Антоненко Вікторія Володимирівна. Назва дисертаційної роботи: "Становлення та соціально-економічні основи функціонування міських бюджетів Української СРР у 1920-ті рр."

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

2

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ………………………………………………3

ВСТУП………………………………………………………………………………..4

РОЗДІЛ 1. ІСТОРІОГРАФІЯ 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 ІV. 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

3

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 узаконень 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

4

ВСТУП

Актуальність дослідження обґрунтована ходом сучасного

історіографічного процесу в Україні, що відзначається зростанням наукового

інтересу до вивчення соціально-економічних, демографічних і культурноосвітніх 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

5

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, соціальноекономічного 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).

6

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 освітньокультурних 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 соціальноекономічні напрямки видатків міських бюджетів, політика державно-

7

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 фінансовоекономічне становище у державі, а також вплив адміністративнотериторіальної та грошової реформ на цей процес. Принцип об’єктивності

вимагає зіставлення інформації з усіх можливих джерел для отримання

виваженого результату. Будь-яке дослідження a priori 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

8

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

9

значення не змінив і вживається нами для означення фінансового плану

господарського розвитку певної бюджетної одиниці, збалансований звід 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 соціальноекономічних 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-схваленнязатвердження-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

10

становлення міських бюджетів; уявлення про становище комунальної, освітньокультурної, 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 соціальноекономічний 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.

ВИСНОВКИ

ВивченнясоціальноекономічноїісторіїУкраїнськоїСРР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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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ХХІстпроособливостіфункціонуваннябюджетноїсистемиУСРР

можнабулодовідатисятількизісторикоекономічноїлітератури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виявилосянедостатньодляналежногонаукового

висвітленняїхеволюціївпродовжхрркомплексноготазваженого



аналізуїхорганізаційноправовихтасоціальноекономічнихзасад

функціонування

ІсторіяміськихбюджетівУСРР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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організаційноструктурне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



хррБільшсприятливіможливостідляцьогопосталиізпроголошенням

новоїекономічноїполітикиВодночасголовниммотивомякийштовхав

радянськувладунаповторнийекспериментізвиокремленняммісцевихасеред

них–іміськихбюджетівбулопрагненнярозвантажититазбалансувати

державнийбюджетаненадатиширокіфінансовіправамісцевимгромадам

Першаполовина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ртовУСРРцесталося

тількивсічнірУпродовж–ррбулоприйнятобільшедесятка

постановякізаклалиосновивнутрішньоїдиференціаціїмісцевихфінансів

зафіксувалиприблизнуструктурукошторисіввизначилипроцедурускладаннясхваленнязатвердженняміськихбюджетіврізнихрівнівПевнимпідсумкомі

узагальненнямцихнапрацюваньстало“Тимчасовеположенняпромісцеві

фінанси”ухваленелистопада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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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рнового

союзного“Положенняпромісцевіфінанси”тарозробленогонайогооснові

українськогоаналогаякізпевнимизмінамитадоповненнямибуличиннимидо

згортання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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р

Наданняміськимрадамнаприкінці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



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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комунальнопобутовоїтасоціальнокультурноїінфраструктуриГоловнимиджерелами

наповненняміськихбюджетівУСРРупродовжхррХХстбули

неподатковідоходинадбавкитавідрахуваннявіддержавнихподатківта

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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порркомунальнегосподарство“влило”доміських

бюджетівпонад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доїхприбутковихчастин

ВизначальнемісцецихдоходівубюджетахмістУСРРбулиприводом

длякомунальнихорганівнапочатку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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

ррнадбавкитавідрахуваннявіддержавнихподатківубюджетах

українськихмістсклалидещобільшемлнрубНаприкінціхррці

доходистановилиіудоходахокруговихтаіншихмістУСРР

відповідно

Системамісцевихподатківнараховувалапонад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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ррзацією

прибутковоюстаттеюдоміськихбюджетівнадійшлолишеблизькомлнруб

Упродовж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слабко

розвиненасистемабанківськогокредитуваннягалузіпоставиликомунгоспив

ситуаціюколивонизмушенібулирозраховуватилишенаміськіасигнування

Впродовжррнавідновленнягалузібуловиділенопонад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торгівельних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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

хррпризупинитинегативнітенденціїосвітньокультурногорозвитку

Всьогоназабезпеченняпотребнародноїосвітивррзкошторисів

містбулоасигнованопонад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хррХХстосвітні



видаткискладалиблизько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ррнацізавдання

булоспрямованоблизькомлнрубСпіввідношенняміжасигнуваннямина

лікувальнумедицинуохоронуматеринстваідитинстватасанітарноепідеміологічноїпрофілактикивиглядалоорієнтовнояк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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

хррспостерігалося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

ррстановилиблизькомлнрубНаприкінціхррїхпитома

часткавкошторисахокруговихмістскладалаарешті–близько

ГрупуадміністративнихвидатківміськихбюджетівУСРР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Іншіжстаттіпоглиналиорієнтовно

Процесїхвидаткуваннявирізнявсядещохаотичнимхарактеромщобуло

безпосередньопов’язанозобмеженістюадміністративнихправміст

Підсумовуючивідзначимощов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йогодоходівівитрат