

УДК 947.084.3/6(477.82)

Я. М. Мартинюк

ПІДТРИМКА ОСВІТИ ТА МЕДИЦИНИ ОРГАНАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ВОЛИНІ У МІЖВОЄННИЙ ПЕРІОД

Стаття присвячена дослідженню інституту територіального самоврядування, котрий функціонував на Волині у міжвоєнний період (1921-1939 рр.). На основі аналізу опублікованих і архівних джерел, наукової літератури, охарактеризовано деякі аспекти діяльності органів самоврядування у сфері підтримки освіти та медичного обслуговування населення краю. Проаналізовано помилки та прорахунки у роботі самоуправ, виявлено регіональні особливості. У результаті проведеного дослідження зроблено відповідні висновки та узагальнення.

Ключові слова: Волинське воєводство, територіальне самоврядування, гміна, повіт, сеймик, магістрат.

Незважаючи на всілякі законодавчі обмеження та загалом несприятливу економічну ситуацію в Другій Речіпосполитій, а також слабке фінансування державою самоврядних установ, доробок їх праці у важливих сферах соціально-економічного розвитку Волинського воєводства був досить вагомим. Досвід роботи самоуправ саме в цих галузях є особливо цінним та актуальним в наш час, коли налагоджуються і встановлюються шляхи та механізми вирішення найгостріших проблем сьогодення. Отже, окрім суто наукового інтересу, актуальність піднятої проблеми зумовлена також практичними потребами сьогодення. Здійснений самоуправами доробок й набутий досвід у освітній сфері та галузі охорони здоров'я не втратили свого значення і в наш час.

Слід відмітити, що найбільший внесок у вивчення окремих питань, пов'язаних з діяльністю інституту самоврядування як на Волині, так і загалом у Другій Речіпосполитій зробили польські вчені – історики та правознавці. В сучасній польській історіографії є низка публікацій з окремих проблем історії нашого краю в період між двома світовими війнами, а також статті, присвячені конкретно діяльності органів міського та територіального самоврядування. Особливу цінність становлять монографічні дослідження А.Айненкеля, А.Лучака, Р.Шведа [1; 2; 3].

Окремо можна виділити групу праць, у яких висвітлюється діяльність органів міського і територіального самоуправління та їх особливості в інших регіонах Другої Речіпосполитої [4-9]. Вміщений в них науковий матеріал дає можливість зробити порівняльний аналіз методів та напрямів роботи самоуправ на території різних польських воєводств.

Огляд наукової літератури дає підстави для висновку, що, незважаючи на наявність праць польських науковців, у яких висвітлюються проблеми діяльності самоврядних інституцій на Волині в міжвоєнний період, у вітчизняній історіографії на сьогоднішній день немає спеціальних комплексних досліджень, у яких би розглядалися ці питання. З огляду на зазначене, автор має за мету висвітлити окремі аспекти роботи самоврядних установ, виконуваної у сфері освіти та охорони здоров'я місцевого населення.

Отже, чималу увагу самоуправи приділяли вирішенню такої проблеми, як підвищення освітнього рівня населення воєводства, хоча безпосередньо самоврядування не було відповідальним за стан його загальної початкової освіти. Окрім сеймиків та повітових відділів існувала незалежна шкільна рада – інституція, спеціально створена для вирішення проблем освіти та шкільництва краю. З цією ж метою на території Волинського воєводства за розпорядженням міністра віросповідань і публічної освіти 3 травня 1922 р. було створено шкільний округ з центром у Луцьку [10, арк.29]. З 1 грудня 1922 р. місце перебування куратора було переведено в Рівне [11, арк.6].

Однак, незважаючи на те, що керівництво освітою здійснювалось переважно на державному рівні, "власне з громадських доходів самоуправи, в яких українське населення бере головну участь на даному терені, – підкреслювала в 1938 р. газета "Волинське слово", – вони могли б в дуже значній мірі підтримати українське шкільництво та розбудувати таке потрібне на Волині фахове шкільництво. Українське шкільництво, що все більше розростається, відчуває негайну потребу будови відповідних будинків і сталої систематичної фінансової допомоги" [12, с.4].

Згідно із законами "Про створення і утримання загальних шкіл" та "Про будівництво загальних шкіл" від 17 лютого 1922 р., до обов'язків гмінних самоуправ належало раціональне використання виділених державою коштів на забезпечення шкіл необхідними приміщеннями та кваліфікованими вчительськими кадрами [13, с.28]. Наприклад, у 1933 р. повітове самоврядування отримало дозвіл державної адміністрації на відкриття в Горохові філіалу Луцької гімназії, але з тією умовою, що будівництво помешкання для навчального закладу фінансуватиме самоуправління. Вклад повітового союзу самоврядування в спорудження будівлі становив 16617 злотих. Одночасно стараннями працівників самоуправ у 1938 р. було отримано згоду міністерства релігійних визнань та освіти на відкриття в цьому ж місті при підтримці самоврядування природничого ліцею [14, арк.118].

Окрім того, законодавство зобов'язувало гміни постачати навчальним закладам спеціальне обладнання, письмове приладдя, забезпечувати їх опалення та освітлення. Самоуправи також несли відповідальність за належний санітарний стан шкіл.

Досить часто утримання працівників освіти здійснювалось за рахунок гмін. Кваліфіковані вчительські кадри, згідно із законодавством, отримували від останніх земельні наділи розміром близько 2 моргів. У тому випадку, якщо гміна не мала земельної власності, держава сплачувала вчителям грошовий еквівалент її вартості. Забезпечення вчителів житлом (з умовою сплати його чиншової вартості) також належало до обов'язків гмінних самоуправ [13, с.197].

На практиці гміни не обмежувались виконанням лише передбачених законодавством обов'язків і, як правило, з огляду на скрутне становище шкільництва краю, добровільно несли значно більші витрати. Видатки на освіту, які передбачалися в щорічних бюджетах гмінних органів самоврядування, були обов'язковими, в протилежному випадку примусово вносились до бюджетів повітовими відділами. Натомість вільне користування цими коштами не належало до компетенції органів гмінного самоуправління. Вони передавались у розпорядження воєводського шкільного нагляду. Останній був незалежним органом, не пов'язаним із самоврядуванням. Це спричинювало певні тертя та суперечності між ними, що в цілому негативно відбивались на освітній справі.

Будівництво шкіл велось особливо з великим розмахом у 1930-х рр. Про це може свідчити той факт, що в 1930–1932 рр. завдяки фінансуванню гмінними самоуправами та при допомозі державних кредитів було побудовано два нових та відремонтовано одне приміщення для початкових шкіл у Горохівському повіті. Але це, звичайно, не задовольняло зростаючих потреб населення і тому в 1934 р. у сільських гмінах цього повіту було проведено акцію добровільних вкладів мешканців на будівництво шкіл, внаслідок чого було зібрано понад 113 тис. злотих, що сприяло новому плановому будівництву шкільних приміщень. Результатом було те, що вже до 1939 р. в Горохівському повіті було зведено 99 нових шкіл, вартість будівництва котрих становила 770305 тис. злотих. Усього ж на цей час навчання проводилось у 233 шкільних приміщеннях, 158 з яких були власністю гмін цього повіту [15, с.100]. У 1934–1938 рр. у Дубнівському повіті відкрито 50 нових шкільних приміщень. Витрати на їх будівництво становили 1,2 млн. злотих. У Луцьку лише в 1939 р. було введено в дію 6 нових приміщень для навчальних закладів [16, с.28].

При будівництві шкіл, що було обов'язком усієї гміни, а не окремих громад, дотримувалась строга черговість, що встановлювалась повітовою шкільною радою. В цій справі не лише держава надавала самоуправам грошову допомогу у формі різноманітних дотацій (як правило, в розмірі 50% вартості будівництва), а й велику роль відігравали позики, котрі надавало самоуправам Товариство підтримки будівництва загальних громадських шкіл, а також добровільні пожертвування населення воєводства [15, с.100].

У позашкільній освіті діяльність самоврядування, зокрема повітового, набувала переважно форм фінансування культурно-освітніх громадських організацій. Це ж стосувалось і професійної освіти. Майже всі сеймики надавали фінансову підтримку різного роду сільськогосподарським союзам, гурткам і товариствам. Деякі повітові союзи самоуправління проявляли ініціативу в цьому напрямку та розвивали самостійну діяльність, наприклад, власним коштом утримували фахівців-інструкторів – спеціалістів з різних галузей господарства: рільничих, паркових, шкільних і т.п. [16, с.95].

До обов'язків самоврядування належало й піклування про належний освітній рівень власних працівників. Значну роль тут зіграли спеціальні шеститижневі курси, котрі щорічно влаштовувались воєводським управлінням, та п'ятимісячні курси, які організовувались вищим навчальним закладом комунальної адміністрації у Варшаві (Studjum Administracji Komunalnej (SAK)). Загалом у 1930 р. на подібних шеститижневих курсах навчалось 50 слухачів, а в 1931 р. – 55. Всього на п'яти щорічно проведених воєводським управлінням курсах для працівників самоврядування було підготовлено 230 спеціалістів: помічників бургомістрів, канцеляристів і т.п., а на VII-VIII курсах у Варшаві, котрі відбулися в 1930 р. було всього 23 слухачі з Волині, виключно працівники повітових та міських самоуправ, а також гмінні писарі та їх помічники.

Отже, кількість працівників самоуправ, котрі отримали спеціальну освіту за такий незначний період часу, була досить значною, а їх праця у повітових союзах самоврядування, за словами волинського воєводи Г.Юзевського, була “безперечно помітною і плідною” [17, арк.2].

Досить важливою ділянкою освітньої роботи самоуправ була організація бюро правових порад. Ця справа мала важливе значення саме для Волинського воєводства, в період його правового становлення як частини Другої Речіпосполитої та самоусвідомлення населення краю як громадян польської держави: “Коли щохвилі створюються нові закони, коли досить часто змінюються правові приписи, в цьому правовому лабіринті важко зорієнтуватись навіть освіченій людині, не те що населенню, цілком зайнятому лише фізичною працею” [16, с.97]. Особливо відчутною була необхідність у наданні порад у галузі адміністративного права та державної податкової системи.

Ряд конкретних обов'язків було покладено на повітові союзи самоврядування законом від 9 липня 1920 р. “Про народні рільничі школи” [18, с.162]. Ці навчальні заклади організовувались і для жінок-селянок. Так, було створено у 1931 р. жіночу рільничу школу в селі Охлопові Горохівського повіту. В ній щорічно навчалось близько 45 майбутніх молодих сільських господинь [15, с.37].

З 1 грудня 1920 р. у розпорядження міністерства громадського здоров'я перейшли всі медичні заклади на Волині, які в минулому були підпорядковані земствам [19, арк.9]. У 1921 р. заплановані державним бюджетом витрати на охорону здоров'я населення Волинського воєводства становили близько 110 млн. марок, але витрачено на реалізацію конкретних проектів було лише 44 млн. марок [19, арк.9]. На другому з'їзді керівників самоврядування, який відбувся 16 грудня 1921 р., директор воєводського управління охорони здоров'я М.Петкевич так характеризував стан медичного обслуговування населення краю:

“Непомірний ріст інфляції та дорожнечі протягом року призвів до того, що багато проектів не вдалось впровадити в життя, а шпитальні будинки, котрі не ремонтуються з початку світової війни, і надалі залишаються в стані страшного занедбання. В лікарнях не вистачає інструментів, білизни, ковдр, медикаментів та перев'язочного матеріалу. Харчування хворих і лікарського персоналу відбувається неналежним чином. Виданих кредитів вистачає ледве на те, щоб не зачиняти лікарні й відтягнути кризу, котра їм загрожувала [19, арк.10]”. У 1921 р. на території краю нараховувалось лише 10 лікарень на 450 місць та 30 амбулаторій. Цього, звичайно, не вистачало для того, щоб забезпечити кваліфікованим медичним обслуговуванням майже 1,5 млн. його населення. Поряд з цим М.Петкевич висловив пропозицію, котра знайшла одностайну підтримку учасників з'їзду та стала настановою для подальшої їх праці: “Потрібно всіма силами прагнути до того, щоб найближчим часом провести організацію повітового самоврядування, яке б взяло у свої руки медицину і забезпечило населення лікарською допомогою, а також зайнялось би поліпшенням стану здоров'я населення міст та сіл. Лише таким чином вдасться підняти із занепаду лікарні та інші медичні заклади воєводства [19, арк.10]”.

В галузі охорони здоров'я населення краю законодавство покладало на самоврядування досить широкі обов'язки. Перш за все до них належало будівництво та утримання лікарень. Протягом 20-30-х рр. силами органів самоврядування велось будівництво значної кількості медичних закладів: лікарень, поліклінік та амбулаторій. Наприклад, спеціальним рішенням на одному із своїх засідань рада міської гміни Любомля 28 вересня 1928 р. “ухвалила на честь десятої річниці незалежності Польщі приступити спільно із повітовим сеймиком і магістратом до будівництва лікарні в Любомлі [20, арк.2]”. Для лікарні магістрат виділив відповідну земельну ділянку, а витрати на будівництво гмінна рада розподілила між гмінами Любомльського повіту відповідно до їх прибутків. Згідно з цими рішеннями було створено спеціальну будівельну комісію, до складу якої увійшли представники всіх гмін Любомльського повіту. За аналогічною схемою до 1938 р. побудовано нові лікарні в Луцьку, Дубно, Рівному, Сарнах.

Переважаюча частина сеймиків намагалась утримувати лікарні на кошти, сплачувані хворими за медичне обслуговування, тобто за рахунок так званих лікарняних такс. Однак на практиці, в умовах зростаючої інфляції та досить складної процедури стягнення лікувальних коштів, ці суми не покривали всіх необхідних витрат. Так, наприклад, загальна сума, необхідна на утримання лікарні Рівненського повітового союзу самоврядування, становила в 1924 р. більше одного мільярда марок, що становило 21,4% усього його бюджету [20, арк.4]. Це спонукало деякі сеймики до зменшення тарифів оплат за медичне обслуговування і впровадження натомість спеціального “шпитального” податку. З метою його стягнення населення повітів поділялось на різні категорії, залежно від отримуваного прибутку чи вартості особистого майна. Для кожної категорії мешканців встановлювались різні податкові ставки.

Досить важливою справою для охорони здоров'я населення було запровадження на селі інституту кваліфікованого акушерства. В умовах панування консерватизму та закоренилих забобонів, а також матеріальних нестатків спеціалісти не могли утримуватись за рахунок приватної практики. Саме тому необхідною була допомога інституцій самоврядування. Як правило, розповсюдженими були дві форми роботи самоуправ у цьому напрямі: гміна повністю оплачувала працю акушерки, покладаючи на неї обов'язок безкоштовної допомоги мешканцям гміни, або лише допомагала їй, надаючи житло, продукти харчування, паливо та ін.

У зв'язку з тим, що в краї відчутним був брак кваліфікованих лікарських кадрів (у середньому один лікар обслуговував 25 тис. мешканців), велике значення мала організація повітовим самоврядуванням так званих осередків здоров'я. Вони мали розгалужену на території кожного повіту мережу поліклінік і медичних пунктів, де обстеження хворих відбувалось, як правило, раз на тиждень у чітко встановлений день.

До обсягу діяльності самоврядування із самого початку його існування належало створення на території Волинського воєводства широкої мережі санітарно-ветеринарних закладів, покликаних запобігати поширенню інфекційних захворювань домашньої худоби, які завдавали значної шкоди тваринництву краю. Це ставало ще більш актуальним з огляду на те, що ветеринарний нагляд, здійснюваний державою, був недостатнім і не враховував особливого значення тваринництва для господарчого розвитку регіону. Уся домашня худоба підлягала спеціальному обстеженню кваліфікованими фахівцями. Навіть на рівні гміни це обов'язково були фельдшери із відповідною ветеринарною освітою. На покриття витрат, пов'язаних із створенням санітарно-ветеринарних закладів, у гмінних бюджетах передбачались відповідні статті.

Про те, яку увагу приділяло воєводське управління цій проблемі, свідчить ряд виданих ним циркулярів та розпоряджень, наприклад, про ветеринарне лікування та паспортизацію свійських тварин, про створення посади так званих оглядачів худоби та належну організацію міських тваринних ярмарків та боєнь, про введення спеціального податку на худобу та ін. Реалізація перелічених вище розпоряджень державної адміністрації була одним із головних завдань органів територіального самоврядування.

Загальний аналіз праці 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 проектів 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 воеводства 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.

Джерела та література

1. Ajnenkiel A. Polskie Konstytucje / A. Ajnenkiel. – Warszawa, 1982. – 234 s.
2. Łuczak A. Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918–1939 / A. Łuczak. – Warszawa, 1973. – 145 s.
3. Szwed R. Polska Partia Socjalistyczna w wyborach samorządów terytorialnych w latach 1919–1939 / R. Szwed. – Częstochowa, 1993. – 133 s.
4. Antczak S. Samorząd miejski Poznania w latach 1919–1933 / S. Antczak // Kron. M. Pozn. – 1996. – № 1. – S.288-300.
5. Heliasz A. Ustrój samorządu miejskiego w Galicji i w b. zaborze pruskim u progu II Rzeczypospolitej / A. Heliasz // Dzieje Najnowsze. – 1973. – S.15-20.
6. Chojecka E. Śląskie tradycje samorządowe / E. Chojecka // Myśl Protestantska. – 1997. – № 1. – S.25-31.
7. Marczuk J. Rada Miejska i Magistrat Lublina 1918–1939 / J. Marczuk. – Lublin, 1984. – 125 s.
8. Nartonowicz-Kot M. Oblicze polityczne samorządu miejskiego Łodzi w latach 1919–1939 / M. Nartonowicz-Kot // Rocznik Łódzki. – T.XXXI. – 1982. – S.102-103.
9. Dalecki M. Ustrój samorządowych władz miejskich Przemysła w latach 1918-1939 / M. Dalecki // Rocznik Przemysłowy. – 1997. – T.33. – S.73-80.
10. Державний архів Волинської області (ДАВО), ф.454., оп.1, спр.54. – 126 арк.
11. Державний архів Рівненської області (ДАРО), ф.30, оп.20, спр.836. – 204 арк.
12. Волинське слово. – 1938. – 3 липня.
13. Wakar W. Zagadnienia samorządu w Rzeczypospolitej odzyskanej / W. Wakar. – Warszawa, 1924. – 165 s.
14. ДАВО, ф.46, оп.6, спр.686. – 156 арк.
15. Powiat Horochowski. Jego możliwości i potrzeby. – Horochow: Nakładem wydziału powiatowego w Horochowie, 1939.
16. Jaroszyński M. Samorząd terytorjalny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy / M. Jaroszyński. - Warszawa: Towarzystwo wydawnicze "Ignis", 1923. – 142 s.
17. ДАВО, ф.46, оп.9-а, спр.349-а. – 147 арк.
18. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1920. – №62. – Poz.398.
19. ДАВО, ф.46, оп.1, спр.702. – 184 арк.
20. ДАВО, ф.46, оп.1, спр.1179. – 158 арк.

Мартынюк Я. Н. Поддержка образования и медицины органами территориального самоуправления на Волини в период между двумя войнами.

Статья посвящена исследованию территориального самоуправления на Волини в период между двумя мировыми войнами (1921-1939 гг.). На основании анализа изданных и архивных источников, а также научной литературы, дана характеристика некоторых аспектов деятельности органов самоуправления в сфере поддержки образования и медицинского обслуживания местного населения. Отмечены ошибки и просчеты в исполняемой самоуправлением работе, проанализированы ее региональные особенности. В результате проведенного исследования сделаны соответствующие выводы и обобщения.

Ключевые слова: Волинское воеводство, территориальное самоуправление, гмина, сеймик, повит, магистрат.

Martyniuk Y. M. Support of education and medicine by local self-government body's in Volyn during the period between wars.

The article is dedicated to the investigation of the institute of the local self-governing, which functioned in Volyn during the period between wars (1921-1939). It describes some aspects of local government in supporting education and health care on the basis of published and archival sources, scientific literature. The mistakes and errors in the self-government are analyzed, revealed regional features. As a result of this research the correct conclusions and generalizations are made.

Keywords: Volyn principality, local self-governing, gmina, povit, sejm, magistrate.