

УДК 94(477.43/.44)"1917/1919"

О. О. Вітюк

## ЗАХОДИ МІСЬКИХ ДУМ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ ЖИТЛОВИХ ВІДНОСИН СЕРЕД НАСЕЛЕННЯ НА ПОДІЛЛІ У 1917–1919 рр.

*Розглядаються заходи органів місцевого самоврядування – міських дум, у сфері регулювання житлових відносин серед населення на Поділлі у 1917–1919 рр. Висвітлено законодавчу базу, на підставі якої діяли міські думи вирішуючи дані питання, та окреслено ряд проблем розвитку регіону стосовно житлового будівництва. Порівняно розвиток та регулювання житлових відносин в добу Центральної Ради України, Гетьманату Павла Скоропадського та Директорії УНР. Визначено основні проблеми, з якими зіткнулись міські думи при координації житлових відносин серед населення Поділля.*

**Ключові слова:** міська дума, управа, обов'язкова постанова, примирні камери.

Міське самоврядування в житті нашої держави відіграє значну роль в сфері покращення життя територіальних громад. Насамперед, це означає право та спроможність місцевої влади, діючи в межах закону, здійснювати регулювання і управління значною частиною державних справ, які належать до їхньої компетенції, перш за все в інтересах місцевого населення. «Європейська хартія про міське самоврядування», що була прийнята 15 жовтня 1985 р. та яку було ратифіковано Верховною Радою України 15 липня 1997 р., визначає міське самоврядування як право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти ними діючи в рамках закону.

Як засада конституційного ладу України міське самоврядування виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування публічної влади в суспільстві та державі. Сьогодні цей принцип розглядається як необхідний атрибут будь-якого демократичного ладу, зокрема, в ст. 2 «Європейської хартії місцевого самоврядування» проголошується: «Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, за можливістю, в Конституції країни».

Варто зазначити, що вперше в Україні принцип визнання місцевого самоврядування був закріплений ще в Конституції Української Народної Республіки 1918 р., хоча її положення так і залишились лише декларативними.

Обрана автором тема є та залишається актуальною на даний час. Заходи міських дум у сфері регулювання житлових відносин на Україні і, Поділлі зокрема, як провідних органів місцевого самоврядування потребують детального та глибокого вивчення. Серед науковців, які досліджували органи місцевого самоврядування на Поділлі можна виділити В. Лозового [1], В. Стецюка [2], О. Комарницького та О. Завальнюка [3]. На жаль, вони мало уваги приділили вивченню саме цього питання в діяльності міських дум. Більшу увагу на житлові проблеми звернув подільський дослідник Т. Герасимов [4]. Він зазначав, що на Поділлі було спричинено житлову кризу через непродумане міське планування та соціально-економічні й демографічні наслідки Першої світової війни і революційних подій 1914–1918 рр. [5, с.9]. Проте, науковець взяв за основу лише період Гетьманату П. Скоропадського.

За допомогою архівних документів та періодичної преси тих часів ми зможемо дати оцінку діяльності міських дум Поділля в житловій сфері. Метою дослідження є оцінка діяльності міських дум Поділля в регулюванні житлових відносин серед населення у 1917–1919 рр.

На Поділлі в 1917 р. діяв новий квартирний закон, який був затверджений Постановою Тимчасового Уряду від 5 серпня 1917 р. «Про встановлення граничних цін на квартири та інші приміщення» [6], який було прийнято для забезпечення стабільних цін на квартирні приміщення, що в свою чергу дало можливість захистити інтереси квартирнаймачів. Крім того, даний закон скасовував попередній «Про заборону підвищувати платню на житлові приміщення» від 27 серпня 1916 р., який діяв на Поділлі до введення нового закону. Дія нового закону поширювалась на квартирні приміщення, кімнати, що здаються в оренду з опаленням, освітленням та меблями. Відповідно до п. 9 нового закону збільшення орендної плати у зв'язку зі збільшенням додаткових витрат (послуги двірників та швейцарів) може бути встановлено міськими управами у вигляді визначених відсоткових надбавок до орендної плати на основі даних, що вони мають [6, с.26]. Потрібно наголосити на тому, що даний закон чітко регламентував орендні відносини між власниками квартирних приміщень та наймачами. Орендар, що бажав звільнити займану квартиру після закінчення терміну оренди, повинен був письмово повідомити про це орендаря не пізніше чим за два тижні до закінчення оренди. Якщо такого повідомлення не було, то оренда вважалася пролонгованою на той самий строк. Дія нового закону мала припинитись 1 серпня 1919 р.

До введення нового закону виконавчий комітет Ради громадських організацій м. Вінниці на своєму засіданні 28 квітня 1917 р., з метою упорядкування взаємовідносин квартирнаймачів і наймодавців, відповідно до правил, встановлених Законом «Про заборону підвищувати платню на житлові приміщення» від 27 серпня 1916 р. постановив:

- забороняється особам і установам, що здають в оренду житлові квартирні приміщення в м. Вінниці і його околицях, підвищувати орендну плату більш ніж на 10 % згідно встановленої суми;
- при оренді житлових приміщень, користуючись центральним опаленням, ціна може збільшитись на суму додаткових витрат, пов'язаних з подорожчанням витрат на паливо;
- незалежно від умов діючого договору між орендарем і орендодавцем забороняється орендодавцем вимагати плату більш ніж за 1 місяць вперед.

Дані положення були затверджені обов'язковою постановою Вінницької міської думи [7, с.1].

Новим положенням Закону від 5 серпня 1917 р. стало те, що міські думи отримали право утворювати примірні камери, на які покладались наступні завдання:

- нагляд за дотриманням даних положень Закону та притягнення винних в його порушенні до відповідальності;
- розгляд спорів між наймачами та власниками квартирних приміщень стосовно розміру орендної плати;
- розгляд інших спорів між наймачами та власниками квартирних приміщень у випадку згоди на те обох сторін;
- попереднє встановлення розміру орендної плати за приміщення згідно клопотання власника квартирної приміщення [6, с.72].

Рішення примірних камер оголошувалось публічно, а якщо одна зі сторін була відсутня при оголошенні рішення, їй повідомлялось про це по місцю проживання, яке було заявлене в примірній камері.

На засіданні Вінницької міської думи 3 січня 1918 р. під головуванням І. Слуцького за участю 36 гласних було розглянуто клопотання Вінницького союзу квартиронаймачів від 14 грудня 1917 р. про створення на основі ст. 37 нового закону в м. Вінниці примірної камери. Юридична комісія, на яку було покладено резолюцію розгляду даного клопотання, на своєму засіданні 29 грудня 1917 р. постановила, що міській думі надається право створювати примірні житлові камери, в склад яких входить голова і не менше 4-х членів в рівній кількості від домовласників та наймачів житла. Голову камери обирає міська дума, а членів – місцеві організації квартиронаймачів і домовласників [8, арк. 33].

Житлові питання, а особливо їх вирішення та регулювання, були одні із найголовніших для населення Поділля в той час. Будь-які скарги чи повідомлення розглядались виключно на засіданнях міських дум за поданням спеціальних комісій. Доповідь про житловий стан в районі Єрусалимки (єврейський житловий район в м. Вінниці) була озвучена на засіданні Вінницької міської думи 3 червня 1918 р. Зокрема, було зазначено про те, що в одній кімнаті живуть по 2 або 3 сім'ї з дітьми з відсутнім водогоним. Відповідно, було прийнято рішення про проведення перевірки плану цієї частини міста з метою закриття непотрібних провулків, віддавши в користування ділянки цих провулків для утворення дворів [8, арк. 134 зв].

Показовим у діяльності Вінницької міської думи став розгляд скарги громадянина Ф. Якубовича на постанову міської управи про відмову в підвищенні квартирної плати. Дану скаргу також було розглянуто на засіданні міської думи 27 червня 1918 р. Міський голова доповів думі, що у міську управу 25 травня 1918 р. надійшла заява від домовласника м. Вінниці Ф. Якубовича, в якій він, у зв'язку з закінченням 2 червня 1918 р. річного терміну оренди у нього міською управою будинку для розміщення міліційної ділянки, просить, у випадку продовження терміну оренди, збільшити орендну плату з 1400 крб. до 2800 крб. на рік. Якщо управа не бажає продовжити термін оренди, то він просить її звільнити дане приміщення. Відповідно до ст. 3, 4 нового закону від 5 серпня 1917 р., плата може бути збільшена лише на 30 %, тому управа згодна укласти нові умови оренди з надбавкою 30 %, а також провести ремонт за свій рахунок [8, арк. 150]. Регулюючи житлові питання міські думи намагались в будь-який спосіб на перше місце ставити умови, які пропонували власники житлових приміщень, не диктуючи власних, оскільки на Поділлі вже тоді існувала криза житла, і кожне житлове приміщення було на вагу золота.

Гайсинська міська дума, розглядаючи звернення громадян, за своєму засіданні прийняла обов'язкову постанову наступного змісту: власники будинків м. Гайсина і особи, що їх заміщають, ті хто має квартири та інші приміщення для найму і надають їх за певну плату квартирантам, зобов'язані в двотижневий строк з дня опублікування даної постанови надати в Реєстраційне бюро при міській примірній житловій камері дані про кількість квартир та інших приміщень, які надаються в оренду, з певним описом умов оренди і повідомляти ці дані в Бюро кожного разу при зміні квартирнтів [9, с.2].

Питання забезпечення житловими приміщеннями військових в добу Гетьманату П. Скоропадського також гостро відчувалось на Поділлі. Зокрема, на засіданні квартирної комісії при Вінницькій міській думі від 9 липня 1918 р. під головуванням міського голови А. Фанстіля, члена міської управи Л. Длуголенцького, сотника Урбанського, представника Австро-Угорських військ Ф. Фліка, представника Комісії штабу 2-го Подільського корпусу військового старшини Борейко було вивчено та обговорено питання про положення, якими необхідно керуватися при примусовому виділенні за певну плату квартир для офіцерів і класних чинів штабу і частин 2-го Подільського корпусу. Дана комісія постановила наступне:

- звільнити від ревізії приймальні і кабінети працівників вільних професій (лікарів, адвокатів), а також осіб, яким по закону чи по посаді такі потрібні;
- в квартирі повинна бути вільною і ніким не зайнята одна кімната – їдальня;
- умови оплати ревізованої кімнати чи квартири будуть визначені квартирною комісією після отримання даних за підписом особи, що зайняла по ревізії кімнату чи квартиру і власника приміщення;
- в заяві повинно бути вказано розмір зайнятого приміщення і ступінь забезпечення приміщення в сенсі ситуації з освітленням і водою [10, с.1].

Міські думи Поділля виконуючи регуляторну функцію у сфері житлових відносин, встановлювали відповідні збори. Так, на засіданні Проскурівської міської думи багато питань викликала доповідь про способи визначення норм стягнення міського квартирної збору. Розмір збору визначався на основі отриманих відомостей від домовласників про площу з кожного житла. Проскурівська управа вважала, що ці дані не завжди були точними та запропонувала повністю анулювати ці дані, а податок стягувати відповідно до числа займаних квартирантами кімнат, причому раніше визначеними, що за кімнату в одному районі міста сплачується 120 крб. в рік, за дві – 180 крб., за три – 200 крб. Проти доповіді виступив гласний

Гольдман, зазначивши, що ця пропозиція, по-перше, є виявом повної недовіри до всієї тисячної маси поданих заяв; по-друге, вона явно суперечить всім законам, і нарешті, вона приведе до неоднакового оподаткування, якщо все лише залежить від кількості кімнат. Дума більшістю голосів все ж таки підтримала доповідь управи, а заперечення гласного Гольдмана відхилила [11, с.2].

Гетьман Української Держави П. Скоропадський намагався ліквідувати старе квартирне законодавство. Він прийняв нові законодавчі акти, зокрема, «Устав про учот населення в містах і міських оселях Української Держави» від 31 липня 1918 р. [12, с.1] та Закон «Про наймання приміщень» від 20 жовтня 1918 р. [13, с.2].

Відповідно, «Устав про учот населення в містах і міських оселях Української Держави» вніс зміни в діюче житлове законодавство, а саме, домовласники та орендарі будинків, власники готелів, мебльованих кімнат, а також управителі домів і доглядачі скарбових і громадських будинків повинні для запису мешканців запровадити домові книжки, де обов'язково повинно бути зазначено про нову особу, що прибула або вибула з приміщення та повідомляти про це Державну Варту. Для реєстрації населення, що прибуло в міста або оселі до видачі даного «Уставу» встановлюється двотижневий термін з часу оголошення її на місцях. Після закінчення даного строку винні будуть притягнуті до відповідальності у вигляді штрафу до 3000 крб. або арешту до 3-х місяців [12, с.2].

Закон «Про наймання приміщень» від 20 жовтня 1918 р. скасував новий закон Тимчасового Уряду від 5 серпня 1917 р. «Про встановлення граничних цін на квартири та інші приміщення». Недоліком цього Закону стало те, що значно підвищувалась орендна плата за проживання, зокрема, у губернських містах для квартир, де плата становила до 900 крб. надавалась надбавка 50 %, прибавляючи за кожні 200 крб. плати 5 %, але не більше 100 %. Крім відсоткових надбавок до основної плати допускалось поповнення всіх видатків наймодавця, а саме, на двірників та швейцарів, на вивіз сміття і нечистот, на асенізацію та каналізацію садиби, на опалення. Важливим у прийнятті стало те, що скасовувались примірні житлові камери. Всі спірні питання, які виникали, передавались на розгляд мирових суддів. Дія нового закону мала припинитись 1 вересня 1919 р. Даний закон викликав гостру критику серед населення Поділля, особливо в частині збільшення орендної плати, та й по суті майже знівельованого права вирішити власні житлові спори через ліквідацію примірних камер.

Після повалення Гетьманату П. Скоропадського до влади прийшла Директорія УНР, яка продовжила чинність нового закону Тимчасового Уряду від 5 серпня 1917 р. «Про встановлення граничних цін на квартири та інші приміщення».

На засіданні Вінницької міської думи 3 лютого 1919 р. було розглянуто заяву про ревізії квартир. Гласний Ройзенбурд виступив з пропозицією в терміновому порядку обговорити питання про ревізії, у зв'язку з тим, що населення терпить від неврегульованості даного питання. Член управи Л. Длуголенцький заявив, що до сьогодні не було відомо, яка установа має право проводити ревізії, тепер утворена Ревізійна комісія при Міністерстві Внутрішніх Справ [8, арк. 292 зв].

В середині лютого 1919 р. Вінницька міська управа сповістила населення, що нею буде проводитись розрахунок з власниками квартир і квартиронаймачами на ревізовані у них для центральних установ і співробітників цих установ помешкань. З приводу цього управа пропонувала всім зацікавленим особам подати їй наступні відомості: з якого і по який час було ревізовано помешкання і скільки кімнат; розмір кімнат, а також чи відпускались в цих приміщеннях вода і світло безкоштовно від власників помешкань [14, с.1].

Рада Народних Міністрів ухвалила, а Директорія УНР затвердила Закон «Про продовження чинності Закону Тимчасового Уряду від 5 серпня 1917 р.» лише в серпні 1919 р. [15, с.1].

Постало питання відновлення діяльності примірних камер для вирішення спорів між квартиронаймачами та власниками житлових приміщень. З цього приводу, на засіданні Вінницької міської думи 18 жовтня 1919 р. міський голова А. Фанстіль заявив, що в даний час виникають конфлікти між домовласниками і квартиронаймачами стосовно квартирної плати, ми просимо міську управу прийняти міри, Закон Тимчасового Уряду від 5 серпня 1917 р. має виконуватись домовласниками і просимо створити примірну камеру. Міська управа у відповідь на заяву міського голови сповістила, що примірна камера не є останньою інстанцією для вирішення спірних питань, і що закон продовжений лише до 1 січня 1920 р., при таких умовах створення примірної камери не принесе користі [8, арк. 318 зв].

Як бачимо, у 1917-1919 рр. на Поділлі регулювання житлових відносин населення органами місцевого самоврядування мало досить складний характер. Радикально вирішити ці проблеми на той час було неможливо, оскільки значно зростала урбанізація населення, в основному за рахунок збільшення міських жителів, яка призводила до загострення нових проблем, в першу чергу зростання безробіття. Дана проблема потребує подальших розвідок та об'єктивних дослідницьких оцінок.

#### **Джерела та література**

1. Лозовий В.С. Поділля в добу Центральної Ради (історичний нарис) / В.С.Лозовий. – К.: [Б.в.], 1999. – 29 с.; Лозовий В.С. Народ і влада: криза адміністративних структур у період Центральної Ради (1917-1918 рр.) / В.С.Лозовий // Наукові праці Кам'янець-Подільського державного університету: Збірник за підсумками звітної наукової конференції викладачів і аспірантів. – Вип.4: У 3-х томах. – Кам'янець-Подільський: Кам'янець-Подільський державний університет, редакційно-видавничий відділ, 2005. – Т.1. – С.33-36.
2. Стецюк В.Б. Роль земського самоуправління в житті Кам'янця-Подільського доби Визвольних змагань 1917-1920 рр. / В.Б.Стецюк // Кам'янець-Подільський у контексті українсько-європейських зв'язків: історія та сучасність: Збірник наукових праць за підсумками Другої Міжнародної науково-практичної конференції «Кам'янець-Подільський у контексті українсько-європейських зв'язків» (14-15 травня 2005 р.). – Кам'янець-Подільський: Кам'янець-Подільський державний університет, інформаційно-видавничий відділ, 2005. – С.98-100.

3. Завальнюк О.М. Подільські містечка в добу Української революції 1917-1920 рр. / О.М.Завальнюк, О.Б.Комарницький. – Кам'янець-Подільський: Абетка-НОВА, 2005. – 320 с.
4. Герасимов Т.Ю. Вплив квартирного законодавства 1917-1918 рр. на житлові умови мешканців подільських міст доби Гетьманату П. Скоропадського (квітень-грудень 1918 р.) // Наукові праці Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка: Історичні науки. – Кам'янець-Подільський, 2011. – Т. 21. – С. 422-429.
5. Герасимов Т.Ю. Соціально-побутова історія Подільських міст доби Гетьманату П. Скоропадського (квітень-грудень 1918 р.): автореф. дис...канд. іст. наук: спеціальність 07.00.01 «Історія України» / Герасимов Тимофій Юрійович. – Черкаси, 2013. – 20 с.
6. И.Д. Мордухай-Болтовский, М.М. Суслов. Новый квартирный закон. Постановление Временного Правительства от 5 августа 1917 года об установлении предельных цен на квартиры и другие помещения. – Петроград, Сенатская типография, 1917. – 108 с.
7. Свободный голос. – № 40. – 02 травня 1917 р.
8. Державний архів Вінницької області (далі – ДАВіО). – Ф.Д. – 262. Протоколи засідань Вінницької міської думи. – Оп. 1. – Спр. 29. – 363 арк.
9. Обов'язкова постанова Гайсинської міської думи // Подольские губернские ведомости. - № 58. – 29 червня 1918 р.
10. Протокол засідання квартирної комісії 9 липня 1918 р. // Слово Подолії. - № 50. – 16 липня 1918 р.
11. Проскурів. Засідання міської думи // Слово Подолії. - № 52. – 18 липня 1918 р.
12. Ухвалений Радою Міністрів «Устав про учот населення в містах і міських оселях Української Держави» від 31 липня 1918 р. // Державний вісник. - № 30. – 04 серпня 1918 р.
13. Ухвалений Радою Міністрів Закон «Про наймання приміщень» від 20 жовтня 1918 р. // Державний вісник. – № 63. – 26 жовтня 1918 р.
14. Вінницька міська управа сповіщає... // Подольское слово. - № 2. – 28 лютого 1919 р.
15. Ухвалений Радою Народних Міністрів та затверджений Директорією УНР Закон «Про продовження чинності закону від 5 серпня 1917 р.» // Шлях. – Ч.4. – 19 серпня 1919 р.

**Витюк А. О. Мери городских дум по регулированию жилищных отношений среди населения на Подолье в 1917-1919 гг.**

*Рассматриваются меры органов местного самоуправления – городских дум в сфере регулирования жилищных отношений среди населения на Подолье в 1917–1919 гг. Освещена законодательная база, на основании которой действовали городские думы, решая данные вопросы и намечены ряд проблем развития региона относительно жилищного строительства. Сравняется развитие и регулирование жилищных отношений в период Центральной Рады, Гетманата Павла Скоропадского и Директории УНР. Определены основные проблемы, с которыми столкнулись городские думы при координации жилищных отношений среди населения Подолья.*

**Ключевые слова:** городская дума, управа, обязательное постановление, примирительные камеры.

**Vitiuk A. O. Measures of Local Authorities concerning regulation of dwelling relations of the Podillya population (1917-1919)**

*Measures of Local Authorities concerning regulation of dwelling relations are under consideration on the territory of Podil from 1917 to 1919 are analyzed in the article. The legal basis is highlighted using which local authorities resolved this kind of issues and a number of problems dealing with the development of building houses in the area are outlined. A comparing analysis concerning the development and regulation of dwelling relations in the period of Central Rada the government of P. Skoropadsky and the rule of UNR. The major problems which local authorities faced while coordinating of dwelling relations among the Podil population have been defined.*

**Keywords:** local authorities, council, obligatory law, cell.

**А. В. Бєлік**

## **СИСТЕМА ВЛАДИ В УКРАЇНІ ПЕРІОДУ ПРАВЛІННЯ ДИРЕКТОРІЇ УНР**

*У статті представлені та проаналізовані дебати представників українського проводу навколо системи влади, яка повинна була бути встановлена після падіння режиму гетьмана П. Скоропадського. Окремо представлена точка зору голови Директорії В. Винниченка.*

**Ключові слова:** Директорія УНР, більшовизм, радянська влада, трудові ради, буржуазія, Трудовий Конгрес.

Доба Директорії УНР стала часом чисельних державотворчих експериментів, серед яких особливе місце належить оригінальній державно-політичній моделі, що розроблялася на основі так званого “трудового принципу”. Окремі аспекти даної проблеми знайшли своє відображення у радянській, закордонній та вітчизняній історіографії. У радянській історичній науці питання українського національного державотворення відзначались певним догматизмом поглядів та переважанням ідеології над наукою. В роботах А. Лихолата, М. Супруненка, І. Рибалка були зроблені спроби дослідити та проаналізувати проблеми розвитку держави даного періоду. Однак, побіжно розглядаючи національні моделі державотворення та критикуючи їх як антинародні та контрреволюційні, автори більше уваги приділяють радянській моделі, як альтернативній українському націоналізму, наголошуючи на її перевагах.

В історичних розробках західних вчених та дослідників з української діаспори також переважає негативна оцінка. Аналізуючи практику державотворення того періоду, історики діаспори зовсім не хотіли розуміти тієї складної ситуації в якій опинився український політичний провід. Піддаючи критиці принципи