

С. О. Добржанський

кандидат історичних наук, доцент, кафедра історії України,
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича
(м. Чернівці, Україна) dobrserg2128@gmail.com

БЮДЖЕТИ МІСТ ПРАВОБЕРЕЖНОЇ УКРАЇНИ: ДИНАМІКА ЗМІН В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМ ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ XIX ст.

З'ясовано основні зміни у структурі та розмірах бюджетів міст Правобережної України протягом другої половини XIX — початку XX ст. Доведено, що в умовах реалізації реформ 1870 та 1892 р. вони мали неоднозначний характер. Зокрема, запровадження міського самоуправління сприяло розширенню участі містян у розподілі коштів громади. Іншою позитивною тенденцією вказано невпинне збільшення розмірів місцевих бюджетів, яке було наслідком прискореної урбанізації. Водночас обмеження повноважень міських органів влади у пошуку джерел прибутків і необхідність покриття низки обов'язкових статей (наприклад, утримання поліцейських відділень і квартирування військових) спричиняли поступове наростання заборгованості та нехтування “необов'язковими” потребами культурно-освітньої і соціальної сфер. Доведено, що у перерахунку на одного жителя наявні кошти складали досить мізерну суму.

Ключові слова: Правобережна Україна, місцеве самоврядування, бюджет, видатки, дефіцит, інфраструктура.

S. O. Dobrzhanskyi

Candidate of Historical Sciences (Ph.D. in History),
Associate professor, Department of history of Ukraine,
Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University
(Chernivtsi, Ukraine) dobrserg2128@gmail.com

BUDGETS OF CITIES OF RIGHT-BANK UKRAINE: THE DYNAMICS OF CHANGES IN THE CONDITIONS OF REALIZATION THE REFORM IN THE SECOND HALF OF THE XIX CENTURY

Abstract

The main changes in the structure and size of the budgets of cities in the Right-bank Ukraine in the second half of the XIX — early XX century were clarified. It was proved that in the conditions of the reforms in 1870 and 1892 they were ambiguous. In particular, the establishment of city self-government contributed to increasing the participation of cities in the distribution of community funds. It is shown that another

positive trend was the steady increase in the size of local budgets, which was the result of accelerated urbanization. At the same time, limiting the powers of the city authorities to search for sources of income, and the need to cover a number of mandatory items (for example, police departments maintenance and military military), the gradual increase in debt and neglect of the “optional” needs of the cultural, educational and social spheres. It was proved that in terms of per capita, available funds were fairly negligible amount.

Keywords: *Right-bank Ukraine, local government, budget, expenditure, deficit, infrastructure.*

Протягом останніх років в Україні триває реформа бюджетної децентралізації, яка передбачає оптимізацію державних видатків та підвищення ефективності їх розподілу. Серед напрямів реалізації цього завдання визначено забезпечення прозорості і підзвітності місцевих бюджетів, покращення системи управління фінансами на рівні окремих регіонів та міст, розширення їх повноважень і ресурсної бази тощо¹. Однак варто розуміти, що досягнення мети можливе за умови дотримання цілого комплексу факторів: політична воля та зацікавленість державних діячів, подолання корупції і дотримання законодавства, співпраця із громадськістю, залучення міжнародних організацій та експертів, врахування світового й вітчизняного досвіду попередніх років і навіть десятиліть. У цьому ретроспективному аналізі важливу роль відіграє дослідження періоду другої половини ХІХ ст. — початку ХХ ст., коли органи місцевого самоврядування отримали широкі повноваження щодо фінансового планування і розподілу коштів на власні потреби. Зважаючи на це, предмет вивчення пропонованої статті, яким є зміни бюджетів міст України в умовах реалізації реформ упродовж вказаного періоду, має актуальне суспільне значення.

Наукова важливість дослідження визначається доцільністю формування цілісної картини означених процесів, які, хоч і ставали об'єктом уваги сучасних істориків різного періоду (А. Гуменюк, С. Єсюнін, О. Прищеп, А. Седляр, Н. Шкільнюк, Т. Щерба та ін.²), однак потребують додаткового

¹ Див.: Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки від 8 лютого 2017 р. // Верховна Рада України: офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p>

² *Гуменюк А. О.* Міста Правобережної України в другій половині ХІХ ст.: дис. ... канд. іст. наук. — К., 1992. — 240 с.; *Єсюнін С. М.* Міста Поділля у другій половині ХІХ — на початку ХХ ст. — Хмельницький: Мельник А.А., 2015. — 335 с.; *Прищеп О. П.* Міста Волині у другій половині ХІХ — на початку ХХ ст. — Рівне: ПП ДМ, 2010. — 258 с.; *Седляр А.* Соціально-економічна діяльність органів міського самоврядування на Волині та Поділлі (1892–1918 рр.): автореф. дис. ... канд. іст. наук. — К., 2009. — 20 с.; *Шкільнюк Н. М.* Міста Волинської губернії у другій половині ХІХ — на початку ХХ ст.: соціальна структура, адміністративний та економічний аспекти:

аналізу та переоцінки із залученням широкого масиву джерельних матеріалів.

Як і сьогодні, 150 років тому соціально-економічний рівень розвитку будь-якого міста багато в чому залежав від наповнення його бюджету. Відповідно до “Положення” 1870 р. законодавчі повноваження щодо встановлення та визначення розмірів зборів і податків належали до компетенції міської думи, виконавчі — щодо їх збору, здійснення безпосередніх видатків і щорічної підготовки для затвердження проекту розпису видатків та звіту про рух коштів — управи. Серед джерел прибутку визначалися збори: з нерухомого майна, документів на право торгівлі та ведення промислів (у тому числі патентів, продаж алкогольних напоїв і т. д.), трактирів, постійних дворів і харчівень, за візництво і утримування приватних екіпажів, засвідчення різних актів і договорів, клеймування ваг, із аукціонних продаж, транзиту товарів тощо. Окремо передбачалася можливість встановлення додаткових, не визначених “Положенням” і не заборонених чинним законодавством. До видатків зараховувалися наступні статті: утримання міського управління, громадських будівель і пам’яток; виплата по позиках, зобов’язаннях та матеріальна допомога різним установам і відомствам; видатки на військовий постій, участь в утриманні та забезпеченні поліцейських чинів, пожежних команд; оренда і утримання приміщень правоохоронних органів; розвиток інфраструктури (вулиці, площі, мости, сади, каналізація, водогін, освітлення, сміттєзвалища та ін.). Задовольнивши ці потреби, дума отримувала право використовувати кошти на інші корисні для міста та його жителів потреби³.

Загалом, “Положення” 1870 р., будучи частиною ліберального курсу Олександра II, серед іншого, визначало відносно широкі фінансові повноваження новостворених органів міського самоуправління, адже передбачало можливість запровадження додаткових джерел поповнення казни та відсутність незмінного переліку ймовірних статей видатків. Втім, на практиці, в умовах прискореного соціально-економічного та демографічного розвитку міст, досить швидко проявилася тенденція хронічного дефіциту коштів для ефективного і швидкого вирішення усіх проблем. До того ж частина бюджету мала витратитися на забезпечення виконання державних функцій, наприклад утримання урядових установ, поліції, військовий постій.

Спробою вирішити проблему збільшення дисбалансу між наявними у розпорядженні міських органів влади коштами і наростаючими потребами в

автореф. дис. ... канд. іст. наук. — Тернопіль, 2017. — 19 с.; Щерба Т. О. Міське самоуправління на Правобережній Україні у другій половині XIX ст.: автореф. дис. ... канд. іст. наук. — Донецьк, 2001. — 19 с.

³ Полное собрание законов Российской империи. — Собр. 2. — Т. 45, ч. 1. — № 48498. — С. 828, 830, 835–838.

них була контрреформа 1892 р. Маючи яскраво виражене консервативне значення з точки зору обмеження виборчого права (шляхом збільшення майнового цензу) та посилення контролю з боку губернатора і міністра внутрішніх справ, вона була такою ж однозначно негативною для бюджетного процесу. По-перше, нова редакція відповідного “Положення” 1892 р. деталізувала (фактично звужувала) перелік фінансових повноважень думи. Зокрема, у ньому було зафіксовано право на встановлення тарифів: на хліб та м’ясо; за використання вимощених коштом органів міського самоуправління шляхів; за портові роботи, стоянку і зимівлю суден у межах водних шляхів сполучення, які проходили через міські землі чи на території гаваней, влаштованих міським коштом (що було важливо, наприклад, для південно-українських міст) та ін.⁴

Більшість пунктів обох редакцій міських положень (1870 та 1892 рр.) додатково роз’яснювалася Сенатом, Державною Радою та Міністерством внутрішніх справ. Така практика використовувалася, у першу чергу, для контролю над органами самоуправління, в напрямку обмеження їх прав та повноважень (у тому числі й у фінансовій сфері), а також для усунення суттєвих відмінностей у розмірах тарифів і зборів для жителів різних населених пунктів.

Відповідно до “Правил про складання, розгляд та виконання міських розписів і звітів щодо виконання цих розписів”, додатку до “Положення” 1892 р., усі міські прибутки поділялися на окладні (мали передбачуваний щорічний розмір) та неокладні (ті, що заздалегідь могли бути обраховані лише приблизно), постійні і тимчасові⁵. Натомість видатки мали обов’язковий (передбачений прямими обов’язками органів самоуправління) та необов’язковий (обумовлений правом витратити вільні кошти на інші, другорядні сфери) характер. На початку ХХ ст. дослідник міського самоуправління Д. Семенов зазначав, що такий розподіл обмежував розпорядчу діяльність виборних органів влади та применшував їх самостійність. При цьому “Положення” 1892 р. надавало право виділяти кошти на необов’язкові видатки лише після обов’язкових, тоді як попередня редакція закону за 1870 р. дозволяла паралельне асигнування, якщо це не суперечило законам і відповідало інтересам жителів. Подібне обмеження мало місце й щодо формалізації основних форм звітної документації. Наслідком стала “досить помітна повільність і формальне, халатне відношення органів міського самоуправління до звітної справи”⁶.

⁴ Там же. — Собр. 3. — Т. 12. — № 8708. — С. 441–442, 452–455.

⁵ Городовое положение с законодательными мотивами, разъяснениями и дополнительными узаконениями / Сост. С. Г. Щегловитов. — СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1892. — С. 184–185.

⁶ Семенов Д. Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты. — СПб.: Электро-Типография Н. Я. Стойковой, 1901. — С. 236, 238.

Одним із проявів цього негативного явища було зниження рівня інформативності фінансової документації. Так, у згадуваних “Правилах” вказувалося, що сукупність всіх міських видатків повинна відповідати загальному розміру прибутків⁷. Однак запровадження обов’язкової бездефіцитності бюджетів зумовила “недостатньо чітку характеристику справжнього становища фінансового господарства міст” у звітній документації⁸. У цьому можна переконатися на прикладі статистичних даних за 1904 р., які демонструють стовідсоткову відповідність видатків і прибутків або навіть профіцит (див. табл. 1).

Таблиця 1

Міські бюджети міст Правобережжя у 1904 р. (у тис. руб.)⁹

Волинська губернія			Київська губернія			Подільська губернія		
Місто	Прибутки	Видатки	Місто	Прибутки	Видатки	Місто	Прибутки	Видатки
Житомир	393,0	393,0	Київ	3048,6	3048,6	Кам’янець-Подільський	173,4	173,3
Володимир-Волинський	23,8	23,8	Бердичів	188,0	188,0	Балта	54,2	52,3
Дубно	30,2	30,2	Васильків	37,4	34,4	Брацлав	23,0	16,7
Заслав	13,0	13,0	Звенигородка	71,7	71,7	Вінниця	136,8	111,1
Ковель	46,5	46,5	Канів	22,3	22,3	Гайсин	36,7	36,4
Кременець	36,6	36,6	Липовець	8,4	6,2	Летичів	16,6	18,4
Луцьк	36,5	36,5	Радомишль	27,1	27,1	Літин	28,2	28,2
Новоград-Волинський	54,4	54,4	Сквира	40,2	39,7	Літин	28,2	28,2
Овруч	6,3	6,3	Тараща	44,6	44,6	Могилів	62,0	62,0
Острог	31,7	31,7	Умань	95,0	95,0	Нова Ушиця	27,5	23,4
Рівне	56,5	56,5	Черкаси	176,7	176,4	Ольгопіль	30,2	22,4
Старо-косянтинів	17,7	17,7	Чигирин	32,8	32,8	Проскурів	45,0	45,0
			Богуслав	11,1	4,5	Ямпіль	7,6	7,6
						Бар	65,3	61,1
						Вербовець	2,7	2,7
						Сальниця	9,9	7,0
						Стара Ушиця	7,6	7,6
						Хмільник	20,3	20,3
Співвідношення — 100%			Співвідношення — 100,33%			Співвідношення — 107,4%		

⁷ Городовое положение с законодательными мотивами... — С. 184.

⁸ Прищепя О. П. Вказ. праця. — С. 159; Вологодцев И. К. Особенности развития городов Украины // Труды комиссии по изучению перспектив развития городов. — Х., 1930. — Вып. 2. — С. 131.

⁹ Города России / Центр. стат. ком. МВД. — СПб.: Типо-лит. Ныркина, 1906. — Т. 1: Города России в 1904 году. — С. 144.

Як бачимо, за офіційними даними на початку ХХ ст. бюджет лише одного із поданих у таблиці правобережних міст був дефіцитним (Летичів на Поділлі). У п'яти містах Київської губернії та дев'яти Подільської надходження перевищували видатки. Саме така позитивна статистика, на фоні наявності серйозної заборгованості, дає серйозні підстави для думок про певну суб'єктивність офіційних даних. Серйозні порушення норми про бездефіцитний бюджет були зафіксовані у двох київських передмістях — Деміївці (5,9 тис. руб. прибутків проти 8 тис. руб. видатків) та Солом'янці (2,7 vs 8,3 відповідно). Крім іншого, дані щодо розміру бюджету кожного міста напряму корелюються із чисельністю його населення та політико-економічним статусом. Яскраво вираженим є домінування губернських центрів (за деяким винятком Кам'янця-Подільського, який відставав від Бердичева та Черкас), а на їх фоні — беззаперечне лідерство Києва. У загальній групі регіональних міст виділяються такі більш потужні економічні центри як Вінниця, Умань, Звенигородка, Бар, Могилів, Рівне, Новоград-Волинський та Балта. Система формування бюджету була (і залишається по сьогодні) такою, що від рівня розвитку торгівлі, промисловості й загалом інфраструктури залежало наповнення скарбниці конкретного населеного пункту.

Загальна статистика по містах усєї Російської імперії станом на 1901 р. засвідчує, що основними джерелами наповнення їх бюджетів були надходження від: 1) податків ($\approx 30,9\%$); 2) міського майна та оброчних статей ($\approx 23,1\%$); 3) міських підприємств ($\approx 17,6\%$); 4) інших видів прибутку — урядових і земських субсидій, кредитних установ, плати за навчання, за лікування та ін. ($\approx 28,4\%$)¹⁰. Варто додати, що урядові дотації зазвичай спрямовувалися на утримання поліції, квартирування військових, розвиток освіти, однак у перших двох випадках складали досить незначний відсоток від загальних витрат місцевих громад.

Фінансова політика міст Правобережної України у досліджуваний період характеризувалася перманентним пошуком додаткових джерел наповнення бюджету. У загальноімперському контексті з приводу цієї проблеми тогочасний дослідник, публіцист О. Михайловський на початку ХХ ст. відзначав нездатність податкової системи, запровадженої “Положенням” 1892 р., задовольняти у повній мірі матеріальні потреби. За його словами, навіть підвищення оподаткування населення до максимально дозволених розмірів, зростання ефективності використання земельної власності, майна та підприємств дозволить лише на незначний термін ліквідувати проблеми наповнення міських скарбниць. Пропонований ним рецепт вирішення проблем передбачав надання органам самоуправління права на запровадження податку на

¹⁰ Михайловський А. Реформа городского самоуправления в России. — М.: Польза, 1908. — С. 79.

прибуток і на ріст вартості нерухомого майна жителів від покращення інфраструктури коштами місцевих бюджетів (наприклад, у результаті влаштування парку чи прокладання нової вулиці), розширення оподаткування торгово-промислової діяльності, зміни принципу визначення розмірів оціночного збору¹¹. Іншими словами, О. Михайловський, справедливо констатує наявність проблем у формуванні міських бюджетів, які стосувалися й Правобережжя, пропонував, на нашу думку, занадто простий підхід для їх вирішення: пошук “цілого ряду нових дохідних джерел” у вигляді запровадження низки податків. У той же час без належної уваги він залишив зворотній бік медалі, тобто такий аспект як перекладання державою низки своїх обов’язкових статей видатків на органи місцевого самоврядування.

Про актуальність питання щодо недосконалої системи формування міських бюджетів свідчать наступні дані про розміри заборгованості (див. табл. 2).

Таблиця 2

Заборгованість міст Правобережжя у 1904 р. (у тис. руб.)¹²

Волинська губернія		Київська губернія		Подільська губернія	
Місто	Розмір боргу	Місто	Розмір боргу	Місто	Розмір боргу
Житомир	471,8	Київ	2740,7	Кам’янець-	206,9
Володимир-Волинський	11,4	Бердичів	26,4	Подільський	—
Дубно	29,7	Васильків	6,0	Балта	—
Заслав	8,9	Звенигородка	20,0	Брацлав	—
Ковель	15,2	Канів	—	Вінниця	71,1
Кременець	—*	Липовець	1,1	Гайсин	1,5
Луцьк	—	Радомишль	—	Летичів	8,0
Новоград-Волинський	88,7	Сквира	—	Літин	1,3
Овруч	—	Тараща	—	Могилів	7,9
Острог	8,1	Умань	53,0	Нова Ушиця	5,0
Рівне	—	Черкаси	93,3	Ольгопіль	11,7
Старо-костянтинів	14,4	Чигирин	—	Проскурів	28,6
		Богуслав	—	Ямпіль	1,0
				Бар	15,9
				Вербовець	0,3
				Сальниця	22,8
				Стара Ушиця	11,0
				Хмільник	—

¹¹ Там же. — С. 82–88.

¹² Города России... — С. 144.

* Тут і далі в таблиці цим знаком позначено відсутність даних.

Ці дані, а також інформація з інших джерел і досліджень істориків, демонструють наявність заборгованості фактично у кожного міста. При цьому в деяких її розмір майже дорівнював або навіть перевищував річний бюджет (Кам'янець-Подільський, Новоград-Волинський, Дубно, Сальниця, Стара Ушиця). Крім вказаних факторів об'єктивного характеру (специфіка законодавчої бази, яка обмежувала джерела доходів) додатковими причинами цього були неефективна управлінська політика, а також реалізація масштабних інфраструктурних проєктів. У Києві серед таких можна назвати будівництво Політехнічного інституту, будинку для думи, гавані, публічної бібліотеки, ринку на Бессарабській площі, міського училища, викуп каналізації та міської залізниці. Періодично бралися позики для будівництва казарм і поліцейських дільниць, що дає змогу сучасним дослідникам говорити про нераціональний характер подібних витрат¹³.

Поряд із аналізом явищ, які негативно впливали на фінанси правобережних міст доцільно вказати на поступовий ріст їх бюджетів протягом всього пореформеного періоду. Наприклад, якщо на початку 1860-х рр. лише п'ять міст Волині та Поділля мали у своєму щорічному розпорядженні кошти розміром більше 10 тис. руб., то на початку 1910-х рр. межу в 100 тис. руб. перетнуло сім міст Подільської губернії, а п'ять міст Волинської витрачали понад 50 тис. руб. У абсолютних цифрах лідирували знову ж таки губернські центри, у пропорційних — такі регіональні центри Поділля як Вінниця (ріст бюджету за період 1861–1913 рр. складав понад 44 рази), Бар (понад 40 разів), Гайсин (понад 28 разів). На Волині відповідні показники були значно скромніші: бюджет Рівного за 1861–1911 рр. зріс “лише” у 8,7 разів, Ковеля — у 6,1 раз, Заслава — у майже 5 разів¹⁴.

Одним із дієвих джерел такого зростання стали надходження від вже згадуваного оціночного збору з нерухомого майна. Його розмір міг становити не більше 10% від річного прибутку або не більше 1% від загальної вартості. Зазвичай органи міського самоуправління відштовхувалися саме від останнього показника, тож поставало питання об'єктивної оцінки. Нерідко відповідна робота спеціальних оціночних комісій викликала нарікання з боку заможних міщан, власників підприємств і заводів та навіть державних установ, губернської та військової адміністрацій. Наприклад, на початку 1870-х рр. подібні конфлікти мали місце у Києві, коли на встановлення завищеної суми скаржився мільйонер Л. Бродський та управління Південно-Західної залізниці, а від сплати податку ухилялося інженерне відомство Київської фортеці¹⁵.

¹³ Глизь Ю. І. Київська міська дума: структура, склад гласних, діяльність (1871–1914 рр.): дис. ... канд. іст. наук. — К., 2016. — С. 93.

¹⁴ Див.: Єсюнін С. М. Вказ. праця. — С. 82; Прищепя О. П. Вказ. праця. — С. 165.

¹⁵ Глизь Ю. І. Вказ. праця. — С. 79–80.

Водночас непоодинокими були випадки зловживання становищем із боку членів оціночних комісій, які, будучи заможними домовласниками, свідомо занижували розміри зборів або взагалі оминали увагою окремі будинки. У перші роки після проведення міської реформи 1870 р. сюди додавався ще й дефіцит кваліфікованих чиновників, які мали здійснювати цю роботу. Як результат, міські бюджети недоотримували суттєві кошти і потреба у фінансах зберігала актуальність. Подібні зловживання фіксувалися у Києві, Кам'янці-Подільському, Житомирі. Поступово такі негативні прояви зменшувалися, оскільки реформа 1892 р. підвищила майновий ценз, тому деякі домовласники не захотіли втрачати виборче право через заниження вартості їх статків. До цього процесу долучалася і держава, створюючи спеціальні комісії для проведення кадастру нерухомості. Зазвичай у їх складі працювали податкові інспектори та представники казенних палат. Про масштаби недооцінки вартості нерухомості на прикладі окремого міста можна судити на основі результатів діяльності подібної комісії у Ковелі в 1892 р. Кадастр зафіксував таке заниження більш, ніж у 2 рази — із 390 тис. руб. до 173,5 тис. руб. Причинами розбіжностей і майже повсюдної недооцінки міської нерухомості були не лише свідомі зловживання, а й відсутність єдиної об'єктивної методики визначення ринкової вартості та рівня доходності об'єкта оцінки¹⁶. Тим не менш, поступовий ріст цін на будинки і землю, швидке розширення меж та розбудова міст наприкінці XIX — на початку XX ст. зумовили суттєве збільшення цієї статті прибутку. Зокрема, розміри оціночного збору з нерухомого майна у Луцьку за 1861–1911 рр. збільшилися у 21 раз, у Ковелі — в понад 19 разів. У першому із двох вказаних міст його розмір був прив'язаний до 1% вартості майна, у другому — до 10% прибутку. За підрахунками О. Прищепи, загальна сума цих зборів складала у середньому 42% від усіх прибутків приватновласницьких міст Волині (які не мали права розпоряджатися землею), а у решті — $\approx 25\%$ ¹⁷. Для порівняння, у Києві в 1900 р. їх частка у бюджеті становила лише 10,5%, хоча інтенсивна забудова міста сприяла підвищенню цього показника станом на 1913 р. до 17,3%¹⁸.

Статистичні дані щодо суттєвого зростання загального розміру міських прибутків нівелюються після перерахунку суми прибутку на кількість жителів і, на наш погляд, саме ці цифри демонструють реальний стан справ (див. табл. 3).

¹⁶ Козак Л. В. Становлення системи міського оподаткування у 80-х — на початку 90-х рр. XIX ст. (за матеріалами Волинської губернії) // Наукові записки Національного університету “Острозька академія”. Серія: Економіка. Фінансова система України. — 2008. — Вип. 10, ч. 1. — С. 108.

¹⁷ Прищепи О. П. Вказ. праця. — С. 161.

¹⁸ Киевские городские известия. — 1917. — № 9. — С. 12.

Міста Правобережжя з найбільшим прибутком на одного жителя (1904 р., у руб.)¹⁹

Волинська губернія		Київська губернія		Подільська губернія	
Місто	Розмір прибутку	Місто	Розмір прибутку	Місто	Розмір прибутку
Житомир	4,4	Київ	9,5	Кам'янець-	
Новоград-		Черкаси	5,1	Подільський	4,3
Волинський	2,8	Звенигородка	3,7	Нова Ушиця	4,0
Ковель	2,1	Тараща	3,6	Вінниця	3,8
Острог	2,0	Чигирин	3,0	Гайсин	3,3
Кременець	2,0	Бердичів	2,9	Літин	2,7
Володимир-		Умань	2,5	Брацлав	2,3
Волинський	1,9	Канів	2,4	Могилів	2,3
Дубно	1,9	Радомишль	2,2	Балта	2,1

Наведена статистика засвідчує, що рівень міських прибутків із розрахунку на одного мешканця залишався досить низьким, що не дозволяло у повній мірі розвивати комунальне господарство, інфраструктуру та соціальну сферу. Такий стан речей був характерним не лише для Правобережжя, а й інших українських регіонів та загалом Російської імперії. Наприклад, у містах Катеринославської губернії відповідні показники для основних міст коливалися від 1,2 до 8,6 руб. на одного жителя, Полтавської — від 1,2 руб. 9,0 руб., Таврійської — від 1,8 руб. до 13,9 руб., Харківської — від 1,1 руб. до 10,2 руб., Чернігівської — від 1,0 руб. до 8,4 руб. тощо. До показника в 10 руб. зазвичай наближалися (або перетинали) лише найбільші торгово-промислові та адміністративно-політичні центри: Ялта (13,9), Одеса (11,2), Балаклава (10,7), Харків (10,2), Феодосія (9,3), Миколаїв (9,1), Полтава (9,0), Маріуполь (8,6), Бердянськ (8,5), Чернігів (8,4), Севастополь (8,4)²⁰.

Загальна картина демонструє відставання правобережних міст від наведених показників. Не беручи до уваги загальну для усіх губерній причину — специфіку законодавства, що обмежувало місцеві органи влади у пошуку джерел коштів, — пояснення криється у невисокому рівні економічного розвитку регіону. Адже саме від цього показника залежав рівень надходжень від торгових закладів, промислових свідоцтв і патентів, муніципальних й концесійних підприємств, торгових мит, міської власності тощо.

Потенціал перерахованих статей міг суттєво послабити податкове навантаження на пересічних мешканців та забезпечити спрямування необхідних

¹⁹ Города России... — С. 144.

²⁰ Там же. — С. 156, 387, 388.

сум на користь розвитку соціальної інфраструктури. Натомість більшість бюджетних коштів витрачалася на такі напрямки: утримання міських управлінь, урядових установ та поліції, квартирування військових. Це були обов'язкові статті, тож лише після їх виплат грошові залишки могли спрямовуватися на утримання й розвиток вуличної інфраструктури, фінансування мережі медичних, освітніх та культурних закладів, підтримку належного санітарно-гігієнічного стану. Хронічний дефіцит коштів, як було вже сказано, зумовлював необхідність у позиках, які у подальшому, разом із відсотками, ставали одним із головних напрямів витрат. Іншими словами, те, що формувало обличчя і вигляд міста, соціальний добробут його жителів фінансувалося в останню чергу і далеко не у повній мірі. Зазвичай питома вага витрат на благоустрій не перевищувала 10% бюджету, а досить часто була і того менше. Теж саме стосувалося й культурно-освітніх закладів, а також медичних і санітарних потреб.

Таким чином, протягом другої половини XIX — початку XX ст. бюджети міст Правобережної України зазнали суттєвих змін, які мали далеко неоднозначний характер. Із одного боку, запровадження у 1870 р. міського самоуправління мало позитивний характер для розширення участі містян у розподілі коштів громади, порівняно із попереднім періодом. До того ж в умовах прискореної урбанізації спостерігалось невпинне збільшення розмірів місцевих бюджетів. Однак поступове обмеження органів влади у пошуку джерел прибутків, найбільшим проявом якого стала контрреформа 1892 р. і необхідність покриття низки обов'язкових статей, важливих насамперед для держави, спричиняли поступове наростання заборгованості та нехтування “необов'язковими” потребами культурно-освітньої та соціальної сфер. Подібна ситуація, характерна не лише для Правобережної України, була досить зручною для уряду, адже дозволяла контролювати фінансову діяльність міських дум та управ. Перекладаючи на них такі статті витрат як утримання поліцейських відділень і квартирування військових, центральна влада не надавала жодних важелів для більш ефективного перерозподілу цих асигнувань і пошуку додаткових джерел поповнення бюджету. Тим більше, що у перерахунку на одного жителя наявні кошти складали досить мізерну суму. Лише усвідомлення представниками виборної влади важливості розвитку інфраструктури та благоустрою міст, у поєднанні із непоодинокими на початку XX ст. проявами управлінської ініціативи і благодійності, дозволяло реалізовувати різноманітні соціальні й економічні проекти, поступово формувати модерний вигляд українських полісів.

REFERENCES

1. Hlyz, Yu. I. (2016). *Kyivska miska дума: структура, склад hlasnykh, diialnist (1871–1914 rr.)* [Kyiv City Council: structure, composition of glasny, activity (1871–1914)] (*Candidate's thesis*). Kyiv. [in Ukrainian].

2. Humeniuk, A. O. (1992). *Mista Pravoberezhnoi Ukrainy v druhii polovyni XIX st.* [The Cities of the Right bank of Ukraine] (*Candidate's thesis*). Kyiv. [in Ukrainian].
3. Kozak, L. V. (2008). Stanovlennia systemy miskoho opodatkuvannia u 80-kh — na pochatku 90-kh rr. XIX st. (za materialamy Volynskoi hubernii). *Scientific proceedings of the National University of "Ostroh Academy"*, 10 (1), Economics. The financial system of Ukraine. [in Ukrainian].
4. Mikhailovskii, A. (1908). *Reforma gorodskogo samoupravlenija v Rossii*. Moscow: Pol'za. [in Russian].
5. Pryshchepa, O. P. (2010). *Mista Volyni u druhii polovyni XIX — na pochatku XX st.* Rivne: PP DM. [in Ukrainian].
6. Sedliar, A. (2009). *Sotsialno-ekonomichna diialnist orhaniv miskoho samovriaduvannia na Volyni ta Podilli (1892–1918 rr.)* [Socioeconomic activity of the institutions of local governing on the lands of Volyn and Podillya (years 1892–1918)] (*Extended abstract of Candidate's thesis*). Kyiv. [in Ukrainian].
7. Semenov, D. D. (1901). *Gorodskoe samoupravlenie. Oчерki i opyty*. St. Petersburg: Jelektro-Tipografija. [in Russian].
8. Shcherba, T. O. (2001). *Miske samoupravlinnia na Pravoberezhnii Ukraini u druhii polovyni XIX st.* [Town self-governing in the Right-Bank Ukraine in the second half of the 19th century] (*Candidate's thesis*). Donetsk. [in Ukrainian].
9. Shkilniuk, N. M. (2017). *Mista Volynskoi hubernii u druhii polovyni XIX — na pochatku XX st.: sotsialna struktura, administratyvnyi ta ekonomichniy aspekty* [The towns of Volhynian Governorate in the second half of the XIX and the beginning of the XX centuries: social structure, administrative and economic aspects] (*Extended abstract of Candidate's thesis*). Ternopil. [in Ukrainian].
10. Vologodtcev, I. K. (1930). *Osobennosti razvitija gorodov Ukrainy. Trudy komissii po izucheniju perspektiv razvitija gorodov*, (2). [in Russian].
11. Yesiunin, S. M. (2015). *Mista Podillia u druhii polovyni XIX — na pochatku XX st.* Khmelnytskyi: Melnyk A. A. [in Ukrainian].