учителей, выделении кредитов на организацию массового рабочего образования и др. вопросам. 31 января – 19 декабря 1926 г., 40 арк.

54. Спр. 2511. – Переписка с Государственным банком СССР, Всеукраинским сельскохозяйственным банком, партийными, советскими органами и учреждениями о работе финансовых учреждений, финансировании

промышленных и государственных предприятий. В деле имеются копии постановления СТО СССР и докладные записки Наркомата внешней и внутренней торговли СССР о реорганизации банковской и кредитной системы.

55. Спр. 2786. – Циркулярные письма ЦК КП(б)У обкомам партии о выполнении государственного бюджета, проведении кампании по мобилизации средств, полученных от населения, переписка с ВУЦИК, окружками партии о государственном и местном бюджетах УССР на 1928 год. 26 января – 29 декабря 1928 г., 117 арк.

56. Спр. 2977. – Докладные записки, письма Народного комиссариата финансов УССР в ЦК КП(б)У об изменении сельскохозяйственного налога на 1929-1930 годы, увеличении фондов зарплаты по местному бюджету УССР, пересмотре размера дотации промышленным округам и др. вопросам. 2 марта – 21 октября 1929 г., 51 арк.

### *Публікації джерел*

57. III Всеукраинский финансовый съезд // Коммунальное хозяйство на Украине. – 1923. – № 4. – С. 68-79.

58. Адресная и справочная книга “Вся Украина” на 1924-1925 год. – Издание Украинского красного креста, 1925. – 649 с.

59. Бібліографічний покажчик видань Центрального статистичного управління УСРР за роки 1921-1927. – Х.: ЦСУ УСРР, 1928. – 78 с.

60. Бюджет коммунального хозяйства в Кривому-Розі за 1926-27 р. // Статистика Криворіжжя. – Кривий Ріг: Окрстатбюро, 1928. – С. 75-79.

61. В Коллегии Уповнаркомфина // Финансовый вестник. – 1922. – № 7-8. – С. 94-96.

62. В Николаевском губфинотделе // Финансовый вестник. – 1922 – № 1-2. – С. 73-75.

63. В Харьковском губфинотделе // Финансовый вестник. – 1922 – № 1-2. – С. 67-72.

64. В Черниговском губфинотделе // Финансовый вестник. – 1922 – № 3-4. – С. 80-83.
65. Ветеринарно-санитарный сбор // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 20. – С. 47-53.
66. Вопросы налоговой секции // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 20. – С. 6-9.
67. Всеукраинское финансовое совещание (15-17 октября 1922 года) // Финансовый вестник. – № 7-8. – С. 64-74.
68. Гербовый устав и Положение о налоге с обращения ценностей (утв. 14. IX. 1927 г.). / Под ред. Ф.И. Шевцова. – Х.: Юридическое издательство НКЮ УССР, 1928. – С. 3-4.
69. Годовой ориентировочный бюджет Киевской губернии по местным средствам на 1923-24 бюджетный год. – К.: Типография “Пролетарская Правда”, 1923. – 30 с. (+приложения).
70. Государственная статистика УССР (ее достижения и перспективы). 1921-1925 гг. – Х.: ЦСУ УССР, 1925. – 187 с.
71. Государственные и местные налоги и доходы за 1922-23 бюджетный год // Статистический сборник. По данным Отдела учета госналогов НКФ. – Сергиев: Типография “Шестой Октябрь”, 1924. – С. 53-59.
72. Два роки роботи уряду УСРР 1926/27-1927/28. Матеріали до звіту уряду одинадцятому з'їздові рад. – Х.: Видання Секретаріату ВУЦВК та Управління справами РНК УСРР, 1929. – 228 с.
73. Декрет СНК РСФСР от 1 ноября 1918 г. “Об организации Финансовых Отделов Губернских и Уездных Исполнительных Комитетов Советов Депутатов (Положение)”. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://istmat.info/node/31754>.
74. Декрет СНК РСФСР от 15 июля 1920 г. “О расчетных операциях”. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_725.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_725.htm).

75. Декрет СНК РСФСР от 25 июля 1922 г. “О предоставлении Государственному банку права выпуска в обращение банковых билетов”. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_1363.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1363.htm).

76. Декрет СНК РСФСР от 5 августа 1919 г. “О товарообмене и обязательной сдаче населением продуктов сельского хозяйства и промыслов”. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_476.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_476.htm).

77. Декрет СНК РСФСР от 6 декабря 1918 г. “О денежных средствах и расходах местных советов”. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_413.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_413.htm).

78. Дніпропетровщина в цифрах. – Дніпропетровськ: [Б.в.], 1927. – 224 с.

79. Друга 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.

80. Збір законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1921 р. – Х.: Вторая Советская типогр., 1921. – 703 с.

81. Збірник законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1925 рік. – Х.: Друкарня УВО ім. М. Фрунзе, 1925. – 1785 с.

82. Збірник постанов та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1922-1923 рр. – Х.: Літо-друкарня “Книгоспілки”, 1922. – 1147 с.

83. Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1924 рік. – Х.: Друкарня УВО ім. М. Фрунзе, 1924. – 1052 с.

84. Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1926 рік. – Х.: Укрголовліт Урядова друкарня ім. т. Фрунзе, 1926. – 430 с.

85. Інструкція органам Роб.-Сел. Міліції в галузі адміністративного догляду за виконанням санітарних правил у містах та селищах міського типу //

Бюлетень Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР. – 1928. – № 11. – С. 8-10.

86. Квартальные местные бюджеты в 1923/24 г. // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 36. – С. 6-8.

87. Комунальне господарство в м. Кривому-Розі // Статистика Криворіжжя. – Кривий Ріг: Окрстатбюро, 1927. – № 4. – С. 49-53.

88. Курсы финработников // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 4. – С. 19.

89. Материалы к отчету Одесского губернского исполнительного комитета совета рабочих, крестьянских, красноармейских и краснофлотских депутатов VII губернскому съезду советов. Ч. II. Местный бюджет на 1924-1925 год. – Одесса: Одесский губернский исполнительный комитет, 1925. – 69 с.

90. Материалы по статистике Мелитопольского округа за 1925-й год. – Мелитополь: Мелитопольское окрстатбюро, 1926. – 244 с.

91. Матеріали до опису округ УСРР. Артемівська округа. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – VIII+59 с.

92. Матеріали до опису округ УСРР. Бердичівська округа. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – VIII+52 с.

93. Матеріали до опису округ УСРР. Білоцерківська округа. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – VIII+57 с.

94. Матеріали до опису округ УСРР. Вінницька округа. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – VIII+58 с.

95. Матеріали до опису округ УСРР. Волинська округа. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – VIII+58 с.

96. Матеріали до опису округ УСРР. Глухівська округа. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – VIII+44 с.

97. Матеріали до опису округ УСРР. Гуманська округа. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – VIII+58 с.

98. Матеріали до опису округ УСРР. Дніпропетровська округа. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – VIII+55 с.

99. Матеріали до опису округ УСРР. Запорізька округа. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – VIII+48 с.
100. Матеріали до опису округ УСРР. Зінов'ївська округа. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – VIII+50 с.
101. Матеріали до опису округ УСРР. Кам'янецька округа. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – VIII+48 с.
102. Матеріали до опису округ УСРР. Київська округа. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – VIII+ 80 с.
103. Матеріали до опису округ УСРР. Конотіпська округа. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. - VIII+54 с.
104. Матеріали до опису округ УСРР. Коростенська округа. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – VIII+48 с.
105. Матеріали до опису округ УСРР. Криворізька округа. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – VIII+52 с.
106. Матеріали до опису округ УСРР. Куп'янська округа. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – VIII+44 с.
107. Матеріали до опису округ УСРР. Лубенська округа. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – VIII+50 с.
108. Матеріали до опису округ УСРР. Херсонська округа. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – VIII+50 с.
109. Матеріали до опису округ УСРР. Черкаська округа. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – VIII+67 с.
110. Матеріали до опису округ УСРР. Чернігівська округа. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – VIII+48 с.
111. Матеріали до опису округ УСРР. Шепетівська округа. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – VIII+48 с.
112. Местный бюджет Украины в 1924-25 году (доходы) // Статистика финансов. Статистическая хроника Финансово-экономического бюро НКФ УССР. – Х., 1926. – № 2-3. – С. 12.

113. Местный бюджет Украины в 1924-25 году (расходы) // Статистика финансов. Статистическая хроника Финансово-экономического бюро НКФ УССР. – Х., 1926. – № 2-3. – С. 13.

114. Местный бюджет Украины на 1925/26 бюджетный год (Доклад Народного комиссариата финансов правительству Украины). – Х: НКФ УССР, 1926. – 153 с.+69 с. (приложения).

115. Местный бюджет УССР на 1926-27 г. Краткие материалы к докладу Наркомфина правительству УССР о построении местного бюджета Украины на 1926-27 г. – Х.: НКФ УССР, 1927. – 68 с.

116. Местный бюджет Черниговской губернии на 1922-23 гг. – Чернигов: Черниговский Губфинотдел, 1923. – 51 с.+41 с. (приложения).

117. Местный налог со строений // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 21. – С. 34-61.

118. Місцевий бюджет Київської округи на 1924-25 рік. – К.: Київський окрвиконком, 1925. – 195 с.

119. Місцевий бюджет Київської округи на 1925-26 рік. – К.: Київський окрвиконком, 1926. – СХЛ с.+119 с. (приложения).

120. Місцевий бюджет Київської округи на 1926-27 рік. – К.: Київський окрвиконком, 1927. – 128 с.

121. Місцевий бюджет УСРР на 1927-28 рік (Збірка місцевих бюджетів УСРР за призначенням на 1927-28 рік та за виконанням за 1926-27 рік). – Х.: Фінансове видавництво НКФ СРСР, 1928. – 237 с.+377 с. (приложения).

122. Місцевий бюджет УСРР на 1928-1929 рік. – Х.: Державне фінансове видавництво СРСР, 1929. – 90 с.+249 с. (приложения).

123. Місцевий бюджет Харківської округи на 1926-27 рік. – Х.: Харківський округовий фінансовий відділ, 1927. – 283 с.

124. Міські землі та впорядкування міських селищ на Україні. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – XXVI с.+19 с.

125. Міські селища УСРР. Збірник статистично-економічних відомостей. – Х.: ЦСУ УСРР, 1929. – 184 с.

126. Мышкис В.С. Местный бюджет Украины. – Х.: ЦСУ УСРР, 1925. – 117 с.+70 с. (приложения).
127. На нужды Донбасса // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 16-17. – С. 14.
128. Надбавки к государственным налогам и сборам // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое издательство НКФ СССР, 1925. – № 21. – С. 9-11.
129. Налог с аукционных продаж // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 19. – С. 27-30.
130. Налог с грузов // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 19. – С. 1-23.
131. Налог с плакатов, афиш, реклам и объявлений // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 19. – С. 31-41.
132. Налог с промышленных садов и огородов // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 20. – С. 3-10.
133. Налог с транспортных средств // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 20. – С. 21-32.
134. Налог со зрелищ и увеселений // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 20. – С. 11-20.
135. Налог со сделок, совершаемых или регистрируемых на бирже // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 20. – С. 33-43.
136. Налог со скота // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 20. – С. 44-46.
137. Налоговое дело на Украине // Финансовый вестник. – 1922. – № 7-8. – С. 79-89.
138. Налоговое дело на Украине. Дефекты и перспективы налоговой работы // Финансовый вестник. – 1923. – № 1. – С. 62-78.
139. Народное хозяйство Екатеринославской губернии. Отчет Екатеринославского губэкономсовещания Совету труда и обороны за период 1

октября 1921 г. – 1 апреля 1922 г. – Екатеринослав: Типо-литография железных дорог, 1922. – 102 с.

140. Народное хозяйство Екатеринославской губернии. Отчет Екатеринославского губэкономсовещания Совету труда и обороны за период 1 октября 1922 г. – 1 апреля 1923 г. – Екатеринослав: Типо-литография Губхозколлектива, 1923. – 195 с.

141. Народное хозяйство Запорожья (Материалы по экономике округа). – Запорожье: Окрплан, Окрстатбюро, 1926. – 140 с.

142. Новое районирование г. Киева // Вестник Киевского губфинотдела. – 1923. – № 51. – С. 17-21.

143. О местном бюджете Полтавщины на 1924-25 год // Господарство Полтавщины. – 1925. – Ч. 2. – С. 11-23.

144. Об установлении черты городов и местечек // Вестник Киевского губфинотдела. – 1923. – № 24. – С. 1-2.

145. Обзор деятельности Киевского губкоммунотдела за 1922-23 бюджетный год. – К.: [Б.в.], 1924. – 154 с.

146. Общие положения // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 18. – С. 1-61.

147. Основні принципи складання п'ятирічного плану розвитку охорони здоров'я на Україні // Бюлетень Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР. – 1928. – № 14. – С. 16-17, 24-35.

148. Отчет Народного комиссариата здравоохранения // Народное хозяйство Украины в 1921 г. Отчет Украинского экономического совета совету труда и обороны. – Х.: 4-я государственная типография, 1922. – С. 840-873.

149. Отчет Народного комиссариата просвещения // Народное хозяйство Украины в 1921 г. Отчет Украинского экономического совета совету труда и обороны. – Х.: 4-я государственная типография, 1922. – С. 808-837.

150. Отчет Народного комиссариата социального обеспечения // Народное хозяйство Украины в 1921 г. Отчет Украинского экономического

совета совету труда и обороны. – Х.: 4-я государственная типография, 1922. – 876-886.

151. Отчет рабоче-крестьянского правительства Украины за 1923-24 год. К IX Всеукраинскому съезду советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. – Х.: Издание ВУЦИКа и СНК УССР, 1925. – 312 с.

152. Отчет Уполномоченного Наркомфина // Народное хозяйство Украины в 1921 г. Отчет Украинского экономического совета совету труда и обороны. – Х.: 4-я государ. типография, 1922. – С. 759-774.

153. Отчет Уполномоченного Наркомфина РСФСР на Украине за 1920 г. // Сборник отчетов Народных Комиссариатов УССР, Уполномоченных Народных Комиссариатов РСФСР при Совнарком УССР и Центральные Учреждения Украины V Всеукраинскому съезду Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. – Х.: 6-тая Советская типография, 1921. – С. 3-14.

154. Первое Всеукраинское совещание городских советов, 5-7 октября 1925 г: Стеногр. отчет и материалы. – Х.: ВУЦИК, 1925. – 106 с.

155. Перевод отдела местных налогов // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 35. – С. 18.

156. Перелік видатків бюджетів округового виконавчого комітету, районного виконавчого комітету, міст і прибутково-видаткових кошторисів присілкових і сільрад // Бюлетень Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР. – 1927. – № 4. – С. 11.

157. План работ Харьковского коммунального хозяйства на 1924-25 г. (по расширению предприятий и новому строительству). – Х.: Типография губисполкома, 1925. – 24 с.

158. Постанова РНК УСРР по доповіді НК РСІ “Про скорочення адміністративно-управлінських витрат на 20% та переведення режиму економії в радянському й господарському апараті в 1927-28 р.” // Бюлетень Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР. – 1928. – № 12. – С. 2-4.

159. Постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 22 февраля 1924 г. “О чеканке и выпуске в обращение серебряной и медной монеты советского образца”. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_1964.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1964.htm).

160. Постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 5 февраля 1924 г. “О выпуске государственных казначейских билетов”. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_1941.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1941.htm).

161. Постановление 2-й сессии ЦИК СССР III созыва от 25 апреля 1926 г. “Положение о местных финансах”. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=ESU;n=16372>.

162. Постановление ВУЦИК от 10 мая 1922 г. “О дополнительном обложении торговли и промышленных предприятий для оказания помощи голодающим” // Финансовый вестник. – 1922. – № 1-2. – С. 94.

163. Постановление ВУЦИК от 16 августа 1922 г. “О местном бюджете” // Финансовый вестник. – 1922. – № 5-6. – С. 104.

164. Постановление ВУЦИК от 3 января 1923 г. “О государственном подоходно-поимущественном налоге” // Финансовый вестник. – 1923. – № 1. – С. 140-142.

165. Постановление ВУЦИК от 5 июля 1922 г. “О перечислении поступлений промыслового налога на усиление местных средств” // Финансовый вестник. – 1922. – № 3-4. – С. 94-95.

166. Постановление ВУЦИК от 5 июля 1922 г. “О порядке установления местных налогов и сборов” // Финансовый вестник. – 1922. – № 3-4. – С. 95.

167. Постановление объединенного заседания ВУЦИК и СНК УССР от 6 июня 1922 г. “Об общегражданском налоге” // Финансовый вестник. – 1922. – № 1-2. – С. 97-98.

168. Постановление СНК УССР от 15 августа 1922 г. “О порядке отбывания трудового и гужевого налога и замены его другими видами обложения” // Финансовый вестник. – 1922. – № 7-8. – С. 128-130.



181. Сбор с приезжающих в лечебные местности // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 19. – С. 42-46.

182. Сбор со счетов // Местные налоги и сборы. – М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1925. – № 20. – С. 54-58.

183. Сведения о поступлении государственных и местных налогов и сборов по г. Киеву и уездам Киевской губернии за 1922 бюджетный год (в дензнаках 22 г.) // Вестник Киевского губфинотдела. – 1923. – № 16. – С. 8-9.

184. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1920 г. – М.: Управления делами Совнаркома СССР, 1943. – 818 с.

185. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1921 г. – М.: Управление делами Совнаркома СССР, 1944. – 1207 с.

186. Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1922 г. – М.: Управление делами Совнаркома СССР, 1950. – 1932 с.

187. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины за 1919 г. – К.: Печатня С.П. Яковлева, 1919. – 580 с.

188. Совещание завгубфинотделов Украины 11-14 июля 1922 г. // Финансовый вестник. – 1922. – № 5-6. – С. 41-51.

189. Совещание по вопросам советского строительства. 1925 г., апрель. – М.: ЦИК СССР, 1925. – 204 с.

190. Сокращение аппарата – задача дня // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 14. – С. 5-7.

191. Ссуды Полтавщине на восстановление коммунальных предприятий // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 16-17. – С. 15.

192. Статистика Украины. Серия XIV. Городская статистика. Т. 1. Вып. 2. № 56. Недвижимые имущества и жилищные условия в городах Украины (по данным Всесоюзной городской переписи 15 марта 1923 г.). – Х.: ЦСУ УСРР, 1924. – XVII с.+136 с.

193. Статистика України. Серія VI. Статистика фінансів. Т. II. Вип. 3. № 72. Фінанси України за 1923-24 рік. – Х.: ЦСУ УСРР, 1925. – XX с.+292 с.

194. Статистика України. Серія XIV. Міська статистика. Т. II. Вип. 3. № 63. Нерухоме майно та житлові умови в містах України (за даними Всесоюзного міського перепису 15 березня 1923 р.). – Х.: ЦСУ УСРР, 1925. – XI с.+69 с.
195. Статистика України. Серія XIV. Т. IV. Вип. 2. Комунальне господарство міських селищ УСРР за 1926-27 рік (матеріали до характеристики). – Х.: ЦСУ УСРР, 1929. – 78 с.
196. Статистический сборник. – К.: Киевское губернское статистическое бюро, 1925. – 502 с.
197. Статистично-економічний довідник Київщини 1925/26 р. – К.: Трест “Київ-Друк”, 1927. – 335 с.
198. Статистично-економічний довідник Київщини 1927/28 р. – К.: Видня “Економічного вісника”, 1928. – 523 с.
199. Статистично-економічний довідник Київщини 1928/29 р. – К.: Окрплан та Окрстатбюро, 1929. – 335 с.
200. Стенографический отчет расширенного пленума губкома КП(б)У Киевщины 16-18 сентября 1924 г. – К.: Киев-Печать, 1924. – 200 с.
201. Третья Всеукраинская статистическая конференция: Доклады и постановления. – Х.: ЦСУ УССР, 1924. – 60 с.
202. Україна в цифрах. 1927. – Х.: ЦСУ УСРР, 1927. – IV с.+13 с.
203. Україна. Статистичний щорічник на 1929 р. – Х.: ЦСУ УСРР, 1929. – 399 с.
204. Україна. Статистичний щорічник. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – 407 с.
205. Устава про місцеві фінанси УСРР від 23 листопада 1926 р. // Систематичний збірник чинних законів УСРР. Т. V. Фінансові закони, чинні на 1 вересня 1929 р. – Х.: Юридичне видавництво НКЮ УСРР, 1929. – С. 85-154.
206. Установи охорони народнього здоровля в міських оселищах України // Статистичний бюлетень. – 1925. – № 6. – С. 30-33.

207. Финансы Украины. Обзор деятельности НКФ в связи с общим состоянием народного хозяйства УССР/ Под ред. А. Гринштейна. – Х.: НКФ УССР, 1924. – 144 с.

208. Харківська округа. Статистичний щорічник. 1928-29 рік. – Х.: Харківське окрстатбюро, 1929. – 319 с.

209. Харківська округа. Статистичний щорічник. – Х.: Харківське окрстатбюро, 1927. – 269 с.

210. Харківщина в цифрах на 1928-29 рік. – Х.: Харківське окрстатбюро, 1929. – 360 с.

211. Харьковский округ. Статистический справочник. – Х: Харьковское окрстатбюро, 1925. – 104 с.

212. Харьковщина в цифрах и фактах (материалы к отчетной кампании советов). – Х.: Харьковский оркисполком, 1928/29 г. – 134 с.

213. Циркуляр бухгалтерского отдела о немедленном приступлении к работам по районированию финорганов Черниговщины // Финработник Черниговщины. – 1923. – № 3-4. – С. 25-27.

214. Циркуляр НКФ УССР от 19 октября 1923 г. “О необходимости строжайшей экономии и усилении неналоговых поступлений” // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 33. – С. 38-42.

215. Циркуляр НКФ УССР от 11 марта 1924 г. “О принятии мер к недопущению незаконных налогов и сборов” // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 18. – С. 51.

216. Циркуляр НКФ УССР от 15 ноября 1923 г. “Об организационных мероприятиях по Управлению местных финансов” // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 35. – С. 31-32.

217. Циркуляр НКФ УССР от 28 марта 1925 г. “О предоставлении соображений и сведений по распределению имущества предприятий и прочих, принадлежавших ГИК в связи с реформой” // Приложение к Финансовому бюллетеню. – 1925. – № 20. – С. 15.

218. Циркуляр НКФ УССР от 31 марта 1924 г. “О запрещении непосредственного сношения местных финорганов с НКФ СССР” // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 25. – С. 76.

219. Циркуляр НКФ УССР от 31 января 1924 г. “О порядке применения по УССР распоряжений НКФ РСФСР // Финансовый бюллетень”. – 1924. – № 12. – С. 42.

220. Циркуляр НКФ УССР от 20 января 1925 г. “Об изменениях Временного положения о местных финансах” // Приложение к Финансовому бюллетеню. – 1925. – № 12. – С. 37-39.

221. Циркуляр о порядке передачи и приема делопроизводства фининспекторов в связи с переходом к новому административно-территориальному делению Черниговщины // Финработник Черниговщины. – 1923. – № 3-4. – С. 29-30.

222. Циркуляр отдела местного бюджета о немедленном приступлении к работам по районированию финорганов Черниговщины // Финработник Черниговщины. – 1923. – № 3-4. – С. 27-29.

223. Циркуляр УпНКФ № 06/4694 “Популяризация налогов” // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 1. – С. 10-11.

224. Циркуляр УпНКФ от 21 февраля 1923 г. “Об организации Управления местного бюджета” // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 2. – С. 23.

225. Циркуляр УпНКФ от 22 февраля 1923 г. “Местное налоготворчество” // Финансовый бюллетень – 1923. – №1. – С. 9.

226. Циркуляр УпНКФ от 24 мая 1923 г. “Об упразднении уфинотделов и образовании вместо них окрфинотделов и приходо-расходных касс НКФ” // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 14. – С. 22-23.

227. Циркуляр УпНКФ от 27 июля 1923 г. “О ликвидации незаконных местных сборов” // Финансовый бюллетень – 1923. – №21-22. – С. 15.

228. Циркуляр УпНКФ от 4 июня 1923 г. “Об использовании всех доходов неналогового характера” // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 18. – С. 59.

229. Циркуляр УпНКФ от 4 сентября 1923 г. “О работах по финансово-экономическом обследованию губернских городов” // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 26-27. – С. 17-21.

230. Циркулярное постановление Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 8 февраля 1921 г. “Об организации городских советов рабочих и красноармейских депутатов”. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://istmat.info/node/45884>.

231. Четвертое Всеукраинское финансовое совещание. Ежедневный бюллетень. – Х.: Издание НКФ УССР, 1926. – № 1. – 15 февраля 1926 г. – 5 с.

232. Четвертое Всеукраинское финансовое совещание. Ежедневный бюллетень. – Х.: Издание НКФ УССР, 1926. – № 2. – 16 февраля 1926 г. (утреннее заседание). – 8 с.

233. Четвертое Всеукраинское финансовое совещание. Ежедневный бюллетень. – Х.: Издание НКФ УССР, 1926. – № 3. – 16 февраля 1926 г. (вечернее заседание). – 5 с.

234. Четвертое Всеукраинское финансовое совещание. Ежедневный бюллетень. – Х.: Издание НКФ УССР, 1926. – № 4. – 17 февраля 1926 г. – 7 с.

### *ЛІТЕРАТУРА*

235. Адамська І.Г. Партійно-державна політика в галузі охорони здоров'я в Українській СРР (1919-1929 рр.): автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01 – історія України / І.Г. Адамська; КНУ імені Тараса Шевченка. – К., 2011. – 17 с.

236. Алексеев В.П., Семенов В.П. Городские и поселковые бюджеты. Руководство по их составлению и исполнению / Под ред. Э.Г. Райхмана. – М.: Государственное финансовое изд-во СССР, 1929. – 209 с.

237. Альский М. Наши финансы за время гражданской войны и нэпа / М. Альский. – М.: Главполитпросвет, 1923 – 32 с.
238. Альтман М.М. Личность реформатора: нарком финансов Г.Я. Сокольников (1888 – 1939 гг.) / М.М. Альтман // Денежные реформы в России: история и современность. – М., 2004. – С. 158-162.
239. Боголепов М. Денежная реформа / М. Боголепов // Экономическое обозрение. – 1924. – Вып. 6. – С. 15-21.
240. Боднар О.В. Становлення та розвиток системи дошкільного виховання в УСРР (1919-1933 рр.): автореф. ... канд. іст. наук: 07.00.01 – історія України / О.В. Боднар; Харківський національний педагогічний ун-т ім. Г.С.Сковороди. – Х., 2006. – 20 с.
241. Бокал С. Центральный Коммунальный Банк и коммунальное хозяйство Украины / С. Бокал // Коммунальное хозяйство Украины. – 1925. – № 2. – С. 3-12.
242. Борисенко М.В. Житло та побут міського населення України у 20-30-х рр. ХХ століття: Монографія / М.В. Борисенко. – К.: Стилос, 2009. – 357 с.
243. Борисенко М.В. Комунальне господарство на умови життя киян в 1920-1930-х роках / М.В. Борисенко // Етнічна історія народів Європи. – 2005. – Вип. 19. – С. 108-113.
244. Бронзов П. Культурный рост городов Украины (начало) / П.В. Бронзов // Статистический бюллетень. – 1924. – № 18. – С. 39-42.
245. Бронзов П. Культурный рост городов Украины (продолжение) / П.В. Бронзов // Статистический бюллетень. – 1924. – № 19. – С. 37-40.
246. Бронзов П. Соціальне забезпечення по міських селищах України / П.В. Бронзов // Статистичний бюлетень. – 1925. – № 10. – С. 19-33.
247. Бронзов П. Учреждения социального обеспечения в городах Украины / П.В. Бронзов // Статистичний бюлетень. – 1924. – № 12. – С. 23-27.
248. Бронзов П.В. Міські землі та впорядкування міських селищ на Україні / П.В. Бронзов. – Х: ЦСУ УСРР, 1926. – XXVI с.+19 с.

249. Буров М.Е. Г.Я. Сокольников – первый нарком финансов СССР / М.Е. Буров // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2009. – № 5. – С. 167-170.

250. Бут О.М. Недержавний сектор промисловості України в умовах нової економічної політики (1921 - 1928 рр.): монографія / О.М. Бут. – Донецьк: Юго-Восток, 2008. – 355 с.

251. Буценко А. К вопросу районирования Украины. Краткий обзор работ по районированию УССР за 1922-23-24-25 гг., в связи с переходом на трехстепенную систему управления / А. Буценко. – Х.: Государственное изд-во Украины, 1925. – 61 с.

252. Василенко О.В. Вища індустріально-технічна освіта в УСРР у 20-х роках ХХ ст.: автореф. ... к.і.н.: 07.00.01 – історія України / О.В. Василенко; Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. – Х., 2011. – 20 с.

253. Васильчук Г.М. Проблемно-теоретичні пріоритети сучасних дисертаційних досліджень з історії України 20-30-х рр. ХХ ст.: історіографічний дискурс / Г.М. Васильчук // Вісник Житомирського національного університету ім. Івана Франка. – 2006. – Вип. 30. – С. 22-28.

254. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Л.А. Велихов. – М.: Государственное изд-во, 1928. – 468 с.

255. Верменич Я. Реформування адміністративно-територіального устрою УРСР у 20-30-х рр.: прорахунки й уроки / Я. Верменич // Проблеми історії України: факти, судження, пошук: Міжвід. зб. наук. пр. – 2004. – Вип. 10. – С. 82-92.

256. Владимирский М. Организация советской власти на местах / М. Владимирский. – М.: Государственное изд-во, 1921. – 147 с.

257. Вологодцев И. К вопросу о взимании основной ренты с городских земель / И. Вологодцев // Коммунальное хозяйство Украины. – 1925. – № 2. – С. 13-16.

258. Вологодцев І. Каплунов І. Комунальне господарство міст України. / І. Вологодцев, І. Каплунов. – Х.: Держвидав “Господарство України”, 1930. – 68 с.

259. Волосник Ю.П. Зародження нової буржуазії та розвиток приватнопідприємницької діяльності в Україні в 1920-ті – на початку 30-х рр.: Автореф. дис... д-ра іст. наук / Ю.П. Волосник; Харк. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна. – Х., 2004. – 30 с.

260. Волосу́хina Н.И. Становление и трансформация регионального финансового аппарата в первые годы советской власти (на материалах Нижнего Поволжья) / Н.И. Волосу́хina // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2012. – № 2. – С. 348-352.

261. Волосу́хina Н.И. Финансовая политика советского государства в условиях проведения денежной реформы 1922 – 1924 гг. (на материалах Нижнего Поволжья): автореферат диссертации...к.и.н.: 07.00.02 – Отечественная история / Н.И. Волосу́хina. – Астрахань, 2012. – 19 с.

262. Воскресенський Е. Народня освіта на Україні на 1 січня 1924 р. (За даними державної біжучої статистики) / Е. Воскресенський // Статистичний бюлетень. – 1925. – № 2. – С.23-31.

263. Г.Ф. Медицинская помощь в Одесской губернии к 1 января 1923 г. / Ф. Г. // Статистический бюллетень. – 1923. – № 5-6. – С. 11-13.

264. Гай-Нижник П. Податкова політика більшовиків в УСРР за часів воєнного комунізму / П.П. Гай–Нижник // Історія торгівлі, податків та мита: Збірник наукових праць. – Дніпропетровськ: АМСУ, 2011. – Вип. 2. – С. 96–106.

265. Гай-Нижник П.П. Податкова політика Центральної Ради, урядів УНР. Української держави, УСРР (1917-1930 рр.) / П.П. Гай-Нижник. – К., 2006. – 303 с.

266. Гамзе М. Бюджетные вопросы в коммунальном хозяйстве / М. Гамзе // Коммунальное хозяйство Украины. – 1926. – № 1. – С. 44-46.

267. Гензель П. Восстановление местных финансов / П. Гензель // Коммунальное хозяйство на Украине. – 1921. – № 1. – С. 11-37.
268. Гонтар А.В. Городские Советы Украины: история становления и развития (20-30-е годы) / А.В. Гонтар. – К., Одесса: Высшая школа, 1990. – 204 с.
269. Гриневич Л. Військовослужбовці і радянська влада / Л. Гриневич // Суспільство і влада в радянській Україні років непу (1921-1928). Колективна монографія. Том 1. Відп. ред. С. Кульчицький. – К.: Інститут історії України НАН України, 2015. – С. 419-474.
270. Гринштейн А. Главные этапы нашей денежной политики. (Краткий обзор за пять лет) / А. Гринштейн // Финансовый вестник. – 1922. – № 7-8. – С. 11-13.
271. Гринштейн А. Коммунальные доходы на Украине / А. Гринштейн // Коммунальное хозяйство на Украине. – 1923. – № 1. – С. 5-12.
272. Гринштейн А. Местный бюджет на Украине. (Итоги и перспективы) / А. Гринштейн // Финансовый вестник. – 1922. – № 9. – С. 9-18.
273. Гринштейн А. Местный бюджет украинских губерний за 1922-23 г. (Перспективы) / А. Гринштейн // Финансовый вестник. – 1923. – № 1. – С. 4-14.
274. Гринштейн А. Наше денежное обращение / А. Гринштейн // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 2. – С. 3-7.
275. Гринштейн А. Наши финансы за годы нэпа (Итоги и перспективы) / А. Гринштейн // Итоги хозяйственного строительства УССР за 1923-1924 год. – Х.: Изд-во “Украинский экономист”, 1925. – С. 130-139.
276. Гринштейн А. О границах обложения / А. Гринштейн // Финансовый вестник. – 1922. – № 3-4. – С. 1-7.
277. Давид А. К пятилетию Советского бюджета. История и перспективы / А. Давид // Финансовый вестник. – 1922. – № 7-8. – С. 3-11.
278. Дегтев С.И. Реформа денежной системы в нэповской России / С.И. Дегтев // Денежные реформы в России: история и современность. – М., 2004. – С. 133-152.

279. Дедович Д. Фінансова криза загальноосвітньої школи та спроби її подолання на Чернігівщині у 20-і рр. ХХ ст. / Д. Дедович // Сіверянський літопис. – 2012. – № 5-6. – С. 139-146.

280. Делібалтова Ю.В. Матеріальне забезпечення та комплектування кадрів міліції в УСРР у першій половині 20-х рр. ХХ ст. / Ю.В. Делібалтова // Історичний архів. Наукові студії: збірник наукових праць. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. – Вип. 6. – С. 13-17.

281. Демочко Г.Л. Формування і розвиток української радянської системи охорони здоров'я у Харкові (1919-1934 рр.): автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01 – історія України / Г.Л. Демочко; Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. – Х., 2011. – 23 с.

282. Денежная реформа 1922 – 1924 гг. Роль “золотого червонца” в условиях нэпа / В.И. Попырин // Очерки истории денег в России. – М.: Финансы и статистика; ИНФРА-М, 2010. – С. 97-119.

283. Долінко М. Матеріальне становище робітників освіти на Україні / М. Долінко // Радянська освіта. – 1924. – № 3-4. – С. 112-116.

284. Економічна історія України: Історико-економічне дослідження: в 2 т. / [ред. рада: В.М. Литвин (голова), Г.В. Боряк, В.М. Геєць та ін.; відп. ред. В.А. Смолій; авт. кол.: Т.А. Балабушевич, В.Д. Баран, В.К. Баран та ін.]. НАН України. Інститут історії України. – К.: Ніка-Центр, 2011. – Т. 2. – 608 с.

285. Єфіменко Г. Вчительство і влада / Г. Єфіменко // Суспільство і влада в радянській Україні років непу (1921 – 1928). Колективна монографія. Том 1. Відп. ред. С. Кульчицький. – К.: Інститут історії України НАН України, 2015. – С. 475-570.

286. Єфімов Д.І. Про завдання й перспективи охорони здоров'я на Україні на 1925-1926 рік / Д.І. Єфімов // Вісник Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР. – 1925. – № 1-2. – С. 5-8.

287. Жилкин С. Итоги налогового дела на Украине / С. Жилкин // Финансовый вестник. – 1922. – № 5-6. – С. 4-12.

288. Жилкин С. Итоги налоговой работы на Украине за прошлый бюджетный год / С. Жилкин // Финансовый вестник. – 1922. – № 9. – С. 41-46.

289. Жмака В.М. Прибуткові частини бюджетів міст Лівобережної України в 20-ті роки ХХ ст. / В.М. Жмака // Сумська старовина. – 2012. – Вип. 38-39. – С. 21-33.

290. Жмака В.М. Соціально-економічний розвиток міст Лівобережної України в 1920-ті роки: автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01 / В.М. Жмака; Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна. – Х., 2011. – 19 с.

291. Жмака В.М. Боротьба міських рад за бюджетні права в 20-х рр. ХХ ст. / В. М. Жмака // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. Історія та географія. – 2013. – Вип. 47. – С. 46-51.

292. Загер С. Местные коммунальные (городские) банки в системе коммунального кредита / С. Загер // Хозяйство Украины. – 1925. – № 7-8. – С. 163-168.

293. Зисман А. Городские банки на Украине / А. Зисман // Хозяйство Украины. – 1925. – № 11-12. – С. 132-143.

294. Иоффе А.А. Итоги и перспективы концессионной политики и практики СССР / А.А. Иоффе // Плановое хозяйство. Ежемесячный политико-экономический журнал. – 1927. – № 1. – С. 75-87.

295. История Киева. В трех томах, четырех книгах. – Т. 3. Киев социалистический. Кн. 1. / Под ред. Н.И. Супруненко. – К.: Наукова думка, 1985. – 495 с.

296. Каплунов И. Коммунальное хозяйство городов Украины в 1926/27 году / И. Каплунов // Статистическое обозрение. – 1929. – № 3. – С. 111-118.

297. Касьян Й. Місто й село в соціально-культурних витратах бюджету України / Й. Касьян // Хозяйство Украины. – 1929. – № 3. – С. 135-142.

298. Касьян Й. Місто та село в витратах місцевого бюджету України / Й. Касьян // Хозяйство Украины. – 1928. – № 7. – С. 168-173.

299. Кельмансон А. Местный бюджет / А. Кельмансон // Коммунальное хозяйство на Украине. – 1923. – № 4. – С. 18-23.

300. Кельмансон А. Перспективы налоговой работы / А. Кельмансон // Финансовый вестник. – 1923. – № 1. – С. 1-4.

301. Кованько П. Финансы крупных городов Украины (Начало) / П.Л. Кованько // Хозяйство Украины. – 1925. – № 9. – С. 80-97.

302. Кованько П. Финансы крупных городов Украины (Окончание) / П.Л. Кованько // Хозяйство Украины. – 1925. – № 10. – С. 96-108;

303. Кованько П. Местные финансы Украины в 1923-24 бюджетном году / П.Л. Кованько // Итоги хозяйственного строительства УССР за 1923-1924 год. – Х.: Изд-во “Украинский экономист”, 1925. – С. 140-158.

304. Коварський Р. Єдині трудові школи України на 1 січня 1924 р. (За даними державної біжучої статистики) / Р. Коварський // Статистичний бюлетень. – 1924. – № 23. – С. 24-29.

305. Колесник В.Ф. Історіографія нової економічної політики в Українській СРР / В.Ф. Колесник, В.П. Коцур, Г.Г. Коцур. – К.: Хрещатик, 2002. – 176 с.

306. Котляревский С. Бюджет и местные финансы / С.А. Котляревский. – М.: Изд-во “Экономическая жизнь”, 1926. – 146 с.

307. Котляревский С. Развитие советского законодательства о местном хозяйстве / С.А. Котляревский. – М.: Юридическое изд-во НКЮ РСФСР, 1928. – 160 с.

308. Кульчицький С.В. Радянський суспільно-політичний режим і його соціально-економічний фундамент в роки непу / С.В. Кульчицький // Суспільство і влада в радянській Україні років непу (1921 – 1928). Колективна монографія. Том 1. Відп. ред. С. Кульчицький. – К.: Інститут історії України НАН України, 2015. – С. 16-194.

309. Кульчицький С.В. Україна між двома війнами (1921 – 1939 рр.) / С.В. Кульчицький. – К.: Альтернативи, 1999. – 336 с.

310. Кульчицький С.В. УСРР в добу нової економічної політики (1921 – 1928 рр.): Спроба побудови концептуальних засад реальної історії / С.В. Кульчицький. – К.: Ін-т історії України НАН України, 1995. – 204 с.

311. Кульчицький С.В. Червоний виклик. Історія комунізму в Україні від його народження до загибелі / С.В. Кульчицький. – Кн. 2. – К.: Темпора, 2013. – 628 с.

312. Лаврененко С.И. Финансовая реформа в условиях новой экономической политики (1921 – 1924 гг.): автореф. дисс. ... к.и.н.: 07.00.02 – Отечественная история / С.И. Лаврененко; ННОУ ВПО “Московский гуманитарный университет”. – М., 2009. – 26 с.

313. Липинський В.В. Становлення і розвиток нової системи освіти в УСРР у 20-ті роки: автореф. дис. ... д.і.н.: 07.00.01 – історія України / В.В. Липинський; Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. – Х., 2001. – 39 с.

314. Липинський В.В. Фінансування і матеріальний стан установ соціального захисту дитинства в УСРР у 1920-ті роки / В.В. Липинський, М.М. Яцюк // Україна ХХ століття: культура, ідеологія, політика. Інститут історії України НАНУ. – К., 2006. – № 12. – С. 221-227.

315. Лифшиц М. Налоговая политика советской власти за 10 лет / М. Лифшиц // Финансовая политика советской власти за 10 лет: Сб. статей. – М., Л.: Московский рабочий, 1928. – С. 15-34.

316. Любимов А. О роли отделов коммунального хозяйства в городском бюджете / А. Любимов // Финансовый бюлетень. – 1924. – № 3. – С. 14-16.

317. Марков А. К вопросу о финансовом положении органов коммунального хозяйства / А. Марков // Коммунальное хозяйство на Украине. – 1922. – № 3. – С. 56-69.

318. Марков А. Собрание коммунального хозяйства / А. Марков // Коммунальное хозяйство на Украине. – 1921. – № 1. – С. 3-10.

319. Маркова С. Місцеві вибори в УСРР та національних республіках СРСР у 1927, 1929 роках: порівняльний аналіз / С. Маркова // Мандрівець. – 2011. – № 3. – С. 44-48.
320. Матолянський С. Режим економії в комунальному господарстві / С. Матолянський // Комунальне господарство України. – 1926. – № 2. – С. 27-33.
321. Мельничук О.А. Соціальне страхування в Радянській Україні (20-30-ті рр. ХХ ст.) / О.А. Мельничук. – Вінниця: Едельвейс і К, 2009. – 372 с.
322. Михайленко П. Міліція України радянського періоду (1923-1940 рр.) / П. Михайленко, Т. Кальченко // Міліція України. – 2003. – № 9. – С. 18-19.
323. Місцеве господарство й місцеві фінанси. – Х: Агітсекретаріат НКФ УСРР, 1928. – 48 с.
324. Мітіліно М.І. Основи фінансової науки / М.І. Мітіліно. - [Б. м.]: Державне видавництво України, 1929. – 389 с.
325. Мовчан О. Повсякденне життя робітників УСРР. 1920-ті рр. / О. Мовчан. – К.: Інститут історії України НАН України, 2011. – 312 с.
326. Мовчан О.М. Медичне обслуговування робітників УСРР. 1920-ті роки / О.М. Мовчан // Проблеми історії України: факти, судження, пошуки. – К., 2007. – Вип. 15. – С. 19-64.
327. Мовчан О.М. Соціальне страхування робітників УСРР в добу нової економічної політики (1921-1928 рр.) / О.М. Мовчан // Наукові записки ТНПУ імені В. Гнатюка. Серія: Історія. – 2009. – Вип. 2. – С. 105-116.
328. Музика-Стефанчук О.А. Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин / О.А. Музика-Стефанчук. – Хмельницький: ХУУП, 2011. – 383 с.
329. Н. Ф. Дисциплинирующее влияние налогов / Ф. Н. // Финансовый вестник. – 1922. – № 9. – С. 18-22.
330. Н. Ф. К вопросу о влиянии современной налоговой системы на торговлю и промышленность / Ф. Н. // Финансовый вестник. – 1922. – № 3-4. – С. 7-21.

331. Нариси повсякденного життя радянської України в добу непу (1921–1928 рр.): Колективна монографія/ Відп. ред. С.В. Кульчицький: В 2 ч. – Ч. 1. – К.: Інститут історії України НАН України, 2009. — 445 с.; Ч. 2. – К.: Інститут історії України НАН України, 2010. — 382 с.

332. Народна освіта і педагогічна наука в Українській РСР. 1917-1967 / Відпов. ред. А.Д. Бондар. – К.: Радянська школа, 1967. – 483 с.

333. Народня освіта на Вкраїні. – Х.: Червоний шлях, 1924. – С. 112.

334. Носань Н.С. Грошова реформа 1922 – 1924 рр. в УСРР: історичний аспект: автореф. дис. ... к.і.н.: 07.00.01 – історія України / Н.С. Носань; Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького. – Черкаси, 2009. – 21 с.

335. Носань Н.С. Підготовка до завершення грошової реформи 1922 – 1924 рр. в УСРР – заміни радзнака казначейським карбованцем / Н.С. Носань // Наукові праці. Історія, техніка, екологія, філологія, економіка, педагогіка, політичні науки, техногенна безпека, комп'ютерні технології: науково-методичний журнал. – Миколаїв: МДГУ ім. П. Могили, 2009. – Т. 94. Вип. 81. – С. 23-28.

336. Носань Н.С. Початок грошової реформи 1922 – 1922 рр. в УСРР – введення червінця / Н.С. Носань // Історичні записки: Збірка наукових праць. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.info-library.com.ua/books-text-10400.html>.

337. Носань Н.С., Призначення Г.Я. Сокольниковою наркомом фінансів і доля фінансової стабілізації в СРСР у 1920-ті рр. / Н.С. Носань // Гуржіївські історичні читання: зб. наук. пр. – Черкаси: Чабаненко Ю.А., 2009. – С. 53-57.

338. Оголевец В. Значение денежной реформы для промышленности и торговли / В. Оголевец // Хозяйство Украины. – 1924. – № 14-15. – С. 6-7.

339. Оголевец В. На пороге денежной реформы / В. Оголевец // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 11. – С. 1-4.

340. Оголевец В. Первые этапы работы Всеукраинской конторы Цekomбанка / В. Оголевец // Коммунальное хозяйство Украины. – 1926. – № 2. – С. 48-51.

341. Онiпко Т.В. Податкова політика держави щодо споживчої кооперації України в період нової економічної політики / Т.В. Онiпко // Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету. – 2009. – Вип. XXVII. – С. 165-169.

342. Освітник. З освітнього життя за перші місяці 1924 року / Освітник // Радянська освіта. – 1924. – № 3-4. – С. 103-107.

343. Основиков С.М. Коммунальное хозяйство и рационализация / С.М. Основиков // Коммунальное хозяйство Украины. – 1926. – № 2. – С. 8-9.

344. Очерки по бюджету и экономике округов Украины (по материалам 1925-26 года). – Х: Труды Госплана Украины, 1926. – 420 с.

345. П'ятаченко Г.О. Становлення та розвиток фінансів України 1917 – 2003 / Г.О. П'ятаченко, Л.В. Кухарець. – К.: НДФІ, 2005. – 784 с.

346. Пиріг О.А. Місце грошової реформи 1922 – 1924 рр. у здійсненні нової економічної політики / О.А. Пиріг // Український історичний журнал. – 2000. – № 3. – С. 92-102.

347. Пирогова Т.В. Исторические этапы развития бюджетной системы в СССР / Т.В. Пирогова // Финансы. – 2003. – № 4. – С. 77-82.

348. Пироцкий П. Хозяйство города Бердичева в отражении бюджета на 1924-1925 б.-х. год / П. Пироцкий // Местное хозяйство. – 1925. – № 7. – С. 83-90.

349. Податкова політика радянської влади. – Х.: Агітсекретаріат НКФ УСРР, 1928. – 45 с.

350. Подгаецкий В.В. Города Украины в годы НЭПА (вариант клиометрического подхода к анализу социальных структур) / В.В. Подгаецкий. – Дніпропетровськ: Вид-во Дніпропетровського держ. ун-ту, 1994. – 174 с.

351. Познанский В. К положению об имущественных правах местных советов / В. Познанский // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 3. – С. 1-3.
352. Поморцев В. Жилищный вопрос на Украине / В. Поморцев // Хозяйство Украины. – 1925. – № 7-8. – С. 147-155.
353. Рабинович Н. Кредитные учреждения на Украине в 1923-24 году / Н. Рабинович // Итоги хозяйственного строительства УССР за 1923-1924 год. – Х.: Изд-во “Украинский экономист”, 1925. – С. 159-186.
354. Ржевусский М. Коммунальное хозяйство Украины в 1923 г. / М. Ржевусский // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 35. – С. 7-10.
355. Ржевусский М. Очередные вопросы местного бюджета / М. Ржевусский // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 38. – С. 1-3.
356. Розов Е., Когин Г. Коммунальный бюджет и коммунальное хозяйство СССР / Е. Розов, Г. Когин // Экономическое обозрение. – 1926. – № 6. – С. 135-148.
357. Ряппо Я.П. Народна освіта на Україні за десять років революції / Я.П. Ряппо. – Х.: Державне видавництво України, 1927. – 126 с.
358. Ряппо Я.П. Система народного просвещения Украины / Я.П. Ряппо. – Х.: Государственное издательство Украины, 1925. – 231 с.
359. С. И. Ближайшие налоговые перспективы в наступающем 1922-23 хозяйственном году / И. С. // Финансовый вестник. – 1922. – № 7-8. – С. 29-31.
360. С. И. К вопросу о “многократности” обложения / И. С. // Финансовый вестник. – 1922. – № 9. – С. 46-49.
361. Сагач О.М. Діяльність Центральної адміністративно-територіальної комісії при ВУЦВК із здійснення реформи територіального устрою в УСРР (20-ті рр. ХХ ст.): автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01 – історія України / О.М. Сагач; НАН України, Ін-т історії України. – К., 2011. – 20 с.
362. Сиволап П.С. Местный бюджет Украины в 1927-28 г. / П.С. Сиволап // Хозяйство Украины. – 1928. – № 8-9. – С. 30-45.
363. Сиринов М.А. Местные финансы / М.А. Сиринов. – М., Л.: Государственное изд-во, 1926. – 215 с.

364. Сиринов М.А. Неналоговые доходы в местном хозяйстве / М.А. Сиринов // Экономическое обозрение. – 1926. – Апрель. – С. 147-155.

365. Соколов Е.Н. Большевики и финансы (август – декабрь 1918 г.) / Е.Н. Соколов // Российская история. – 2010. – № 2. – С. 3-15. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.fox-notes.ru/spravka/fn\\_s130910\\_1.htm](http://www.fox-notes.ru/spravka/fn_s130910_1.htm).

366. Соколов Е.Н. Финансовая политика советской власти (октябрь 1917 – август 1918 гг.) / Е.Н. Соколов. – Рязань: Ряз. гос. ун-т имени С.А. Есенина, 2008. – 148 с. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fedy-diary.ru/?p=2773>.

367. Соколов А.С. Финансовая политика Советского государства в годы нэпа: автореферат диссертации...д.и.н. / А.С. Соколов. – М., 2006. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/finansovaya-politika-sovetskogo-gosudarstva-v-gody-nepa-1921-1929-gg>.

368. Сокольников Г.Я. От деньзнака к твердой валюте / Г.Я. Сокольников. – М.: Финиздат НКФ СССР, 1925. – 92 с.

369. Сонин Л. Вопросы Красной Армии на съездах советов / Л. Сонин // Красная рота. Двухнедельный журнал Политуправления Украинского военного округа. – 1925. – № 11. – С. 9-13.

370. Сосновыи Т. Система городского бюджета на Украине / Т. Сосновыи // Хозяйство Украины. – 1926. – № 7. – С. 56-62.

371. Станіславський Я.М. Про подання платної медичної допомоги / Я.М. Станіславський // Вісник Народного комісаріату охорони здоров'я УСРР. – 1926. – № 7. – С. 1.

372. Студінський В. Фінанси Києва: історія та сучасність. Інформаційно-аналітичний довідник / В. Студінський, Д. Верба, О. Терещенко. – К.: Фенікс, 2010. – 320 с.

373. Сырнев И.Н. О налогах с городского населения / И.Н. Сырнев. – М.: Финансово-Экономическое бюро НКФ, 1922. – 16 с.

374. Т. И. Незаконные местные налоги и сборы / И. Т. // Финансовый вестник. – 1923. – № 2. – С. 8-11.
375. Танатар М. Кредит в коммунальном хозяйстве Украины / М.И. Танатар // Хозяйство Украины. – 1927. – № 3. – С. 125-138.
376. Танатар М. Тарифы на коммунальные услуги / М.И. Танатар // Господарство України. – 1929. – № 4. – С. 119-128.
377. Танатар М.И. Коммунальный бюджет Украины / М.И. Танатар // Коммунальное хозяйство Украины. – 1926. – № 2. – С. 10-15.
378. Танатар М.И. Финансы коммунального хозяйства Украины / М.И. Танатар // Хозяйство Украины. – 1928. – № 3. – С. 125-135.
379. Тарапон О.А. Житлово-комунальне забезпечення міських мешканців України 1920–1930-х рр. / О.А. Тарапон // Література та культура Полісся. – 2014. – Вип. 76. – С. 147-156.
380. Тарапон О. Медичне обслуговування міського населення України у 1920-30-х рр. / О. Лукашевич, О. Тарапон // Наукові записки з української історії. – 2012. – Вип. 32. – С. 138-143.
381. Твердохлебов В.Н. Местные финансы / В.Н. Твердохлебов. – М.: Финиздат СССР, 1927. – 89 с.
382. Ткаченко І.В. Охорона здоров'я в Україні в роки нової економічної політики: соціально-історичний аспект: автореф. дис. ... канд. іст. наук.: 07.00.01 – історія України / І.В. Ткаченко; Черкаський національний університет ім. Б.Хмельницького. – Черкаси, 2009. – 20 с.
383. Точильников Г. Денежное обращение (1917–1927 гг.) / Г. Точильников // Финансовая политика советской власти за 10 лет: Сборник статей. – М., Л.: Московский рабочий, 1928. – С. 35-47.
384. Феклистов А.Г. Финансовая политика органов местной власти Среднего Поволжья в период проведения денежной реформы 1922–1924 годов.: дисс. ... к.и.н.: 07.00.02 – Отечественная история / А.Г. Феклистов; Пензенский государственный педагогический университет имени В.Г. Белинского. – Пенза, 2002. – 214 с.

385. Храмов В. Городской бюджет / В. Храмов // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 1. – С. 12-15.
386. Храмов В. Итоги всеукраинского совещания по местным финансам / В. Храмов // Финансовый бюллетень. – 1924. – № 34. – С. 4-7.
387. Храмов В.І. Загроза війни та наша фінансова самооборона / В.І. Храмов. – Х.: Укрфілія Держфінвидаву СРСР, 1930. – 64 с.
388. Цельтнер Е. Народное образование Киевщины в условиях бюджета 1924-25 года / Е. Цельтнер // Местное хозяйство. – 1925. – № 6. – С. 77-126.
389. Чеберяко О.В. Бюджетна система в УСРР 1920-х рр.: організаційно-правові та соціально-економічні основи функціонування: Монографія / О.В. Чеберяко. – К.: Нілан-ЛТД, 2012. – 438 с.
390. Чеберяко О.В. Особливості виконання місцевого бюджету в УСРР у 1920-ті роки / О.В. Чеберяко // Гілея: науковий вісник. – 2011. – Вип. 52 (Спецвипуск). – С. 37–44.
391. Чеберяко О.В. Формування нормативно-правової бази місцевого бюджету в УСРР 1920-х рр. / О.В. Чеберяко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія історія. – 2011. – Вип. 107. – С. 53-57.
392. Черниговщина после районирования. – Чернигов: Черниговский губисполком, 1923. – 165 с.
393. Чернихов И. Местный бюджет УССР / Под ред. Н. Капитановского и Н. Меклера. – Х.: Агитсекретариат НКФ УССР, 1926. – 63 с.
394. Чернихов И. По пути к введению единого налога в городах / И. Чернихов // Финансовый бюллетень. – 1923. – № 29-30. – С. 2-6.
395. Чугунов І.Я. Життєвий шлях Міністрів фінансів України та їх внесок у розвиток державної фінансової системи, 1917 – 2006 / І.Я. Чугунов, Г.О. П'ятаченко, Л.В. Кухарець. – К.: НДФІ, 2006. – 368 с.
396. Шабельников В.І. Реформування адміністративно-територіального устрою України (1917 – червень 1941 рр.): автореф. дис. ... докт. іст. наук: 07.00.01 – історія України / В.І. Шабельников; ДНУ. – Донецьк, 2012. – 37 с.

397. Шарпаций В.Г. Соціальне забезпечення в УРСР (20-30-ті роки ХХ ст.) / В.Г. Шарпаций. – К.: Ніка-Центр, 2006. – 268 с.
398. Ширяев Ф. О дефицитах в местном бюджете / Ф. Ширяев // Коммунальное хозяйство на Украине. – 1923. – № 4. – С. 24-26.
399. Шмидт А.К. Первое всесоюзное совещание плановых органов по местному хозяйству и бюджету / А.К. Шмидт // Хозяйство Украины. – 1928. – № 4. – С. 71-79.
400. Шмидт А. Местный бюджет Украины / А.К. Шмидт // Хозяйство Украины. – 1927. – № 4-5. – С. 61-74.
401. Шмидт А. Местный бюджет Украины / А.К. Шмидт // Хозяйство Украины. – 1929. – № 7-8. – С. 17-32.
402. Шумилин И. Реформа управления местным хозяйством и ее необходимость / И. Шумилин // Местное хозяйство. – 1924. – № 7. – С. 138-144.
403. Юровский Л.Н. Денежная политика советской власти (1917 – 1927) / Л.Н. Юровский. – М.: Финансовое изд-во, 1928. – 399 с.
404. Юровский Л.Н. На путях к денежной реформе / Л.Н. Юровский. – М.: НКФ СССР, 1924. – 114 с.
405. Ярошевич А. Адміністративне районування Київщини / А. Ярошевич // Местное хозяйство. – 1925. – № 3. – С. 3-22.
406. Ярошевич А. Города и поселения городского типа в Киевской губернии / А. Ярошевич // Местное хозяйство. – 1925. – № 6. – С. 3-41.
407. Ясницький Ю. Коротка банківська й комерційна енциклопедія / За ред. О. Полоцького. – Х.: Кооперативне “Рух” видавництво, 1926. – 256 с.
408. Яснопольский Л. Доходная смета г. Киева и губернских потребностей. (По местному ориентировочному бюджету на 1923-24 год) / Л. Яснопольский // Местное хозяйство. – 1923. – № 1. – С. 65-93.
409. Яснопольский Л. Наше денежное обращение в эпоху революции (Статья вторая) / Л. Яснопольский // Местное хозяйство. – 1923. – № 2. – С. 3-38.

410. Яснопольский Л. Наше денежное обращение в эпоху революции (Статья третья) / Л. Яснопольский // Местное хозяйство. – 1924. – № 9. – С. 3-75.

411. Яснопольский Л. Общие итоги бюджета Киевской губернии и доходный бюджет г. Киева на 1924/25 год (начало) / Л. Яснопольский // Местное хозяйство. – 1925. – № 6. – С. 45-71.

412. Яснопольский Л. Общие итоги бюджета Киевской губернии и доходный бюджет г. Киева на 1924/25 год (продолжение) / Л. Яснопольский // Местное хозяйство. – 1925. – № 7. – С. 37-68.

413. Яснопольский Л. Эмиссия в 1921/22 г., 1922/23 г. / Л. Яснопольский // Хозяйство Украины. – 1923. – № 1. – С. 3-6.

414. Ящук Т.Ф. Понятие города по советскому законодательству 1920-х гг. / Т.Ф. Ящук // Вестник Омского университета. Серия право. – 2006. – № 3. – С.101-104.

415. Ящук Т.Ф. Принципы административно-территориального устройства РСФСР в 1920-е гг. / Т.Ф. Ящук // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2006. – № 2. – С.172-178.

416. Ящук Т.Ф. Советское законодательство о местных бюджетах (1918-1920-е годы) / Т.Ф. Ящук // Вестник Омского университета. Серия право. – 2005. – № 3(4). – С. 46-56.

## ДОДАТКИ

## Додаток А

## А. 1

**Кількість помешкань зі справними і несправними елементами  
благоустрою в містах УСРР станом на 15 березня 1923 р.**

Губернії/ Міста	Кількість помешкань, що мають					
	справні			несправні		
	водо- провід	каналі- зацію	центр. Опалення	водо- провід	каналі- зацію	центр. Опалення
1	2	3	4	5	6	7
Волинська						
Житомир	269	-	-	160	-	-
Донецька						
Бахмут	129	-	9	32	-	-
Луганськ	60	-	-	21	-	2
Маріупіль	583	-	15	221	-	-
Слов'янськ	13	-	1	-	-	-
Катеринославська						
Катеринослав	4 963	1 606	255	1 281	456	356
Запоріжжя	601	60	84	184	1	1
Мелітопіль	188	-	-	-	-	3
Київська						
Бердичів	2 165	-	-	761	-	-
Київ	26 247	19 954	2 152	6 373	7 194	2 223
Гумань	1 159	-	-	220	-	-
Черкаси	448	-	6	-	-	-

1	2	3	4	5	6	7
Одеська						
Зінов'ївськ	1 987	-	-	347	-	-
Миколаїв	2 463	-	-	251	-	-
Одеса	25 455	19 602	63	10 394	7 580	588
Херсон	1 589	-	-	793	-	-
Подільська						
Вінниця	426	-	19	138	-	-
Полтавська						
Кременчук	290	-	19	102	-	8
Полтава	1 752	-	154	365	-	83
Прилуки	201	-	-	12	-	-
Харківська						
Суми	464	22	52	65	63	29
Харків	6 621	4 646	1 580	969	761	1 836
Чернігівська						
Чернігів	736	-	5	118	-	-
Всього по УСРР	81 893	46 979	4 432	23 095	16 104	5 134

Джерело: Статистика України. Серія XIV. Міська статистика. Т. II. Вип. 3. № 63. Нерухоме майно та житлові умови в містах України (за даними Всесоюзного міського перепису 15 березня 1923 р.). – Х.: ЦСУ УСРР, 1925. – С. 69.

**А. 2**  
**Кількість населення в округових містах УСРР**  
**у 1910 р. та у 1920-ті рр.**

Місто	1910 р.	1923 р.	1926 р.
1	2	3	4
Балта	27 925	17 206	23 034
Бахмут	25 147	29 294	37 780
Бердичів	75 338	45 108	55 613
Біла Церква	22 916	38 972	42 974
Вінниця	47 841	51 365	57 990
Глухів	20 670	13 692	16 000
Гумань	41 276	41 330	44 812
Катеринослав	248 355	153 321	232 925
Житомир	88 365	68 280	76 678
Запоріжжя	38 225	43 886	55 744
Кам'янець	49 611	29 837	32 051
Київ	527 287	413 447	513 637
Зінов'ївськ	75 800	50 287	66 467
Конотоп	27 391	29 104	33 571
Коростень	-	8 694	12 012
Кременчук	88 425	54 976	58 832
Кривий Ріг	18 000	19 047	31 285
Куп'янка	13 525	10 223	15 156
Лубни	16 961	19 032	21 302
Луганськ	60 313	44 249	71 765
Маріупіль	51 398	31 520	41 341
Мелітопіль	18 025	23 331	25 289
Миколаїв	103 491	83 741	104 909

1	2	3	4
Могилів	32 604	19 645	22 993
Ніжин	51 905	34 475	37 990
Одеса	-	324 003	420 862
Озюм	16 644	15 386	11 966
Первомайськ	-	25 181	31 683
Полтава	59 880	87 639	91 984
Прилуки	29 109	26 729	28 621
Хмельницький	40 611	25 411	31 989
Ромни	30 754	33 231	25 787
Сталіно	48 504	32 100	105 857
Старобільськ	5 939	6 198	13 973
Суми	48 241	36 935	44 213
Тульчин	25 904	11 729	17 391
Харків	244 526	321 615	417 342
Херсон	91 858	42 243	58 801
Черкаси	42 759	31 744	39 511
Чернігів	31 784	36 744	35 234
Шепетівка	10 996	6 378	14 693
Всього	2 298 303	2 437 328	3 122 057

Джерело: Міські селища УСРР. Збірник статистично-економічних відомостей. – Х.: ЦСУ УСРР, 1929. – С. 4-8.

**А. 3**  
**Розподіл міст і селищ міського типу за кількістю населення**  
**станом на 1926 р.**

Групи міських селищ за кількістю населення	Округові центри	Інші міста	Селища міського типу	Разом
Понад 100 тис. осіб	6	-	-	6
Від 50 до 100 тис. осіб	9	1	-	10
Від 20 до 50 тис. осіб	19	7	3	29
Від 10 до 20 тис. осіб	6	26	27	59
До 10 тис. осіб	1	5	66	72
Всього	41	39	96	176

Джерело: Україна в цифрах. 1927. – Х.: Урядова друкарня м.. Фрунзе, 1927. – С. 8.

**А. 4**  
**Земельний фонд міст УСРР у гектарах**

Міста по групах міських селищ	У довоєнний час	На 1 жовтня 1924 р.	Приріст / зменшення у %
1	2	3	4
1 група			
Катеринослав	3 502,6	5 354,1	+52,8
Київ	17 373,0	39 850,4	+129,4
Одеса	46 870,0	70 535,0	+50,5
Харків	6 703,5	14 107,9	+110,4
2 група			
Вінниця	4 319,7	4 992,2	+15,6
Житомир	4 971,5	3 813,9	-23,3
Зінов'ївськ	9 655,2	4 370,9	-54,5
Кременчук	1 204,7	1 669,9	+38,6
Миколаїв	17 025,7	6 794,0	-60,1
Полтава	1 828,9	2 101,5	+14,9
3 група			
Бахмут	4 546,4	2 048,1	-55,0
Охтирка	3 041,1	3 093,4	+1,7
Біла Церква	21 022,8	600,6	-97,1
Бердичів	1 649,2	2 718,5	+64,8
Бердянськ	9 757,1	8 153,2	-16,4
Запоріжжя	2 725,0	7 536,3	+176,6
Кам'янець- Подільський	3 913,1	3 277,6	-16,2
Конотоп	1 332,0	1 812,7	+36,1
Луганськ	2 550,6	4 131,1	+62,0

1	2	3	4
Мелітопіль	1 635,0	2 132,0	+30,4
Маріупіль	599,5	1 817,0	+203,1
Ніжин	2 572,4	3 104,3	+20,7
Прилуки	1 046,4	1 221,9	+16,8
Хмельницький	2 282,0	2 282,5	+0,0
Ромни	896,2	896,0	-0,0
Слов'янськ	2 256,3	3 374,6	+48,6
Сміла	603,9	1 255,7	+107,9
Сталіно	376,0	686,7	+82,6
Суми	1 170,9	1 520,5	+29,9
Гумань	1 635,0	1 453,0	-11,1
Херсон	45 906,4	2 773,0	-94,0
Черкаси	1 075,1	3 471,6	+222,9
Чернігів	728,7	3 505,4	+381,1
4 група (45 міських селищ)	73 783,5	72 172,2	-2,2
5 група (28 міських селищ)	39 790,0	41 218,9	+4,1
Всього (106)	341 698,5	331 075,6	-3,1

Джерело: Бронзов П.В. Міські землі та впорядкування міських селищ на Україні. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – С. VII.

## А. 5

**Доходи комунальних підприємств за 1912 та 1922/1923 рр.  
(у тис. руб.)**

Назва комунального підприємства	Надходження за 1922/1923 р.	Довоєнний валовий дохід 1912 р.
Трамвай	2609,8	1365,5
Водопровід	1911,3	3126,6
Каналізація	727,2	323,0
Асенізація	108,5	
Електричні станції (без харківськ. і одес.)	1434,0	1724,4
Інші підприємства	416,1	4338,6
Всього	7207,2	9879,2

Джерело: Финансы Украины. Обзор деятельности НКФ в связи с общим состоянием народного хозяйства УССР/ Под ред. А. Гринштейна. – Х.: НКФ УССР, 1924. – С. 49.

## Додаток Б

## Б. 1

## Доходи губернських міст УСРР за 1923/24 р. (у тис. руб.)

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

Джерело: Мышкис В.С. Местный бюджет Украины / В.С. Мышкис. – Х.: ЦСУ УСРР, 1925. – С. 40-47.

## Б. 2

## Доходи округових міст УСРР у 1923/24 р. (у тис. руб.)

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

Джерело: Мышкис В.С. Местный бюджет Украины / В.С. Мышкис. – Х.: ЦСУ УСРР, 1925. – С. 40-47.

## Додаток В

## В. 1

## Доходи міського комунального господарства за 1923/1924 р.

Місто	Бюджетний період	Доходи комунальних підприємств	Доходи з нерухомого майна	Всього
1	2	3	4	5
Біла Церква	призначено на рік	52 097	139 223	191 320
	виконано за півроку	10 471	29 977	40 448
Бердичів	призначено на рік	118 808	169 929	288 737
	виконано за півроку	62 096	61 269	123 365
Бердянськ	призначено на рік	55 318	164 178	219 496
	виконано за півроку	24 863	53 627	78 490
Запоріжжя	призначено на рік	203 185	179 630	382 815
	виконано за півроку	78 714	101 191	179 905
Луганськ	призначено на рік	273 436	160 142	433 578
	виконано за півроку	64 315	93 707	158 022
Зінов'ївськ	призначено на рік	265 846	124 766	390 612
	виконано за півроку	33 662	90 703	124 365
Красноград	призначено на рік	279 616	125 911	405 527
	виконано за півроку	36 329	35 012	71 341
Кременчук	призначено на рік	442 183	134 412	576 595
	виконано за півроку	168 460	75 016	243 476
Олександрія	призначено на рік	65 190	84 733	149 923
	виконано за півроку	36 328	58 517	94 845
Кам'янець-Подільський	призначено на рік	29 654	89 667	119 321
	виконано за півроку	13 158	3 002	16 160

1	2	3	4	5
Павлоград	призначено на рік	59 256	112 844	172 100
	виконано за півроку	22 800	54 048	76 848
Хмельницький	призначено на рік	38 251	126 575	164 826
	виконано за півроку	10 575	24 818	35 393
Прилуки	призначено на рік	73 010	48 317	121 327
	виконано за півроку	20 680	30 094	50 774
Суми	призначено на рік	294 745	267 089	561 834
	виконано за півроку	184 830	55 528	240 358
Куп'янськ	призначено на рік	54 372	54 372	108 744
	виконано за півроку	8 149	5 450	13 599
Білопольськ	призначено на рік	7 705	59 418	67 123
	виконано за півроку	2 938	29 709	32 647
Старобільськ	призначено на рік	30 477	9 341	39 818
	виконано за півроку	213	4 854	5 067
Конотоп	призначено на рік	5 945	79 911	85 856
	виконано за півроку	536	21 460	21 996
Новгород-Сіверський	призначено на рік	10 043	18 237	28 280
	виконано за півроку	13 949	1 064	15 013
Ніжин	призначено на рік	44 045	65 576	109 621
	виконано за півроку	18 186	7 513	25 699

Джерело: ЦДАВО України, ф. 30, оп. 1, спр. 2472, арк. 14-17, 19-22, 33-45, 65-68, 94-103, 120-122, 132-135, 141-144, 146-149, 172-177, 208-212, 214-217, 253-256, 287-290, 291-294, 335-338.

## В. 2

**Порівняльна таблиця доходів міських комунальних підприємств  
УСРР і РСФРР за 1923/1924 і 1924/1925 рр.**

(у тис. руб.)

	УСРР		РСФРР	
	1923/1924 р.	1924/1925 р.	1923/1924	1924/1925 р.
Водопровід	5 101,2	7 437,3	10 652,2	12 416,7
Каналізація	1 537,6	2 134,0	4 888,9	5 917,9
Трамвай	8 060,4	10 751,3	32 585,4	48 748,6
Електростанції	10 344,7	13 812,0	4 216,1	4 153,3
Всього	25 043,9	34 134,6	52 342,6	71 236,5

Джерело: Сиринов М.А. Неналоговые доходы в местном хозяйстве // Экономическое обозрение. – М.: Экономическая жизнь, 1926. – С. 149-152.

## В. 3

**Доходи комунального господарства округових міст УСРР у  
1925/1926 р. (у тис. руб.)**

	Від комунальних підприємств	Від міських земель	Від торгово- промислових приміщень та місць під торгівлю	Всього
1	2	3	4	5
Бахмут	349,1	24,2	294,1	743,3
Балта	55,6	6,6	39,5	112,6
Бердичів	293,5	59,1	167,1	573,0
Біла Церква	96,7	31,5	119,2	260,6
Вінниця	567,3	21,7	177,1	824,2
Глухів	40,3	14,8	46,3	113,7
Гумань	317,8	24,9	121,7	520,7
Катеринослав	5 555,9	225,1	1 631,1	7 529,7
Житомир	709,5	43,5	281,0	1 068,1
Запоріжжя	384,5	70,5	323,5	792,2
Зінов'ївськ	864,9	47,8	400,1	1 336,8
Кам'янець	89,7	14,0	58,1	177,9
Київ	16 143,1	151,7	4 528,5	22 291,8
Конотоп	56,9	29,6	93,1	219,7
Коростень	25,5	6,4	44,5	89,7
Кременчук	1 232,5	50,0	310,4	1 643,2
Кривий Ріг	54,8	22,2	141,8	237,2
Куп'янка	46,4	11,4	62,1	124,6
Лубни	103,5	25,0	95,2	238,1

1	2	3	4	5
Луганськ	343,8	45,3	468,1	887,7
Маріупіль	363,4	25,4	284,1	738,1
Мелітопіль	240,1	29,3	281,7	568,2
Миколаїв	1 509,5	37,0	730,0	2 340,0
Могилів	66,4	17,8	49,1	162,4
Ніжин	90,9	45,4	85,0	235,7
Одеса	10 612,6	304,3	2 184,6	13 376,8
Озюм	71,7	22,7	47,0	156,6
Первомайськ	42,8	15,7	23,3	92,4
Полтава	967,3	36,8	526,9	1 564,0
Прилуки	110,2	9,5	147,2	281,2
Хмельницький	138,5	14,7	108,6	278,1
Ромни	123,9	23,3	137,0	300,5
Сталіно	393,0	125,5	507,4	1 058,4
Старобільськ	40,8	9,5	36,0	96,1
Суми	246,1	25,8	204,1	561,4
Тульчин	31,1	2,4	30,5	72,9
Харків	17 151,8	160,4	7 203,3	24 709,0
Херсон	439,0	19,5	281,1	776,5
Черкаси	221,4	66,4	112,9	429,7
Чернігів	200,9	57,7	107,1	387,3
Шепетівка	11,2	1,9	17,2	37,6
Всього	60 403,9	1 976,3	22 506,6	88 007,7

Джерело: Міські селища УСРР. Збірник статистично-економічних відомостей. – Х.: ЦСУ УСРР, 1929. – С. 132-139.

## В. 4

## Доходи комунального господарства за 1926/1927 р.

(у тис. руб.)

	Минуло -річна заборго- ваність	Доходи від комуналь- ного майна	Доходи від комунальних підприємств	Довготермі нові позики та допомоги	Разом кому- нальних доходів
1	2	3	4	5	6
1 група (міста з населенням понад 100 тис. осіб)					
Катеринослав	573,1	2 443,5	7 404,2	982,6	11 403,4
Київ	495,9	7 110,6	17 166,4	275,0	25 047,9
Миколаїв	217,6	888,1	1 688,3	723,0	3 517,0
Одеса	890,7	2 919,4	12 740,1	550,0	17 100,2
Сталіно	70,1	799,7	406,7	827,0	2 103,5
Харків	1 400,1	8 438,6	18 910,6	3 756,0	32 505,3
2 група (міста з населення від 50 до 100 тис. осіб)					
Бердичів	77,8	251,1	318,1	174,0	821,0
Дмитрівське	27,8	265,2	31,5	-	324,5
Вінниця	65,7	316,2	661,4	493,0	1 536,3
Житомир	97,0	389,5	794,9	310,0	1 591,4
Запоріжжя	104,0	463,5	531,6	147,0	1 246,1
Зінов'ївськ	110,7	633,9	926,7	205,0	1 876,3
Кременчук	-	585,3	1 350,3	285,0	2 220,6
Луганськ	48,3	659,6	530,6	465,0	1 703,5
Полтава	43,2	618,8	976,8	264,0	1 902,8
Херсон	59,2	407,9	559,0	137,0	1 163,1

1	2	3	4	5	6
3 група (міста з населенням від 20 до 50 тис. осіб)					
Бахмут	46,9	425,7	29,8	459,5	1 091,9
Балта	12,1	58,8	65,8	45,0	181,7
Бердянськ	39,8	234,2	73,9	205,0	553,2
Біла Церква	14,8	152,2	114,1	90,0	372,4
Васильків	0,8	34,8	37,7	-	76,2
Вовча	17,9	108,1	44,1	-	172,3
Вознесенське	6,6	119,2	19,3	-	148,0
Гумань	27,3	215,4	278,5	380,0	901,2
Жмеринка	7,4	37,1	18,7	-	65,2
Кам'янське	32,6	209,1	20,4	-	272,4
Кам'янець	12,2	91,6	86,5	95,0	292,0
Конотіп	21,7	150,5	28,2	125,0	326,2
Кривий Ріг	16,2	183,5	45,0	470,0	727,2
Лубни	38,2	151,5	120,6	8,2	323,7
Маріупіль	57,7	446,2	429,6	68,0	1 001,5
Мелітопіль	36,0	348,4	293,3	-	677,7
Могилів	19,0	98,7	50,5	69,0	246,3
Ніжин	21,3	201,1	93,5	65,0	387,5
Охтирка	9,2	94,7	33,9	-	137,8
Первомайськ	3,4	48,2	47,9	290,0	389,5
Прилуки	22,9	181,6	154,0	55,0	416,2
Хмельницький	31,3	140,0	113,5	80,0	382,5
Ромни	24,4	197,9	161,0	20,0	403,3
Слов'янськ	42,7	267,9	58,7	100,0	483,8
Сміла	1,3	70,6	28,5	-	101,9
Суми	57,6	275,5	192,8	67,5	603,6
Тираспіль	6,0	64,6	91,3	-	161,9

1	2	3	4	5	6
Черкаси	32,8	193,4	272,5	247,0	753,9
Чернігів	61,4	208,3	215,3	125,0	618,3
4 група (міста з населенням від 10 до 20 тис. осіб)					
Ананьїв	0,8	27,5	8,0	-	36,3
Білопілля	4,1	46,0	20,3	-	70,4
Бобринець	2,5	54,9	5,3	-	62,7
Богодухів	1,1	80,5	40,0	-	121,6
Богуслав	3,2	32,7	19,1	-	55,0
Гадяче	3,6	47,3	30,8	-	81,7
Гайсин	5,1	11,3	29,4	-	45,8
Глухів	6,5	63,6	48,3	-	118,4
Заслав	1,2	11,6	4,1	-	16,9
Золотоноша	8,5	76,4	31,0	-	115,9
Зіньків	2,2	25,3	8,9	-	36,4
Кобиляк	2,3	15,6	6,3	-	24,2
Коростень	13,8	87,7	43,7	146,0	291,3
Куп'янське	15,9	75,1	61,8	-	152,8
Лебедин	6,9	47,7	36,4	-	91,0
Лінці	-	10,4	2,6	-	13,0
Лозова	4,9	109,6	28,9	-	143,4
Лохвиця	7,5	45,4	18,5	-	71,4
Меджибіж	-	-	-	-	-
Миргород	2,2	80,5	32,9	-	115,6
Никопіль	8,4	113,7	26,3	-	148,4
Нов.-Волинськ	6,1	43,7	7,6	-	57,4
Новомосков-ське	7,2	69,2	34,1	-	110,5
Ново-Українка	2,0	33,0	10,9	-	45,9

1	2	3	4	5	6
Олександрія	7,6	105,6	102,9	-	216,1
Павлоград	41,1	160,3	107,5	-	308,9
Переяслав	4,2	39,8	24,2	-	68,2
Пирятин	2,3	58,7	22,2	-	84,1
Полонне	-	20,3	17,8	-	38,1
Радомишль	3,7	29,2	8,8	-	41,7
Синельникове	2,3	81,4	32,6	-	116,3
Сквира	2,0	17,2	15,8	-	35,0
Славута	1,7	31,8	8,2	-	41,7
Старокос- тянтинів	0,7	48,3	17,8	-	66,8
Старобільськ	33,9	63,7	80,5	-	178,1
Тараща	5,2	21,2	14,7	-	41,1
Тульчин	11,0	25,0	39,5	145,0	220,5
Фастів	2,8	20,7	23,4	-	46,9
Хмільник	-	18,6	2,7	-	21,3
Хорол	5,9	56,9	10,9	-	72,7
Червоноград	9,2	81,4	67,5	16,0	174,1
Чугуїв	9,6	44,5	48,5	-	102,6
Шепетівка	1,7	28,8	11,5	295,0	337,0
5 група (міські селища до 10 тис. осіб)					
33 населених пункти	70,5	730,2	334,5	-	1 135,2

Джерело: Статистика України. Т. IV. Вип. 2. Серія XIV. Комунальне господарство міських селищ УСРР за 1926-27 рік (матеріали до характеристики). – Х.: ЦСУ УСРР, 1929. – С. 56-61.

## В. 5

**Прибутки комунального господарства УСРР у 1928-1930 рр.  
(у млн. руб.)**

	1927/1928 р.	1928/1929 р.	1929/1930 р.
Загалом в УСРР	119,4	135,4	175,7
Харків	29,6	35,7	51,1
Київ	25,2	27,9	33,6
Одеса	18,7	21,4	27,7
Катеринослав	10,6	11,4	14,7
Сталіно	1,5	2,1	4,7
Луганське	1,5	1,7	2,2
Миколаїв	5,5	3,1	4,1
Всього по 7 містам	92,6	103,3	138,1

Джерело: Комунальне господарство УСРР. Матеріал до доповіді народного комісара комунального господарства т. Кузьменко III-й сесії ВУЦВК XII-го скликання. Грудень 1931 р. – Х.: НККГ УСРР, 1931. – С. 18.

## Додаток Г

## Ставки прибуткового податку станом на 1926 р.

Дохід руб./рік	Розклад № 1		Розклад № 2		Розклад № 3	
	Ставка податку у руб.	Ставка у %	Ставка податку у руб.	Ставка у %	Ставка податку у руб.	Ставка у %
1 200	9	0,75	32	2,67	40	3,33
1 800	18	1,00	65	3,61	82	4,56
2 400	30	1,25	113	4,71	136	5,67
5 000	110	2,20	456	9,12	538	10,76
10 000	700	7,00	1 486	14,86	1 860	18,60

Джерело: Лифшиц М. Налоговая политика советкой власти за 10 лет / М. Лифшиц // Финансовая политика советкой власти за 10 лет: Сб. статей. – М., Л.: Московский рабочий, 1928. – С. 22-23.

## Додаток Д

**Податкові надходження до бюджетів губернських і округових міст  
УСРР у 1924/1925 р.**

		Відрахування від держав. податків і прибутків	Надбавки до держав. податків	Місцеві податки і збори	Всього доходів у бюджеті
Губернські міста	<i>у руб.</i>	1173 600	2932 765	3119 264	63913 631
	<i>у %</i>	<i>1,8</i>	<i>4,6</i>	<i>4,9</i>	<i>100</i>
Округові міста	<i>у руб.</i>	33 306	873 742	1216 796	16114 649
	<i>у %</i>	<i>0,2</i>	<i>5,4</i>	<i>7,6</i>	<i>100</i>

Джерело: Статистика України. Серія VI. Статистика фінансів. Т. II.  
Вип. 3. № 72. – Х.: ЦСУ УСРР, 1925. – С. 34.

## Додаток Е

**Динаміка надходжень до міських бюджетів УСРР місцевих податків і зборів упродовж 1925-1929 рр.**

		1925/ 1926	1926/ 1927	1927/ 1928	1928/ 1929
Округові міста	у тис. руб.	3 962,3	6 601,6	12 154,2	13 100,6
	у %	3	4	6,8	6,2
Заштатні й інші міста	у тис. руб.	—*	806,7	2 750,9	2 602,0
	у %	—	6,8	17,4	16,7

\* – не виявлено відомостей

Джерела: Україна. Статистичний щорічник. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – С. 385; Місцевий бюджет УСРР на 1927-28 рік (Збірка місцевих бюджетів УСРР за призначенням на 1927-28 рік та за виконанням за 1926-27 рік). – Х.: Фінансове видавництво НКФ СРСР, 1928. – С. 164-165; Місцевий бюджет УСРР на 1928-1929 рік. – Х.: Державне фінансове видавництво СРСР, 1929. – С. 2-3.

**Додаток Ж****Розподіл грошових кредитів міських банків України  
(станом на 1 серпня 1925 р.)**

“Клієнти” міськбанків	Видані кредити (100 %)
Державна промисловість	38,7 %
Комунальне господарство (у т.ч. житлове будівництво та ремонт)	31,2 %
Державна торгівля	13,1 %
Кооперація	12,0 %
Приватні особи	3,7 %
Інші	1,3 %

Джерело: Зисман А. Городские банки на Украине / А. Зисман // Хозяйство Украины. – 1925. – № 11-12. – С. 132, 137.

## Додаток 3

## 3.1

## Видатки губернських міст УСРР у 1923/24 р. (у тис. руб.)

	Комунальне господарство	Освіта	Охорона здоров'я	Соціальне забезпечення	Інші витрати
Житомир	604,2	244,1	219,2	60,6	44,5
Бахмут	257,2	52,3	10,7	-	43,6
Катеринослав	2 076,8	1 166,4	289,2	97,6	256,5
Київ	3 401,6	1 371,7	756,0	151,8	1 699,0
Вінниця	203,0	182,3	92,0	7,3	212,8
Полтава	937,2	296,1	130,8	33,1	130,9
Харків	10 428,3	1 457,9	762,0	422,8	1 358,5
Чернігів	185,6	108,6	41,3	30,4	41,1
Всього	18 093,9	4 879,4	2 301,2	803,6	3 786,9

Джерело: Мышкис В.С. Местный бюджет Украины / В.С. Мышкис. – Х.: ЦСУ УСРР, 1925. – С. 40-47.

## 3.2

## Видатки округових міст УСРР у 1923/24 р. (у тис. руб.)

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

Джерело: Мышкис В.С. Местный бюджет Украины / В.С. Мышкис. – Х.: ЦСУ УСРР, 1925. – С. 40-47.

## Додаток К

## К. 1

Стан забрукованості вулиць та майданів міст УСРР станом на  
1923/1924 р.

Міста	Коефіцієнт забрукованості	
	Вулиць	майданів
1	2	3
1 група		
Катеринослав	60,6	28,4
Київ	81,2	57,7
Одеса	53,1	15,1
Харків	30,2	77,9
По групі	51,0	46,7
2 група		
Вінниця	41,0	22,0
Житомир	81,5	13,1
Кіровоград	28,9	55,8
Кременчук	36,6	-
Миколаїв	68,3	48,9
Полтава	49,9	10,5
По групі	48,9	13,5
3 група		
Амур-Нижньодніпровськ	14,2	-
Бахмут	33,0	23,7
Біла Церква	55,7	9,8
Бердичів	50,7	19,6
Бердянськ	17,6	28,7

1	2	3
Запоріжжя	35,1	4,6
Кам'янець-Подільський	63,3	47,2
Конотоп	20,3	29,0
Луганськ	12,5	6,5
Маріупіль	59,4	15,6
Мелітопіль	40,0	22,5
Ніжин	20,0	8,7
Охтирка	11,0	0,8
Первомайськ	10,7	12,0
Прилуки	14,5	1,7
Проскурів	81,7	12,5
Ромни	42,9	1,9
Слов'янськ	25,4	8,4
Сміла	39,9	-
Сталіно	32,4	-
Суми	33,4	17,0
Гумань	17,1	20,3
Херсон	15,5	-
Черкаси	16,0	13,2
Чернігів	36,3	20,5
По групі	27,7	11,2

Джерело: Бронзов П.В. Міські землі та впорядкування міських селищ на Україні. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – С. XIX.

## К. 2

**Вуличне освітлення в міських селищах УСРР станом на 1923/1924 р.**

Групи міських селищ	У скількох є вуличне освітлення	В них справних точок горіння	На 1 селище припадає точок горіння
1 група	4	2369	592,3
2 група	6	433	72,2
3 група	24	1201	50,0
4 група	45	974	21,6
5 група	49	510	10,4
По УСРР	128	5487	42,9

Джерело: Бронзов П.В. Міські землі та впорядкування міських селищ на Україні. – Х.: ЦСУ УСРР, 1926. – С. XXV.

## Додаток Л

**Видатки основних комунальних підприємств губернських міст УСРР  
у 1924/1925 р.**

Міста	Електростанції	Трамвай	Водогін
Бахмут	168,1	–	39,9
Вінниця	209,2	115,3	38,1
Катеринослав	855,0	1 405,5	261,7
Житомир	182,4	96,6	93,1
Київ	3 957,9	3 852,9	1 572,0
Одеса	1 484,0	2 241,6	2 150,9
Полтава	597,6	–	145,1
Харків	3 018,6	2 565,6	1 783,5
Чернігів	81,7	–	72,6
Всього	10 554,5	10 277,5	6 156,9

Джерело: Местный бюджет Украины на 1925/26 бюджетный год (Доклад Народного комиссариата финансов правительству Украины). – Х: НКФ УССР, 1926. – С. 133-137.

## Додаток М

**Поділ міських селищ УСРР за обсягами комунальних видатків у  
1925/1926 р. (у тис. руб.)**

Розміри видатків	Кількість міст	Назви	У %
1	2	3	4
Понад 100	7	Бердянськ, Вовча, Дмитрівське, Охтирка, Павлоград, Синельникове, Слов'янське	34,9%
Від 50 до 100	14	Білопілля, Богодухів, Вознесенське, Генічеське, Золотоноша, Лебедин, Лозова, Нікополь, Новомосковське, Олександрія, Пирятин, Тираспіль, Червоноград і Чугуїв	30,5%
Від 10 до 50	41	Ананьєв, Бар, Березівка, Берислав, Бобринець, Богуслав, Валки, Васильків, Великий Токмак, Верхньо-Дніпровське, Гадяч, Гайсин, Городня, Жмеринка, Зіньків, Зміїв, Кам'янське, Каховка, Кобеляк, Лохвиця, Малин, Миргород, Новгород-Сіверський, Новоград- Волинський, Ново-Миргород, Ново- Українка, Овруч, Оріхів, Остер, Очаків, Переяслав, Полонне, Радомишль, Сквиря, Сміла, Сновськ, Старокостянтинів, Тараща, Хорол, Фастів, Чорнобиль	33,1%

1	2	3	4
До 10	8	Березна, Деражня, Заслав, Меджибіж, Скадівське, Славута, Шаргород і Ямпіль	1,5%

Джерело: Міські селища УСРР. Збірник статистично-економічних відомостей. – Х.: ЦСУ УСРР, 1929. – С. 140-143.

## Додаток Н

## Н. 1

**Видатки губернських і округових міст УСРР на розвиток освіти  
у 1923/1924 р. (у тис. руб.)**

	Губернське місто		Округові міста	
	Заплановано	Виконано	Заплановано	Виконано
Волинська	258,7	244,1	–	–
Донецька	77,7	52,3	833,5	734,8
Катеринославська	961,4	1 166,4	388,2	371,5
Київська	1 164,0	1 371,7	461,1	357,4
Подільська	277,8	182,3	182,2	162,7
Полтавська	360,7	296,1	431,6	378,1
Харківська	1 355,5	1 457,9	211,9	203,1
Чернігівська	147,1	108,6	84,2	74,1
Всього	4 602,9	4 879,4	2 592,7	2 281,7

Джерело: Мышкис В.С. Местный бюджет Украины / В.С. Мышкис. – Х.: ЦСУ УСРР, 1925. – С. 16-23, 40-47.

**Н. 2****Розподіл освітніх видатків міст Київської губернії за функціональним призначенням на 1924/1925 р. (у %)**

	<b>м. Київ</b>	<b>Округові міста</b>
Заробітна плата педагогічно-технічного персоналу	59,5	48,2
Харчування та одяг вихованців	19,1	36,9
Господарські (комунальні) потреби	11,7	9,5
Навчальна частина	2,7	3,8
Канцелярські видатки	0,1	0,3
Закупівля реманенту, приладдя	0,3	0,8
Ремонтні роботи	6,4	0,2

Джерело: Місцевий бюджет Київської округи на 1924-25 рік. – К.: Київський окрвиконком, 1925. – С. 39-49.

**Н. 3****Розподіл освітніх видатків міст Київської губернії за сферами фінансування на 1924/1925 р. (у %)**

	<b>м. Київ</b>	<b>Округові міста</b>
Утримання відділу народної освіти	0,2	–
Соціальне виховання	85,7	87,2
Професійно-технічна освіта	5,9	4,8
Політична грамотність населення	8,1	7,9

Джерело: Місцевий бюджет Київської округи на 1924-25 рік. – К.: Київський окрвиконком, 1925. – С. 39-49.

## Додаток II

## II. 1

**Мережа освітньо-культурних закладів у міських селищах УСРР  
станом на 1 грудня 1925 р.**

Тип закладів		Округові міста	Інші міста й селища міського типу
Соціальне виховання	4-річні трудові школи	217	250
	7-річні трудові школи	508	278
Професійна освіта	Інститути	35	–
	Технікуми	101	26
	Робітничі факультети	29	–
	Профшколи і профкурси	253	87
	Школи робітничої молоді	117	27
Політична грамотність	Бібліотеки	527	242
	Клуби і сельбудинки	469	288
	Театри	290	210
	Кінотеатри	101	84

Джерело: Міські селища УСРР. Збірник статистично-економічних відомостей. – Х.: ЦСУ УСРР, 1929. – С. 143-149.

## П. 2

**Мережа освітніх закладів у міських селищах УСРР  
станом на 1 грудня 1928 р.**

Тип закладів		Кількість	
Соціальне виховання	4-річні трудові школи	819	
	7-річні трудові школи	1 075	
	Дитячі будинки - інтернати	Для нормальних дітей	157
		Для дефективних дітей	72
		Для хворих дітей	47
		прийомники і розподільники	19
	Денні дитячі будинки	9	
Дитячі садочки	418		
Професійна освіта	Інститути	38	
	Технікуми	111	
	Робітничі факультети	47	
	Профшколи	400	
	ФЗУ та школи типу ФЗУ	179	
	Навчальні майстерні	18	
	Довготермінові профкурси і школи	266	
	Короткострокові профкурси	197	

Джерело: Україна. Статистичний щорічник. 1929. – Х.: ЦСУ УСРР, 1929.  
– С. 94-99.

## Додаток Р

**Асигнування з міських бюджетів УСРР на розвиток освіти та культури у 1926-1929 рр.**

		1926/1927 р.	1927/1928 р.	1928/1929 р. (заплановано)
Округові міста	<i>у тис. руб.</i>	17 322	21 927,8	28 411,3
	<i>у % до всього бюджету</i>	11,1%	12,6%	13,5%
Інші міста	<i>у тис. руб..</i>	2 735	4 082,5	3 896,8
	<i>у % до всього бюджету</i>	23,5%	26,4%	25,1%

Джерела: Місцевий бюджет УСРР на 1927-28 рік (Збірка місцевих бюджетів УСРР за призначенням на 1927-28 рік та за виконанням за 1926-27 рік). – Х.: Фінансове видавництво НКФ СРСР, 1928. – С. 164-165; Місцевий бюджет УСРР на 1928-1929 рік. – Х.: Державне фінансове видавництво СРСР, 1929. – С. 2-3.

## Додаток С

## С. 1

## Мережа закладів охорони здоров'я в містах УСРР

станом на 1 жовтня 1923 р.

Типи закладів		Губернські міста	Округові міста	Інші міста	Всього	
Лікувальна медицина	амбулаторії	41	43	46	130	
	поліклініки	13	13	5	31	
	лікарні	к-ть	49	89	52	190
		місця	6 727	4 468	2 055	13 250
	тубдиспансери	20	24	2	46	
Робмед	амбулаторії	12	31	24	67	
	поліклініки	32	37	18	87	
	лікарні	к-ть	10	33	9	52
		місця	1 076	1 667	373	3 116
Охматдит	амбулаторій і поліклінік	11	8	1	20	
	консультацій	35	41	8	84	
	Аптеки	127	117	64	308	
Медичний персонал	лікарі	2 100	1 118	299	3 517	
	зубні лікарі	276	346	112	734	
	фельдшері	885	794	311	1 990	
	акушери	156	335	126	617	
	сестри милосердя	1 049	813	145	2 007	

Джерела: Бронзов П. Культурный рост городов Украины // Статистический бюллетень. – 1924. – № 19. – С. 40.

**С. 2**  
**Мережа закладів охорони здоров'я в міських селищ УСРР**  
**станом на 1 жовтня 1924 р.**

Типи закладів		Категорії міських селищ за кількістю населення (у тис. осіб)				
		Понад 100	50-100	20-50	10-20	До 10
1		2	3	4	5	6
<b>Лікувальна медицина</b>						
Амбулаторії		35	8	5	9	20
Поліклініки		5	1	5	3	2
Стоматологічні кабінети		28	9	16	14	12
Загальні лікарні		20	12	31	60	72
Загальна к-ть ліжок		4 166	1 580	2 510	2 263	1 611
Аптеки		141	40	103	120	157
Медичний персонал	лікарі	620	177	269	202	166
	зубні лікарі	31	9	24	16	17
	фельдшери	286	72	195	193	204
	акушери	44	18	68	66	69
	фармацевти	400	116	293	210	154
	сестри милосердя	447	189	203	163	52
<b>Робітничча медицина</b>						
Поліклініки		25	8	23	20	12

1	2	3	4	5	6	
Амбулаторії	34	7	15	36	24	
Фабрично-заводські медпункти	101	12	43	9	10	
Стоматологічні кабінети	45	20	36	51	52	
Загальні лікарні	10	2	9	6	15	
Загальна к-ть ліжок	858	160	717	445	541	
Аптеки	34	11	34	40	28	
Медичний персонал	лікарі	850	200	347	215	129
	зубні лікарі	142	48	104	76	56
	фельд- шери	298	60	178	103	97
	акушери	55	20	53	47	38
	фарма- цевти	442	100	170	109	35
	сестри милосердя	157	60	78	47	28
<b>Охорона материнства та дитинства</b>						
Консультації для дітей та вагітних	29	12	24	21	15	
Молочні кухні	8	5	19	11	1	
Яслі	42	10	19	5	9	
Будинки дитини	14	7	23	19	7	
Будинки грудної дитини	7	5	10	1	1	
Дитячі поліклініки	6	6	7	2	-	
Медичний	лікарі	182	54	90	39	16

персонал	шкільно-санітарні лікарі	116	35	82	39	16
	фельдшери	66	17	32	11	5
	фармацевти	11	1	2	-	-
	виховательки	254	29	137	71	28
	сестри милосердя	222	62	154	33	13
Санорганізація						
Санітарно-бактеріологічні лабораторії		4	7	24	25	11
Будинки санітарної освіти		3	2	4	3	1
Малярійні станції		3	5	6	3	2
Дезстанції		4	5	10	1	1
Санітарні комісії		15	3	29	58	194
Персонал		196	116	191	145	92

Джерело: Установи охорони народнього здоровля в міських оселищах України // Статистичний бюлетень. – 1925. – № 6. – С. 30-32.

## Додаток Т

## Т. 1

**Видатки міських бюджетів УСРР на соціальне забезпечення у  
1923/24 р. (у тис. руб.)**

Губернії	Губернські міста		Округові міста	
	Заплановано	Виконано	Заплановано	Виконано
Волинська	43,2	60,6	–	–
Донецька	–	–	–	–
Катеринославська	136,7	97,6	10,4	12,3
Київська	122,6	151,8	19,3	13,6
Подільська	18,7	7,3	29,4	27,1
Полтавська	35,0	33,1	13,5	14,4
Харківська	445,6	422,8	1,5	9,1
Чернігівська	22,6	30,4	5,8	2,7
Всього	824,4	803,6	79,9	79,2

Джерело: Мышкис В.С. Местный бюджет Украины / В.С. Мышкис. – Х.: ЦСУ УСРР, 1925. – С. 16-23, 40-47.

## Т. 2

## Розміри пенсійного забезпечення в містах УСРР у 1924/25 р. (у руб.)

Категорії підопічних		Розмір пенсії
Інваліди війни	I групи	17,94
	II групи	12,30
Родини військовослужбовців	з 1 непрацездатним	6,15
	з 2 непрацездатними	9,35
	з 3 і більше непрацездатними	12,11
Родини загиблих червоноармійців	з 1 непрацездатним	6,58
	з 2 непрацездатними	10,23
	з 3 і більше непрацездатними	12,70
Родини загиблих комуністів	з 1 непрацездатним	13,81
	з 2 непрацездатними	20,49
	з 3 і більше непрацездатними	27,33
Сім'ї відряджених у радпартшколи		20,72
Інваліди праці		11,66

Джерело: ЦДАВО України, ф. 348, оп. 1, спр. 1584, арк. 48.

## Додаток У

**Загальні штати установ, що фінансувалися з міських бюджетів  
(кількість осіб)**

Назви установ/закладів		Округові міста		Заштатні міста	
		1926/1927	1927/1928	1926/1927	1927/1928
Міські ради		279	494	162	236
Органи юстиції		576	662	28	8
Освіта	всього	16 841	18 867	3 529	4 142
	у т. ч. вчителів	12 727	14 086	2 777	3 290
Охорона здоров'я	всього	9 908	10 425	1 461	1 361
	у т.ч. лікарів	1 692	1 822	214	225
Соціальне забезпечення		163	145	31	22
Комунальне господарство		8 038	7 191	1 733	1 584
Комунальні підприємства		21 625	21 236	1 025	1 226
Місцева промисловість		93	85	447	610

Джерело: Місцевий бюджет УСРР на 1927-28 рік (Збірка місцевих бюджетів УСРР за призначенням на 1927-28 рік та за виконанням за 1926-27 рік). – Х.: Фінансове видавництво НКФ СРСР, 1928. – С. 298-311.