

УДК 94: [336.14:352] (477.52) «192»
DOI <https://doi.org/10.32838/2663-5984/2019/4.5>

Бугрій В.С.

Сумський державний педагогічний університет імені А.С.Макаренка

Жмака В.М.

Сумський державний педагогічний університет імені А.С.Макаренка

БЮДЖЕТ ЛІВОБЕРЕЖНОГО МІСТА У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ 20-х років ХХ СТОЛІТТЯ (НА ПРИКЛАДІ МІСТА РОМНИ)

У статті, на прикладі міста Ромни, зроблена спроба простежити за бюджетом Лівобережного міста у другій половині 20-х років ХХ століття, тобто після надання містам права самостійно формувати і витратити власні кошти.

На початку звернено увагу на нормативні документи, зокрема положення «Про міські Ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів» від 28 жовтня 1925 року і 12 жовтня 1927 року, які надавали містам можливість формувати, контролювати і витратити свої фінанси. У процесі дослідження названо статті наповнення міського кошторису, головними серед яких були прибутки від комунального майна та комунальних підприємств. Указані й витратні статті міського бюджету, основні з яких видатки на комунальні підприємства, комунальне господарство, охорону здоров'я, народну освіту й ін. Зазначено, що головні прибуткові і витратні статті бюджету практично були однаковими для всіх міст регіону і повторювалися кожного року, змінювалася лише їхня частка в бюджеті міста. Бюджет намагалися формувати бездефіцитним, хоча не завжди фактичне виконання мало позитивний баланс. У такому разі міська влада змушена була шукати додаткові джерела наповнення міської казни. Траплялися випадки недофінансування деяких статей, хоча прибуткова частина бюджету була навіть перевиконана. Це могло свідчити як про віддання місцевою владою переваг одним статтям бюджету перед іншими, так і про невмілий, неправильний розподіл коштів за витратними статтями.

Загалом, оцінюючи бюджети другої половини 1920-х років, автори дійшли висновку, що у процесі формування міської бюджетної системи позитивних моментів ставало дедалі більше. Бюджет із року в рік зростав як у прибутковій, так і у видатковій частинах, даючи змогу фінансувати і покривати різні міські потреби. Запорукою цього були стабільні економічні показники, а головне, надання містам права самостійно формувати і розпоряджатися власними фінансами.

Ключові слова: місто, Лівобережжя, бюджет, бюджетні права, міський кошторис, прибуткова стаття, видаткова стаття.

Постановка проблеми. Уявлення про фінансові можливості міст, напрями та перспективи розвитку різних сфер міського господарства, міського життя взагалі надають їхні бюджети. Роки непу стали ключовими в питанні становлення міської бюджетної системи, особливо цікавою є друга половина 20-х років ХХ століття. Саме в цей час містам було надано право самостійно формувати і розпоряджатися власними коштами. Зважаючи на це, вивчення міських фінансів саме цього періоду є особливо цікавим і актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Історіографія питання досить обмежена, оскільки дослідники майже не приділяли уваги вивченню міських фінансів. Поодинокі публікації, присвячені розгляду системи міських бюджетів України та характеристики комунальних фінансів

років непу, з'являються ще в 1920-ті роки (статті Т. Соснового [11] і М. Танатара [12]). Однак надалі увага дослідників до вивчення міських бюджетів відсутня. Стосовно міста Ромни, то не містить інформації про міські бюджети і багатотомна «Історія міст і сіл Української Радянської Соціалістичної Республіки». Зокрема в томі, присвяченому Сумській області [8], ідеться про революційні події в Ромнах, промисловий розвиток міста, культурне будівництво тощо, але немає жодних відомостей щодо міського кошторису. Оминає бюджетні питання й історико-краєзнавчий нарис, присвячений місту Ромни [10]. Як зазначає Д. Чорний, «негативне ставлення до проблеми міських бюджетів, навіть більше—повне ігнорування, збереглося у літературі до 1990-х років» [16, с. 165]. У новітній вітчизняній

історіографії нарешті з'явилися праці, присвячені міським фінансам, зокрема й періоду непу – доробок О. Чеберяко [15], В. Антоненко [1–2] та ін. Проте це лише перші кроки на шляху ґрунтовного вивчення міських бюджетів 1920-х років. Зважаючи на це, дослідження даної тематики виглядає досить перспективним.

Для написання статті джерельною базою слугуватимуть фонди Державних архівів Сумської [3–5] і Чернігівської [6–7] областей, опубліковані стенографічні звіти і постанови засідань вищих органів влади [13–14], а також статистичні матеріали [9].

Постановка завдання. Мета статті – простежити за бюджетом Лівобережного міста у другій половині 20-х років ХХ століття, тобто після надання містам права самостійно формувати і витрачати власні кошти, обравши для дослідження одне з міст Лівобережної України, округовий центр – місто Ромни.

Виклад основного матеріалу дослідження. Говорячи про міські бюджети 20-х років ХХ століття, необхідно зазначити, що міста не завжди мали право самостійно формувати і розпоряджатися власними фінансами. Особливо це стосується першої половини 20-х років. Першим кроком у вирішенні бюджетних прав міськрад стало положення «Про міські селищні Ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів», затверджене 28 жовтня 1925 року другою сесією Всеукраїнського центрального виконавчого комітету (далі – ВУЦВК) ІХ скликання. У розділі, який визначав компетенцію міськрад, зазначено, що міські ради розглядають й ухвалюють міський бюджет, подають його на затвердження у встановленому законом порядку і наглядають за його виконанням [13, с. 72]. Проте остаточне затвердження міського бюджету залишалось у віданні округового чи районного виконавчого комітету. Незважаючи на це, міста отримали перші можливості контролювати і брати участь у формуванні власних коштів.

Найповніші та найширші бюджетні права міськради отримали згідно з новим положенням «Про міські Ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів», затвердженим 12 жовтня 1927 року другою сесією ВУЦВК Х скликання. У розділі, який стосувався фінансової та податкової політики, зазначено, що міські ради отримували право складати, розглядати, затверджувати і виконувати міський бюджет, затверджувати звіти про його виконання. За необхідності міськради могли переміщувати кредити з однієї статті

бюджету до іншої, встановлювати і стягати міські податки, встановлювати на забезпечення міських потреб надвишки до загальнодержавних податків, утворювати місцеві фонди і капітали спеціального призначення, закладати кредитні та позикові установи, регулювати порядок установа, виконання та звітність за міським бюджетом та ін. [14, с. 410–411]. Тобто міста ставали досить незалежними в питанні бюджетів, маючи для цього всі права і можливості.

На 1925/26 бюджетний рік кошторис міста Ромни, як зазначають «Матеріали до опису Роменської округи», як у прибутковій, так і у видатковій частинах дорівнював 412 432 крб, тобто був збалансованим. Зазначена сума була середньою за розміром серед бюджетів округових міст Лівобережжя (під «Лівобережжям» маємо на увазі територію, яка адміністративно-територіально входила до складу Ізюмської, Кременчуцької, Куп'янської, Лубенської, Ніжинської, Полтавської, Прилуцької, Роменської, Сумської, Харківської округ, які впродовж 1920-х років становили природно-економічний регіон України – Лівобережжя). Якщо ж розподілити ці кошти на кількість жителів у місті, то це становитиме 16 крб 66 коп. на одного мешканця, що є одним із найгірших показників серед округових міст регіону. Головну статтю надходжень до бюджету становили прибутки від комунального майна та чиншових статей, які дорівнювали 186 836 крб, або 45,3% надходжень. На другому місці були прибутки від комунальних підприємств – 133 800 крб, або 32,4%. Саме ці дві статті були головним джерелом наповнення міської казни, що становило 77,7%. Вагоме значення, хоча зі значним відставанням, мали «різні надходження», які давали 6,1% коштів до міського бюджету, будучи третім показником надходжень. Неподаткові прибутки, не зібрані за минулий 1924/25 бюджетний рік, які планували отримати в новому 1925/26 році, становили четверту за розміром статтю прибутків, яка дорівнювала 18 550 крб, або 4,5%. Крім того, місто розраховувало на позику в 15 000 крб, або 3,6% (п'яте місце). Місцевих податків і зборів планувалось отримати 13 180 крб, або 3,4% (шосте місце). Наступними були кошти, які залишилися з попереднього бюджету і були перенесені в новий 1925/26 бюджетний рік – 7 545 крб, або 1,8%. Хоча бюджетні недоплати з податків і зборів становили і незначну суму (2 500 крб, або 0,6%), проте вони були важливою, невід'ємною частиною міського кошторису [9, с. 44].

Видаткова частина бюджету дорівнювала сумі надходжень (412 432 крб). Головною витратною статтею були видатки на комунальні підприємства не переведені на господарський розрахунок – 156 653 крб, або 38% видатків. Витрати на комунальне господарство посідали друге місце – 76 584 крб, або 18,6%. Майже таку ж суму – 74 491 крб, або 18% (третє місце) – виділено на охорону здоров'я. Відрахування на народну освіту займали четверту позицію – 53 291 крб, або 12,9%. На п'ятому місці – надзвичайні видатки, на які виділялося 4% коштів. «Інші видатки» поглинали 2,7% міських фінансів і були на шостому місці за розміром витрат. Відрахування за спеціальними коштами і капіталами та відрахування до фонду регулювання в бюджеті Ромен на 1925/26 бюджетний рік становили по 1,4% міського кошторису. Незначні суми – 1 151 крб, або 0,3%, і 799 крб, або 0,2% – виділялись на покриття заборгованості і загальноадміністративні витрати відповідно [9, с. 45]. Загалом, прибуткові і витратні статті бюджету Ромен були схожими зі статтями інших міст регіону, особливо округових центрів.

На 1927/28 бюджетний рік президією Роменської міськради 21 вересня 1927 року були визначені контрольні цифри міського кошторису як за прибутками, так і за видатками, у розмірі 603 984 крб, що на 191 552 крб, або 46,4% більше за бюджет 1925/26 р. В ухвалі також зазначалося, що у прибутковій частині контрольна цифра є максимальна, а у видатковій не зовсім задовольняє потреби міста, тому пропонується всім відділам та інспектурам під час складання своїх кошторисів вкладатися в зазначені контрольні цифри, прагнучи до максимального скорочення адміністративно-господарських витрат. Такі ж самі цифри міського кошторису 24 вересня 1927 року затвердив і пленум міськради [6, арк. 55; 7, арк. 59]. Це означало, що місто мало певні фінансові можливості, але вони не завжди задовольняли міські потреби, що зростали. Однак міська рада сама контролювала і регулювала міський бюджет, у своїх рішеннях вона була незалежною, чого не було в попередні роки. Очевидно, напруженість надходження коштів далася визнаки, що позначилось на виконанні міського кошторису. Бюджет міста Ромни за 1927/28 рік було виконано на 97% (586 109 крб) від зазначеної контрольної цифри [5, арк. 21].

Як свідчать дані зі звіту про виконання бюджету Ромен за 1929/30 бюджетний рік, кошторис міста виконано повністю, навіть наявне перевиконання. На 1929/30 рік було складено бездефі-

цитний бюджет Ромен у розмірі 975 173 крб, як за прибутками, так і за видатками. Фактичне ж виконання за прибутками становило 1 136 466 крб, або на 16,5% більше призначеного. Перевиконання відбулось, зокрема, завдяки відрахуванню від державних податків, які дали на 29,1% більше надходжень; місцевих податків і зборів – на 32,3%; «різних надходжень» – більші на 36,7%; прибутки від різних установ дали на 105,9% більше коштів. Крім того, місто отримало на 49,1% більше допомоги зі спеціальних фондів і капіталів, а також на 95 042 крб, або 158,4% більше взяло позики. Саме останні дві статті і дозволили перевершити виконання міського бюджету, оскільки власних надходжень отримано лише 942 782 крб, що не давало змоги виконати прибуткову частину бюджету. Така ситуація склалась через те, що деякі прибуткові статті не були виконані повністю, а саме: 98,2% від призначеного отримали від комунальних підприємств; на 17,7% недовиконання за прибутками від комунального майна; усього 20% від призначеного надійшло від місцевої промисловості й ін. [3, арк. 1].

Недостатнє надходження коштів, звичайно, утруднювало б виконання видаткової частини бюджету. Однак більші надходження за деякими статтями і взяті містом позики дали можливість збільшити й видатки. Загальна сума витрат із бюджету 1929/30 року сягнула 1 065 236 крб, що на 90 063 крб, або 9,2% більше від призначених. Так, на 58,4% більше коштів виділили на Ради та виконавчі комітети; на 31,7% (307 158 крб проти 233 212 крб) перевищили видатки на комунальні підприємства; на 29,1% більше витрачено на охорону громадського порядку; народна освіта також отримала на 11 121 крб, або 7,6% більше призначеного; 360 826 крб було відраховано до різних фондів, що становило 33,9% видаткової частини бюджету міста. Однак за деякими статтями фінансування відбувалося не в повному обсязі. Наприклад, на охорону здоров'я виділено 96,2% від потреби, комунальне господарство профінансовано на 84,3%, соціальне забезпечення недоотримало 22,9% коштів та ін. [4, арк. 6]. Отже, незважаючи на те, що загальна видаткова сума була збільшена, деякі витратні статті все ж залишалися недофінансованими. Це могло свідчити як про віддання місцевою владою переваги тим чи іншим сферам міського господарства, так і про невмілий, неправильний розподіл коштів за витратними статтями.

Порівнюючи бюджети 1925/26 і 1929/30 років, можна сказати, що головні статті прибутків і

видатків залишалися тими самими, хоча кожного бюджетного року вони могли змінювати свій відсоток у бюджеті міста, що є нормальним явищем у процесі бюджетоутворення. З'являлися й нові статті. Так, за планованим кошторисом на 1925/26 рік у прибутковій частині бюджету міста, відрахування від державних податків і зборів та відрахування від державних прибутків узагалі не зазначені, тоді як у бюджеті 1929/30 року відрахування від державних податків були головною прибутковою статтею, яка становила 28,6% надходжень. Це відбулось через те, що до міського бюджету було передано відрахування від промислового податку, тоді як раніше ці кошти йшли до округової каси.

Хоча кошторис і намагалися скласти бездефіцитним, фактичне виконання не завжди мало позитивний баланс. На це впливали як об'єктивні, так і суб'єктивні чинники, що змушувало міську владу шукати інші джерела наповнення міської касни. Такими джерелами могли бути як нові місцеві податки і збори, так і підвищення ставок на вже існуючі. Крім того, місто розраховувало на допомогу з різних фондів, а також удавалося до запозичень.

Звертає на себе увагу зростання сум бюджетів. Якщо в 1925/26 році бюджет міста за пла-

нованими цифрами дорівнював 412 432 крб, то в 1927/28 році контрольні цифри визначали його суму в 603 984 крб, а фактичне виконання бюджету 1929/30 року дорівнювало 1 136 466 крб (призначалось 975 173 крб), тобто за п'ять років бюджет збільшився майже удвічі.

Висновки. Отже, незважаючи на різні труднощі, які виникали під час складання і виконання міського кошторису у другій половині 20-х років ХХ століття, надання містам права самостійно вирішувати свої фінансові питання значно полегшувало цей процес. Не завжди бюджет виконувався повністю, що впливало на фінансування різних міських програм і розвиток усього міського господарства. У таких ситуаціях міська влада намагалася знайти додаткові джерела фінансування, нерідко вдаючись до запозичень.

Загалом у процесі формування міської бюджетної системи позитивних моментів ставало дедалі більше. Бюджет із року в рік зростав як у прибутковій, так і у видатковій частинах, даючи можливість більше витратити на потреби міста, що засвідчує й приклад Ромен. Цьому сприяли стабільні економічні показники, а головне, надання містам права самостійно формувати і розпоряджатися власними фінансами.

Список літератури:

1. Антоненко В. Міські бюджети УСРР 1920-х рр. : формування нормативно-правової бази. *Гілея*. 2014. Вип. 90. С. 64–68.
2. Антоненко В. Становлення бюджетів губернських і округових міст Української СРР на початку 1920-х рр. *Архіви України*. 2014. Вип. 6 (294). С. 7–19.
3. Державний архів Сумської області. Ф. Р. 4556. Оп. 1. Спр. 115. Арк. 1.
4. Державний архів Сумської області. Ф. Р. 4556. Оп. 1. Спр. 115. Арк. 6.
5. Державний архів Сумської області. Ф. Р. 4556. Оп. 1. Спр. 115. Арк. 21.
6. Державний архів Чернігівської області. Ф. Р. 5318. Оп. 2. Спр. 70. Арк. 55.
7. Державний архів Чернігівської області. Ф. Р. 5318. Оп. 2. Спр. 70. Арк. 59.
8. Історія міст і сіл Української РСР : у 26-ти т. Сумська обл. / ред. кол. : І. Макухін та ін. Київ : Голов. ред. УРЕ АН УРСР, 1973. 694 с.
9. Матеріали до опису округ УСРР. Роменьська округа. Харків : ЦСУ, 1926. VIII. 48 с.
10. Ромни : Історико-краєзнавчий нарис / Г. Гречко та ін. Харків : Прапор, 1968. 131 с.
11. Сосновий Т. Система городского бюджета на Украине. *Хозяйство Украины*. 1926. № 7. С. 56–62.
12. Танатар М. Финансы коммунального хозяйства Украины. *Хозяйство Украины*. 1928. № 3. С. 125–135.
13. УСРР. 2-га сесія Всеукраїнського центрального виконавчого комітету рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів 9-го скликання, 16–23 жовтня 1925 р. Резолюції та постанови. Харків : Видання Оргвідділу ВУЦВКУ, 1925. 83 с.
14. УСРР. 2-га сесія Всеукраїнського центрального виконавчого комітету рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів X скликання. Стенографічний звіт та постанови. Харків : Видання Оргвідділу ВУЦВК, 1927. 474 с.
15. Чеберяко О. Бюджетна система в УСРР 1920-х рр.: організаційно-правові та соціально-економічні основи функціонування. Київ : Нілан Лтд., 2012. 438 с.
16. Чорний Д. По лівий бік Дніпра: проблеми модернізації міст України (кінець ХІХ – початок ХХ ст.). Харків : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2007. 304 с.

Buhrii V.S., Zhmaka V.M. BUDGET LEFT BANK CITY IN THE SECOND HALF OF THE 20-ies XX CENTURY (FOR EXAMPLE THE CITY OF ROMNY)

In the article, on the example of the city of Romny, an attempt was made to trace the budgets of the Left Bank city in the second half of the 20-ies XX century, that is, after giving cities the right to form and spend their own funds.

At the beginning, the attention is drawn to the normative documents, in particular the provisions “On the city councils of workers, peasants and red army deputies” on October 28, 1925, and on October 12, 1927, which gave cities the opportunity to form, control and spend their finance. In the study called the article filling the urban estimate, the main among which were profits from communal property and communal enterprises. The listed and expenditures of the city budget, the main ones are the costs of communal enterprises, communal facilities, health care, folk education, etc. At the same time, it was noted that the main profit and expense articles of the budget were almost the same for all cities of the region and repeated every year, only their share in the city budget changed. The budget tried to form deficit-free, although not always the actual execution had a positive balance. In this case, the city government was forced to seek additional sources of filling the city treasury. Occurred cases underfinanced some articles, although the lucrative part of the budget was even overdone. This could testify both the provision of local authorities with advantages of the same budget in front of other, unskillful, improper allocation of funds for consumable articles.

In general, assessing budgets of the second half of 1920-ies, the authors concluded that in the process of forming the urban budget system, positive points became increasingly. The budget from year to year grew in both profitable and expenditure parts, allowing to finance and cover various city needs. The pledge of this were stable economic indicators, and most importantly, granting cities the right to form and dispose of their own finances.

Key words: *city, left Bank, budget, budget rights, city estimates, profitable article, expenditure article.*