

Ганський В. О.,

к.е.н., к.і.н., доцент, радник ректора з питань туризму, Інститут підприємницької діяльності, м. Мінськ

ТУРИЗМ В ДІЯЛЬНОСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ І МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ПОЛЬЩІ У 1920-1930-ТІ РР.

Анотація. У статті розглядається діяльність регіональних (на рівні воєводства) і локальних (на рівні повіту) посадових осіб і органів державного управління та самоврядування Польщі з регулювання і розвитку подорожей, туризму і відпочинку у міжвоєнний період. Показані механізми утворення і структура цих інституцій, визначаються їх повноваження у сфері туризму і показуються їх завдання щодо розвитку туристичної сфери та ін. Окремо показано місце у розвитку туризму і туристичної індустрії інституцій, які не були органами територіального управління – окружних дирекцій залізниці та Союзу повітів.

Ключові слова: туризм, історія туризму, воєводство, повіт, місцеве самоврядування, Польща, міжвоєнний період.

Ganski U. A.,

Ph.D. in Economics, Ph.D. in History, Associate Professor, Rector's Advisor for Tourists Matters, Institute of Entrepreneurial Activity, Minsk

TOURISM IN THE ACTIVITIES OF REGIONAL AND LOCAL AUTHORITIES OF POLAND IN THE 1920-1930S

Abstract. The article presents the activities of the regional (voivodships) and local (powiats) officials and state administration and self-government of Poland for regulation and development of travel, tourism and leisure in the interwar period. The paper presents the mechanisms of formation and structure of these institutions, defines their powers in the field of tourism and shows them the task of development of tourism sector etc. The text separately highlights the institutions to the development of tourism and the tourism industry, which were not territorial authorities – regional directorates of the railroad and Union of powiats.

Keywords: tourism, history of tourism, voivodeship, powiat, local government, Poland, interwar period.

Постановка проблеми. У сучасних умовах активного розвитку національної туристичної індустрії в країнах Центральної та Східної Європи актуалізуються питання вивчення історичного досвіду в цій сфері. І тут одним із найбільш маловивчених, але наповнених важливим історичним досвідом, є період перебування західнобілоруських і західноукраїнських земель у складі Польської держави у 1920-1930-ті рр. У міжвоєнній Польській Республіці система органів державного регулювання туризму була досить розгалуженою. На державному рівні такими були в першу чергу міністерство громадських робіт, у структурі якого в 1919-1932 рр. функціонував департамент туризму, та міністерство комунікацій, у структурі якого в 1932-1939 рр. функціонував відділ загального туризму. Також практично і всі інші міністерства володіли певною часткою повноважень у туристичній сфері. Однак це вносило певну розосередженість і розмитість функцій в систему державного регулювання туризмом. Проте найбільший внесок у розвиток туристичної сфери вносили саме інституції регіонального і локального рівня, повноваження яких були визначені більш чітко і які здійснювали безпосередній контакт із суб'єктами туристичної діяльності на місцях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання історії розвитку та державного адміністрування туризму в міжвоєнний період досліджували у своїх роботах як українські (Т. Ковальчук, В. Дмитрук, Я. Верменич, Н. Заставецька, О. Завадська та ін.), так і білоруські (О. Білий, І. Мельников, В. Ганський,

І. Тітович та ін.) і польські вчені (Л. Цвікла, Л. Бутовський, Є. Хельмецький, Є. Гай, С. Лещицький, Я. Умінський та ін.).

Постановка завдання. Метою статті є дослідження діяльності регіональних і локальних органів державного управління і самоврядування міжвоєнної Польської Республіки у сфері розвитку туризму та відпочинку на підконтрольних їм територіях, визначення їх повноважень і напрямів діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Органом державного регулювання туризму на регіональному рівні (рівні воєводств) був воєвода. Ще з 1919 р., серед іншого, до його компетенції відносилися: контроль паспортного режиму; контроль діяльності громадських організацій, об'єднань і спілок; реєстрація громадських організацій, об'єднань і спілок; контроль діяльності курортів та рекреаційних зон; охорона навколишнього середовища та ін. [1, s. 56].

У 1928 р. президент видав розпорядження, в якому заново визначив функції місцевих і територіальних виконавчих і розпорядчих органів. До сфери відповідальності воєводи відносилися наступні питання туристичної сфери: паспортні питання; ведення реєстру громадських організацій, об'єднань і спілок – якщо їх діяльність обмежувалася територією відповідного воєводства; питання сільського господарства, включаючи лісове; питання комунікації, за винятком залізничної; питання культури і мистецтва (у тому числі охорона історико-культурної спадщини) та ін. У відповідності до закону про курорти від 1922 р. воєвода отримував повноваження по затвердженню статутів, в яких були прописані принципи і тарифи курортних платежів, що стягувалися на користь Курортного фонду з відпочиваючих (за винятком території державних курортів). З 1923 р. воєвода отримав право затверджувати розміри зборів за право полювання на території воєводства, а також встановлювати час полювання і риболовлі на окремі види риби, звірів і птахів [2, s. 453-476].

З 1927 р. воєвода видавав концесії на право ведення туристичного бізнесу і відкриття бюро подорожей. До сфери компетенцій воєводи відносилися і видача дозволів на будівництво, реконструкцію та ремонтні роботи, в тому числі на об'єктах спадщини, призначених для готельного бізнесу. Воєвода також був органом виконавчої влади першої інстанції у сфері реставраційних робіт на об'єктах історико-культурної спадщини, давав висновки про цінність об'єктів спадщини і вів реєстр пам'яток історії та культури, розташованих на території відповідного воєводства, видавав дозволи на проведення археологічних розкопок та ін. Для цілей охорони історико-культурної спадщини в допомогу воєводам з 1924 р. діяли окружні реставраційні комісії (у Варшаві, Кракові, Львові, Познані, Вільні та Любліні) [3, s. 84-85].

Організаційна структура воєводського управління протягом усього міжвоєнного періоду неодноразово змінювалася. З 1919 р. воєводське управління складалося з департаментів: адміністративного (питання сфери діяльності міністерств релігійних культів і народної освіти, мистецтва і культури), громадського здоров'я, сільського господарства та ветеринарії (у тому числі відділ охорони лісів), промисловості, а також окружної дирекції громадських робіт. Департаменти, в свою чергу, ділилися на відділи. Нова структура воєводських управлінь була запроваджена 30 березня 1921 р. Тепер воєводські управління ділилися на відділи, які склалися з підвідділів. Відділ адміністрації курирував питання зі сфери відповідальності міністерства внутрішніх справ. З 1923 р. створювалися відділи мистецтва і культури. Крім того, питаннями туризму займалися також відділи громадського здоров'я, сільського господарства, промисловий, а також окружна дирекція громадських робіт. З наступного ж року воєводи отримували право формувати структуру воєводського управління, виходячи з регіональної специфіки та нагальних потреб. Наприклад, у Поліському воєводському управлінні у Бресті не існувало відділу сільського господарства, хоча був відділ водних шляхів сполучення, а у Вільні і Львові – водні відділи. Також у Віленському воєводському управлінні, як і у Волинському і Львівському, існували відділи мистецтва і т.д. [4, s. 47-53].

У зв'язку з ліквідацією в 1932 р. окружних дирекцій громадських робіт у воєводських управліннях створювалися відділи будівництва і комунікацій, які займалися питаннями будівництва та утримання дорожнього господарства. Саме ці відділи і видавали концесії на комерційні перевезення пасажирів автомобільним транспортом, займалися питаннями туризму: облік об'єктів і територій туристичної атракції, розвиток краєзнавства і туризму, координація діяльності воєводських туристичних комісій, виділення фінансування на туристичні цілі та ін. [5, s. 21-29]. В 1937 р. у зв'язку з реформою державного

апарату міністерство комунікацій виступило з ініціативою створення у воєводських управліннях нарівні з дорожніми відділами відділів дорожнього руху, які б займалися серед іншого і питаннями туризму у воєводстві.

З точки зору розвитку туризму ключове значення мало створення розпорядженням міністерства громадських робіт від 3 березня 1924 р. у воєводських управліннях дирекцій громадських робіт та введення в їх структурі посади референтів з питань туризму. Референти покликані були посилити організаційну систему державного регулювання туризму в країні. На практиці ж, беручи до уваги обмежені фінанси, їх функції входили до компетенції одного зі співробітників дирекції громадських робіт, тобто осіб, часто дуже далеких від сфери туризму. На відміну від фінансування, інструкції воєводські референти з питань туризму отримували справно. Вони повинні були налагодити тісний контакт з місцевими туристичними та красназничими громадськими об'єднаннями та організувати їх там, де їх до цього не існувало; були зобов'язані брати участь в акціях із охорони природи. Деякі референти, наприклад у Поліському воєводстві, розвинули в цьому напрямку досить активну діяльність; у той же час інші обмежилися лише загальними організаційними питаннями [6, s. 74-79]. Форми діяльності референтів активно обговорювалися на нарадах у департаменті туризму, а з 1932 р. у відділі загального туризму.

Як згадувалося вище, 25 березня 1925 р. було прийнято рішення про утворення воєводських туристичних комісій у якості консультативних органів при воєводських управліннях. До складу комісій мали входити делегати органів влади другої інстанції, підпорядкованих міністерствам: громадських робіт, внутрішніх справ, релігійних культів і народної освіти, залізниці, фінансів, промисловості і торгівлі, а також Генеральної дирекції пошт і телеграфів та Центральної дирекції служб здоров'я. Комісії також могли запрошувати на свої засідання з правом дорадчого голосу делегатів громадських інституцій сфери туризму. Воєводський референт з питань туризму також входив до складу комісії та очолював її. Засідання комісії повинні були проходити не рідше шести разів на рік. Але ця вимога практично ніколи не виконувалася та її незабаром зменшили до двох.

У завдання діяльності воєводської туристичної комісії входили:

- поліпшення умов подорожей по території воєводства;
- підвищення рівня сервісу готельно-ресторанного бізнесу, місць відпочинку;
- поліпшення комунікації (в тому числі залізничної, автобусами й особистими автомобілями, засобами водного транспорту);
- популяризація екскурсій, особливо в молодіжному та шкільному середовищі;
- створення будинків і баз відпочинку тощо [8, s. 34-37].

Міністерство внутрішніх справ доповнило перелік функцій комісій питаннями громадського здоров'я: розвитку місць відпочинку і курортів, їх реклами, створення спілок власників вілл і пансіонатів та ін.

У 1931 р. міністерство громадських робіт провело реформу діяльності воєводських туристичних комісій. Вони повинні були стати дорадчим органом при воєводі. Розвиток туризму на території воєводства передбачалося здійснювати за рахунок:

- підвищення рівня готельного та ресторанного бізнесу;
- поліпшення умов перебування на території курортів і місць відпочинку;
- поліпшення залізничного, автобусного та водного сполучення;
- будівництва туристичних баз та баз відпочинку, будинків для ночівлі шкільних туристичних груп;
- ініціювання створення туристичних організацій, пошкваллення їх діяльності, об'єднання близьких за цілями організацій в одну і т.д.;
- надання допомоги туристичним організаціям у справі навчання і підвищення кваліфікації екскурсоводів та туристичних провідників;
- ініціювання та підтримання високої активності місцевих спілок підтримки туризму, надання їм допомоги в справі популяризації туризму;
- співпраці з Державною комісією охорони природи і фахівцями реставраційної сфери та ін. [9, s. 41-46].

У 1922 р. розпорядженням міністерства охорони здоров'я були створені при воєводських управліннях комісії у справах літніх таборів. Їх метою, як і Тимчасової ради з питань літніх таборів на загальнодержавному рівні, стала координація діяльності влади щодо забезпечення дітей та молоді

можливістю для літнього відпочинку на природі. Комісії зобов'язувалися брати участь в організації у воєводствах діяльності літніх таборів, здійснювати координацію і нагляд за їх діяльністю, підтримку локальних ініціатив у цій сфері, розподіл коштів між таборами та ін. [10, s. 164-179]. Проіснували воєводські комісії у справах літніх таборів до 1938 р., коли їх функції перейняли відповідні відділи воєводських управлінь.

Безліч практичних питань, пов'язаних зі сферою туризму, відпочинку та подорожей, перебувало в сфері відповідальності повітових старост. На рівні повітів видавалися концесії на ведення готельного бізнесу, відкриття пансіонатів і постійних дворів. Староста повинен був стежити за дотриманням санітарних норм підприємствами тимчасового розміщення, видавати дозволи на проведення ремонтно-будівельних робіт, здійснював нагляд за діяльністю громадських організацій і об'єднань, видавав індивідуальні та групові паспорти для виїзду за кордон, дозвіл на тимчасове перебування на територіях, прилеглих до державного кордону. У його компетенцію входили охорона та контроль раціонального використання туристично-рекреаційних ресурсів, об'єктів історико-культурної спадщини та ін. Свої функції староста здійснював за допомогою староства (повітової адміністрації), до компетенції якого входили питання: громадських об'єднань, паспортів, прописки, господарської діяльності, полювання і риболовлі, автомобільних доріг загального користування і водних шляхів сполучення, питання мистецтва і культури та ін. З 1920 р. питаннями туризму в повітових адміністраціях займалися: перший відділ (питання підприємництва та культури), другий відділ (паспорти і прописка, діяльність громадських організацій), третій відділ (полювання, рибальство, охорона навколишнього середовища). З 1930 р. повітова адміністрація ділилася на департаменти, структуру і кількість яких визначав воєвода, виходячи із специфіки повіту [11].

У системі державного регулювання туризму в міжвоєнній Польщі і втілення в життя державної політики у цій сфері окремо перебували державні установи, що не вважалися органами територіального і місцевого управління.

У межах дирекцій державних залізниць, що були органами міністерства комунікацій, діяли експлуатаційні відділи, у структуру яких входили серед іншого пасажирські, технічні, шляхові та інші відділи. В межах відділу руху функціонував пасажирський та технічний підвідділ, працівники якого займалися, в тому числі, розкладом руху поїздів, різними питаннями перевезення пасажирів у національному і міжнародному сполученні, питаннями туризму та його розвитку з точки зору зацікавленості залізниці. В межах торговельно-тарифного відділу діяв підвідділ тарифів, що займався, як випливає з його назви, тарифами на перевезення пасажирів і багажу, питаннями туристичного руху і розвитку спорту, діяльністю бюро подорожей та ін.

В 1931 р. при деяких окружних дирекціях були утворені в якості консультативних органів окружні туристичні комісії, які очолювали референти з питань туризму. Референти мали володіти достатніми знаннями в сфері туризму і краєзнавства всієї країни і займатися питаннями ініціювання та організації екскурсій, підтримкою екскурсійних заходів та ініціатив, які проводилися туристичними підприємствами, громадськими організаціями або краєзнавчими товариствами, питаннями поліпшення умов подорожі залізницею по території округу, розробляти пропозиції щодо оптимізації розкладу руху поїздів для потреб туристів і відпочиваючих, ініціювання створення туристичних інформаційних пунктів на об'єктах залізничної інфраструктури, надавати допомогу в організації розміщення та перебування туристів та ін. Референт входив до складу воєводських туристичних комісій, території яких охоплювала окружна дирекція, і був зобов'язаний підтримувати тісний контакт із референтами з питань туризму відповідних воєводських адміністрацій. Референти періодично зустрічалися на з'їздах, де давали звіт про свою діяльність і обговорювали плани на майбутнє [12, s. 94-101].

Органи місцевого самоврядування в 1920-ті рр. не виказували особливої зацікавленості питаннями розвитку туризму. Як наголошується в звіті Міжміністерської комісії з вивчення питань туризму, органи самоуправління у повітах не бажали виділяти кошти на розвиток туризму, адже розвиток як внутрішнього, так і міжнародного туризму приносив відчутні доходи тільки великим містам, курортним місцевостям та їх околицям.

У 1930-ті рр. ситуація поступово почала змінюватися, деякі органи місцевого самоврядування вже звертали увагу на туризм і його можливості у справі поживлення локального соціально-економічного розвитку. У цьому чималу роль відіграв Союз повітів, створений у 1932 р.

В межах Союзу повітів у травні 1935 р. був створений туристично-рекреаційний департамент, завданням якого стала координація акцій із організації відпочинку в повітах. На сторінках офіційного видання союзу – тижневика «Самоврядування» – безкоштовно містилася реклама місць відпочинку в різних гмінах і повітах. У 1938 р. було створено туристично-інформаційне бюро, яке мало сприяти пропаганді та організації відпочинку городян у сільських гмінах і повітах.

Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі. Таким чином, у міжвоєнній Польській Республіці органом територіальної адміністрації, який володів широкими повноваженнями в сфері туризму, став воєвода. Хоча організаційно його функції найчастіше були розосереджені за різними підрозділами воєводського управління. На рівні повітів окремі питання сфери туризму вирішував староста. Крім того, значна роль у системі державного регулювання туризмом відводилася окружним дирекціям залізниці. Свій посильний внесок у справу розвитку туризму вносили і органи та службовці місцевого самоврядування – старости і повітові референти у справах туризму. Саме їх діяльність безпосередньо впливала на розвиток туризму та відпочинку на окремих територіях II Речі Посполитої, в тому числі й у Західній Білорусії та Західній Україні. Незначна кількість і поверховість досліджень, присвячених історії міжвоєнного туризму на цих землях, залишає дану тему актуальною і понині.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Butowski L. Organizacja turystyki w Polsce: przegląd struktur / L. Butowski. – Warszawa : Agencja Promocji Turystyki «Mart», 1996. – 175 s.
2. Chelmecki J. Państwowe i społecznie inicjatywy rozwoju ruchu turystycznego i krajoznawczego w Polsce w latach 1919–1939 / J. Chelmecki // Przełomy w Historii. Pamiętnik. – T. 3. – S. 453-476.
3. Ćwikła L. Prawne aspekty rozwoju turystyki w Polsce w latach 1918-1939 / L. Ćwikła. – Lublin : KUL, 2011. – 560 s.
4. Gaj J. Zarys historii turystyki w Polsce w XIX i XX wieku / J. Gaj. – Poznań : AWF, 2001. – 172 s.
5. Gawkowski R. Wypoczynek w II Rzeczypospolitej: kurorty, rekreacja, zabawa / pod red. D. Konitor. – Bielsko-Biała : Dragon, 2011. – 112 s.
6. Kulczycki Z. Zarys historii turystyki w Polsce / Z. Kulczycki. – Warszawa : Sport i Turystyka, 1977. – 198 s.
7. Leszczycki S. Uzdrowiska Polski: ich rozmieszczenie oraz rozwój w latach 1921-1938 / S. Leszczycki. – Kraków : [b.n.w.], 1939. – 216 s.
8. Leszczycki S. Współczesne zagadnienia turystyki / S. Leszczycki. – Kraków : [b.n.w.], 1937. – 106 s.
9. Reczek W. Model organizacyjny turystyki w Polsce / W. Reczek. – Warszawa : Sport i Turystyka, 1969. – 217 s.
10. Szymański L. Kultura fizyczna w polityce II Rzeczypospolitej / L. Szymański. – Wrocław : Akademia Wychowania Fizycznego w Wrocławiu, 1997. – 312 s.
11. Umiński J. Działalność organów administracji państwowej w dziedzinie turystyki w województwie pomorskim w latach 1924-1939 / J. Umiński [електронний ресурс]. – режим доступу: http://khit.pttk.pl/index.php?co=tx_wojkomtur.
12. Zawistowska H. Zmiany w strukturze organizacyjnej turystyki w Polsce / H. Zawistowska. – Warszawa : [b.n.w.], 2008. – 208 s.

REFERENCES

1. Butowski L. (1996), Organizacja turystyki w Polsce: przegląd struktur, Agencja Promocji Turystyki «Mart», Warszawa, 175 s.
2. Chelmecki J., Państwowe i społecznie inicjatywy rozwoju ruchu turystycznego i krajoznawczego w Polsce w latach 1919–1939, Przełomy w Historii. Pamiętnik, T. 3, S. 453-476.
3. Ćwikła L. (2011), Prawne aspekty rozwoju turystyki w Polsce w latach 1918-1939, KUL, Lublin, 560 s.
4. Gaj J. (2001), Zarys historii turystyki w Polsce w XIX i XX wieku, AWF Poznań, 172 s.
5. Gawkowski R. (2011), Wypoczynek w II Rzeczypospolitej: kurorty, rekreacja, zabawa, pod red. D. Konitor, Bielsko-Biała: Dragon, 112 s.
6. Kulczycki Z. (1977), Zarys historii turystyki w Polsce, Sport i Turystyka, Warszawa, 198 s.
7. Leszczycki S. (1939), Uzdrowiska Polski: ich rozmieszczenie oraz rozwój w latach 1921-1938, Kraków: [b.n.w.], 216s.
8. Leszczycki S. (1937), Współczesne zagadnienia turystyki, Kraków: [b.n.w.], 106 s.
9. Reczek W. (1969), Model organizacyjny turystyki w Polsce, Sport i Turystyka, Warszawa, 217 s.
10. Szymański L. (1997), Kultura fizyczna w polityce II Rzeczypospolitej, Akademia Wychowania Fizycznego w Wrocławiu, Wrocław, 312 s.
11. Umiński J. (2008), Działalność organów administracji państwowej w dziedzinie turystyki w województwie pomorskim w latach 1924-1939, [Electronic resource], Mode of access: http://khit.pttk.pl/index.php?co=tx_wojkomtur_1. – Date of access: 18.08.2015.
12. Zawistowska H., Zmiany w strukturze organizacyjnej turystyki w Polsce, Warszawa: [b.n.w.], 208 s.