УДК 947.084.3/6(477.82)

Мартинюк Я. М.,

e-mail: mart.sn@ukr.net, ORCID ID: 0000-0002-1982-5112,

к.і.н., доц. кафедри соціального забезпечення та гуманітарних наук, Луцький національний технічний університет, м. Луцьк

СОЦІАЛЬНА СФЕРА У ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ВОЛИНІ (1921–1939 РР.)

Анотація. Вивчення проблеми становлення та функціонування на Волині в міжвоєнний період інституту самоврядування викликане цілою низкою причин. Місцеве самоуправління відіграло важливу роль у житті Волинського воєводства. У кожному повіті, гміні та сільській громаді краю існували виборні органи, котрі були покликані виконувати відповідні завдання в галузі господарчого, суспільно-політичного й культурного життя регіону. Здійснений самоуправами вагомий доробок й набутий цінний досвід не втратили свого значення і в наш час. Однією з важливих ділянок праці органів самоврядування на Волині у міжвоєнний період була добродійна діяльність. Вона передбачала всі типи опіки над дітьми, каліками, вбогими, бездомними та непрацездатними, а також охорону материнства, турботу про потерпілих під час війни, запобігання жебрацтву і бродяжництву, боротьбу з алкоголізмом. В умовах економічної кризи особливо актуальною була допомога безробітним, в інших випадках – потерпілим від пожеж та стихійних лих. У статті простежується, як соціальна опіка, здійснювана органами самоуправління, набувала найрізноманітніших форм та проявів. Підкреслюється, що доробок їх праці у цій сфері є вагомим, а досвід – особливо цінним.

Ключові слова: Волинське воєводство, територіальне самоврядування, соціальна опіка, гміна, громада, магістрат.

Martyniuk Y. M.,

e-mail: mart.sn@ukr.net, ORCID ID: 0000-0002-1982-5112,

PhD in History, Associate Professor of the Department of Social Security and Humanities, Lutsk National Technical University, Lutsk

SOCIAL SPHERE IN THE ACTIVITIES OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT IN VOLYN (1921–1939)

Abstract. Studies of the formation and operation in Volyn in the interwar period, caused self-government institute a number of reasons. Local self-government played an important role in the Volyn province. In each district, commune and village community land worked elected bodies, which were designed to perform the relevant tasks in the field of economic, social, political and cultural life of the region. Placed of the local self-government significant achievements and accumulated valuable experience in the field of social care, primary education, the organization of medical care have not lost their importance in our time.

Purpose using unpublished sources, domestic and foreign publishing documents and materials, the author set out to give objective and complete picture of the history and activity of urban and territorial governments in Volyn in the interwar period, show specific features and regional features.

Deprived of law, that serious influence on political life, the local self-governing bodies yet solved the most pressing social and economic problems. Support for agriculture and industry, crafts and trade, large-scale urban construction and the construction of road network - this is not an exhaustive list of the tasks that set themselves and perform self-governing institutions to economic growth in the region. Especially valuable is experience of local self-government in social care.

Key words: Volyn province, territorial governments, social care, commune, magistrate.

DOI: <https://doi.org/10.36477/2616-8510-2019-16-09>

Постановка проблеми. Загальний аналіз діяльності на Волині у міжвоєнний період органів як міського, так і територіального самоврядування дає можливість виділити ряд її найбільш характерних рис та особливостей.

По-перше, позбавлені законодавством можливості серйозного впливу на політичне життя краю самоуправи покликані були вирішувати найактуальніші соціально-економічні проблеми. Підтримка сільського господарства і промисловості, ремесла і торгівлі, широкомасштабне міське будівництво і спорудження мережі доріг – ось далеко не повний перелік тих завдань, котрі ставили перед собою й успішно виконували самоврядні інституції з метою піднесення економічного рівня відсталого у господарчому відношенні регіону.

По-друге, здійснювати широке коло своїх обов'язків органам самоврядування доводилось у досить важких умовах, ускладнених глибокою економічною кризою, наростаючою інфляцією, нерівномірним надходженням державних інвестиційних вкладів, а понад усе – прагненням польського уряду обмежити фінансову незалежність самоуправ, що особливо яскраво проявилось у його податковій політиці. Однак, незважаючи на перелічені вище перешкоди, органи самоврядування у міжвоєнний період проявляли досить активну підприємницьку ініціативу і проводили власну господарську діяльність. Це надавало їм можливість не лише власними силами утримувати необхідний штат працівників, самостійно фінансувати більшість проєктів із запланованої програми праці, але й здійснювати необхідні капіталовкладення в такі галузі, що безпосередньо не належали до їх компетенції, наприклад освіту та медицину.

По-третє, державні інвестиції у розвиток Волині в тому розмірі, в якому вони надходили у 1920-1930-х рр., не забезпечували зростаючих потреб регіону, особливо це стосувалося його соціальної сфери. Саме тому фінансова підтримка загальної початкової освіти, діяльність щодо підвищення рівня медичного обслуговування населення воєводства та санітарного стану його міст та сіл, опіка над тими мешканцями краю, котрі особливо її потребували, значною мірою здійснювались органами самоврядування. Їх доробок у цих галузях є вагомим, а досвід – особливо цінним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Огляд наукової літератури дає підстави для висновку, що, незважаючи на наявність низки праць польських науковців, у яких висвітлюються проблеми діяльності самоврядних інституцій на Волині у міжвоєнний період, у вітчизняній історіографії на сьогоднішній день немає спеціальних комплексних досліджень, у яких би розглядалися ці питання.

Постановка завдання. Авторка поставила за мету висвітлити у статті одну із важливих ділянок праці органів самоврядування, якою була доброчинна діяльність. Вона передбачала всі типи опіки над дітьми, каліками, вбогими, бездомними та непрацездатними, а також охорону материнства, турботу про потерпілих під час війни, запобігання жебрацтву і бродяжництву, боротьбу з алкоголізмом. В умовах економічної кризи особливо актуальною стала допомога безробітним, в інших випадках – потерпілим від пожеж та стихійних лих. Найбільш розповсюдженими були випадки, коли доброчинна діяльність охоплювала окремі сім'ї незаможних членів гмін, які потребували невідкладної реальної допомоги з боку самоуправ. Соціальна опіка здійснювана органами самоуправління, набувала найрізноманітніших форм та проявів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Слід відмітити, що з початку створення у Волинському воєводстві органів територіального самоврядування доброчинна діяльність не належала до їх обов'язків, закріплених за ними законодавчо. Однак на Волині справа соціальної опіки самоуправ над «хворими та бідними» була традиційно розвинутою ще з часів входження краю до складу Російської імперії. Згідно із законодавством останньої гміни зобов'язувалися оплачувати лікування своїх незаможних членів, котрі не мали змоги здійснювати це самостійно [1, с. 32].

Однак ця справа була тісно пов'язана з ретельним веденням статистики населення кожної окремої гміни воєводства. В багатьох із гмін дані так званих «книг постійного населення» не мали нічого спільного з фактичним станом речей. Більшою мірою це стосувалося гмін, де місцеві умови життя та праці не могли задовольнити зростаючих потреб населення, котре в пошуках заробітку переїжджало з місця на місце, переважно до міст. Одночасно гмінні самоуправи змушені були оплачувати лікування тих своїх членів, що нерідко протягом декількох років перебували за межами гміни. З іншого боку, практика стягнення коштів для лікування незаможних членів гмін, опираючись на записи у книгах, негативно відображалася на фінансовому становищі лікарень: витрачені суми повертались їм із значним запізненням.

Становище дещо змінилось із введенням в дію 22 березня 1924 р. закону «Про соціальну опіку» [2, с. 145]. Новий законодавчий акт закріпив деякі зміни у цій галузі діяльності самоврядування та створював для неї правові підстави. З його прийняттям соціальна опіка ставала обов'язковою ділянкою праці органів самоврядування. Одночасно вона набувала значно більшого обсягу: робота самоуправ у цій

галузі не обмежувалася лише оплатою лікування незаможних членів гмін, але й «включала в себе забезпечення за рахунок громадських коштів необхідних життєвих потреб тих осіб, котрі не могли здійснити цього власними силами» [2, с. 146]. Це передбачало всі типи опіки над дітьми, каліками, вбогими, бездомними та непрацездатними, а також охорону материнства, піклування про злочинців, котрі відбули покарання, турботу про осіб, потерпілих під час війни, запобігання жебрацтву і бродяжництву, боротьбу з алкоголізмом і т.п.

Закон від 22 березня 1924 р., детально окреслюючи умови гмінного членства, проголошував:

а) тимчасову допомогу громадянам повинна надавати та гміна, на території котрої перебувала потребуєча допомоги особа;

б) тривалу опіку гміна зобов'язана була надавати тим громадянам, котрі мешкали у її межах принаймні один рік, в іншому випадку кошти опіки, витрачені гміною, на території якої тимчасово проживала потребуєча допомоги особа, поверталися гміні державою [2, с. 147].

У випадку невиконання повітовими союзами самоврядування вищеперелічених обов'язків, передбачених законодавством, міністр праці та соціальної опіки мав право примусово утримати відповідні суми з бюджетів союзів. Стосувалося це однаково всіх форм та видів здійснення самоуправами соціальної опіки.

З метою ефективнішого виконання такого роду обов'язків гміни за згодою повітового сейму могли об'єднуватись у спеціальні союзи. Подібне об'єднання зусиль повітів та виділених з повітів міст вимагало дозволу воєводи. Окрім того, створення таких союзів потребувало затвердження міністра праці та соціальної опіки в узгодженні з міністром внутрішніх справ Речі Посполитої. На підставі ухвали сейму об'єднання інституцій самоврядування у союзи соціальної опіки могло здійснюватися навіть примусово.

Отже, згідно із законодавством виконання функцій соціальної опіки, включаючи необхідні при цьому витрати, покладалось, за невеликим винятком, на повітові союзи самоврядування. Саме їх обов'язками були організація та утримання спеціальних закладів, а також фінансова допомога тим гмінам, котрі через відсутність коштів не могли нести пов'язаних з доброчинною діяльністю необхідних витрат. Наприклад, у 1927-1928 рр. на соціальну опіку повітовими союзами самоврядування Волинського воєводства було витрачено близько півтора мільйони злотих, зокрема: виконавчим відділом Дубнівського повітового сейму 99680 злотих, Горохівського – 1999 злотих, Костопільського – 7403 злотих, Ковельського – 267985 злотих, Кременецького – 267985 злотих, Любомльського – 12764 злотих, Луцького – 79347 злотих, Рівненського 77597 злотих, Володимирського – 29986 злотих, Здолбунівського – 59098 злотих. Магістрати виділених з повіту міст Луцька, Рівного та Ковеля за цей же період часу на доброчинну діяльність витратили відповідно 78846, 168238 і 143893 злотих, що в середньому становило 12% їх бюджетів [3, с.15].

У тому випадку, коли утримання закладів та установ перевищувало фінансові можливості навіть повітових союзів самоврядування, це здійснювалося державою. Так, у 1928-1929 бюджетному році Здолбунівський повітовий сейм передбачав виділити на соціальну опіку 92200 злотих. Однак у змозі був асигнувати не більше 60000 злотих, з огляду на що повітовий союз самоврядування зменшив розмір фінансування сирітського притулку в місті Острозі, виділивши кошти лише на харчування та навчання дітей і відклавши необхідний ремонт приміщення притулку й придбання для його вихованців білизни та одягу на майбутнє. Саме тому 15 лютого 1928 р. виконавчий відділ сейму звернувся з проханням до воєводського управління про фінансову допомогу в утриманні острозького притулку [4, с. 58]. У жовтні цього ж року виконавчий відділ Любомльського повітового сейму зміг виділити на утримання єдиного в повіті закладу соціальної опіки – школи для сиріт та напівсиріт лише 100 злотих щомісячно. Враховуючи це, а також необхідність будівництва нового приміщення для школи, сейм Любомльського повіту також змушений був звернутися з проханням про допомогу [4, с. 23].

Виконуючи завдання в галузі соціальної опіки, самоуправи досить часто стикалися не лише з фінансовими труднощами. У квітні 1928 р. Ковельський повітовий сейм через непридатність приміщення ліквідував сирітський притулок у Ковелі, в якому знаходилося 30 дітей. Виникла необхідність розміщення його вихованців в інших шести закладах, котрі утримувалися повітовим союзом самоврядування. Але проблема полягала в тому, що вони виявилися переповненими: там розташовувалося 50 дітей репатріантів і 60 сиріт з інших повітів, де не було притулків [4, с. 18]. Так, згідно із повідомленнями повітового сейму в ковельському спортивному таборі для дітей-сиріт замість передбачених штатом 25 перебувало 32 вихованці. Переповненими були повітові школа та літній табір для дівчаток у Мацейові. Одночасно на утриманні Ковельського повітового союзу самоврядування перебували й спеціалізовані заклади соціальної опіки для хворих туберкульозом дітей – санаторії в селах Брюховичі та Адамівка, в яких на лікуванні знаходилося 60 хлопчиків та дівчаток, а також маневицький туберкульозний санаторій, де лікувалось 30 хворих сиріт. Усього у закладах соціальної опіки Ковельського повітового сейму перебувало 223 вихованця

з них: 50 утримувались за державний кошт, 62 – іншими повітовими союзами самоврядування, а 111 – саме Ковельським повітовим сеймом [4, с. 16].

В умовах економічної кризи особливо актуальною була допомога безробітним, в інших випадках – потерпілим від пожеж та стихійних лих. Так, у 1928 р. з метою підтримки працівників цукроварні в Житині Рівненського повіту, котрі втратили роботу, повітовий союз виділив 1,802 тис. злотих [5, с. 1]. У 1930 р. магістрат міста Костополя організував комітет допомоги потерпілим від пожежі 1 серпня 1929 р., який при сприянні старости зібрав 4 тис. злотих, завдяки чому «найбідніші погорільці мали можливість приступити до відбудови своїх помешкань» і вже до 31 березня 1930 р. було завершено будівництво 6 цегляних та 5 дерев'яних будинків [6, с. 10].

Найбільш розповсюдженими були випадки, коли добродійна діяльність, здійснювана органами самоврядування, охоплювала окремі сім'ї незаможних членів гмін, які потребували невідкладної реальної допомоги з боку самоуправ. Це було досить поширеним явищем, прикладом чого може слугувати звіт виконавчого відділу Любомльського повітового сейму, який, виконуючи розпорядження воєводського уряду, 4 листопада 1927 р. ухвалив надавати протягом 1928-1929 рр. постійну фінансову допомогу мешканцю села Згорани Лукашу Шелешцюку. Матеріальне становище його сім'ї було встановлено Згоранською гмінною управою і зафіксовано протоколом від 10 жовтня 1927 р.: «Лукаш Шелешцюк має три десятини землі, будинок, 2 корови, 1 коня і 1 свиню. Родина складається з дружини Анісії, дочок Марії і Теодори, сина Василя та сестри Ганни, непрацездатної каліки. Шелешцюк сам каліка без правої ноги» [4, с. 40]. Враховуючи каліцтво двох членів сім'ї, їх непрацездатність та пов'язане з цим важке матеріальне становище, гмінна управа прийняла рішення про надання допомоги цим мешканцям.

Наведені вище приклади можуть слугувати доказом того, що добродійна діяльність самоуправління набувала найрізноманітніших форм та проявів. Соціальною опікою самоврядні структури охоплювали як окремих мешканців воєводства, так і цілі соціальні групи (безробітних, ветеранів війни, інвалідів, дітей-сиріт і т.п.).

Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі. Загалом, характеризуючи форми й методи, здобутки й прорахунки діяльності інституту місцевого самоврядування на Волині у міжвоєнний період, в першу чергу слід відзначити, що головним його завданням було забезпечення потреб населення й піднесення його загального життєвого рівня. Там, де держава була не в змозі ефективно вирішувати найгостріші проблеми соціально-економічного й суспільно-політичного розвитку краю, самоуправління успішно здійснювало свої адміністративні, координуючі та регулюючі функції, охоплюючи майже всі сторони життя регіону.

При цьому підкреслимо, що результати праці самоуправ є тим більш вражаючими, якщо враховувати постійні спроби уряду законодавчо всіляко обмежити їх незалежність, у тому числі й фінансову, а також посилити контроль за будь-якими напрямками і проявами їх діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Jaroszyński M. Samorząd terytorjalny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy. – Warszawa: Towarzystwo wydawnicze «Ignis», 1923. – 142 s.
2. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1924. – № 92. – Poz. 726.
3. Державний архів Волинської області (далі – ДАВО). – Ф.46. – Оп.1. – Спр.1418. Звіт відділу соціальної опіки про роботу за 1929-1930 рр.
4. ДАВО. – Ф.46. – Оп.1. – Спр.1271. Матеріали по питанню соціальної опіки на території Волинського воєводства.
5. ДАВО. – Ф.46. – Оп.1. – Спр.1424. Звіт комітету допомоги безробітним і про засоби, витрачені на допомогу безробітним.
6. ДАВО. – Ф.46. – Оп.1. – Спр.1817. Звіти магістратів і комісій по розбудові міст в ході будівельних робіт.

REFERENCES

1. Jaroszyński, M. Wnioski do reformy, (1923). Warsaw, Samorząd terytorjalny w Polsce. Stan obecny. – 142 p.
2. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, (1924). Warsaw, No 92. Item 726.
3. Fund 46. Description 1. Case 1418. - State Archives of Volyn region. Lutsk.
4. Fund 46. Description 1. Case 1271. - State Archives of Volyn region. Lutsk.
5. Fund 46. Description 1. Case 1424. - State Archives of Volyn region. Lutsk.
6. Fund 46. Description 1. Case 1817. - State Archives of Volyn region. Lutsk.