

Настасяк І.

ОСОБЛИВОСТІ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ АВСТРІЇ СТОСОВНО КОРОННОГО КРАЮ ГАЛИЧИНИ (1772–1848 РР.)

Розв'язання завдань формування правової держави в Україні безпосередньо пов'язане з утвердженням європейських форм адміністративного управління, місцевого самоврядування, а відтак, і з підвищенням професійного та морального рівня працівників управлінського апарату. Актуальність запропонованого дослідження посилюється наявністю чисельних прогалин у висвітленні відповідної проблематики в історико-правовій літературі.

Метою пропонованої статті є спроба з'ясувати особливості австрійської кадрової політики стосовно коронного краю Галичини наприкінці XVIII – у першій половині XIX ст.

Особливістю організації управління Галичиною і Буковиною у досліджуваний період було те, що місцева адміністрація, за винятком найнижчих рівнів, спиралася на службовців з інших країв монархії, що не знали місцевих звичаїв, а часто навіть мови населення краю [11, с. 63]. Перша інструкція, яку отримав губернатор Галичини граф А.Перген від австрійського уряду у вересні 1772 р., передбачала, що “керівниками адміністративної влади треба обирати людей якомога шанованіших, при цьому можна використати чехів, силезців та тих угорців, які володіють слов'янськими мовами” [15, с. 99]. Згодом І.Франко зазначав, що “в усіх урядах було багато чехів... які заслужили собі на вдячну згадку як учителі наших молодих русинів” [12, с. 647].

Важливою проблемою організації та діяльності адміністративних органів було мовне питання. У першому десятиріччі австрійського панування в Галичині офіційно закріпилася тримовність: одночасно побутували німецька, польська і латинська мови. Німецька мова застосовувалася передусім у середовищі адміністрації, хоча не всі службовці, навіть комісари і практиканти, нею володіли. Так, на адресу губернського радника Гуїнжі імператор Йосиф II іронічно зауважив, що той знає багато мов, крім німецької, польської та латині [14, с. 169]. Більшість чиновників середньої ланки, які більш-менш добре розмовляли німецькою, не спроможні були письмово викласти суть справи. Так, перший комісар Мисленицького округу угорець Мессарош не вмів скласти документа жодною із офіційно уживаних мов, а четвертий комісар Тернопільського округу Кухарський настільки погано володів німецькою мовою, що його відсторонили від роботи з документами і він займався лише поїздками по округу. З цього приводу Я.-В. Маргелік зазначав, що звіти, які надходять з Галичини, дуже обширні, однак мало зрозумілі [9, с. 66].

Ще гіршою була ситуація з латинською мовою. Її використовували здебільшого у листуванні з домініями та духовенством. Але і тут допускалися настільки комічні стилістичні і граматичні помилки, що “інтелігентніші чиновники в губернії тижнями сміялися над тими окружними донесеннями” [9, с. 62]. Ці помилки часто призводили до різного трактування урядових розпоряджень.

Дещо ширше застосовувалася в роботі галицької адміністрації польська мова, якою можна було вносити подання до губернської й окружної влади. Власні доку-

менти, написані польською мовою, губернське правління відсилало до спеціальної колегії перекладачів. Якщо ж це було подання з округу, то його потрібно було перекласти німецькою мовою і лише тоді надсилати до Львова. Усі розпорядження, циркуляри, оголошення, які надходили з губернії до округів, готувалися німецькою мовою. Тому їх спочатку перекладали польською, а потім розсилали по місцях.

У тих округах, де комісари були місцевими мешканцями і відповідно знали польську мову, та ще й достатньою мірою володіли німецькою, справи йшли якнайкраще, особливо тоді, коли вони стосувалися інспектування і слідства. Такі комісари, хоча і погано писали по-німецьки, зате добре перекладали акти, що надходили зі Львова. Їм також не доводилося перекладати слідчі протоколи сторонам чи користуватися послугами перекладача під час комісій та об'їздів. Якщо в округах працювали самі лише німці, то діловодство було занедбане, а службовці погано орієнтувалися у справах підвладної території. Їм не вистачало елементарних знань польської чи української мов для порозуміння з населенням. Під час ведення слідства часто доходило до непорозумінь між домінійними чиновниками та селянами, з одного боку, і посадовцем, який не знав мови – з іншого.

Перші одинадцять років австрійського правління, за свідченнями старост, дуже мало просунули справу вивчення німецької мови в королівстві Галичини і Лодомерії. Нею володіли переважно магнати та деякою мірою шляхта. До австрійського уряду та губернського правління подавалися радикальні пропозиції щодо запровадження в краї німецької мови. Окремі старости, як наприклад велицький Й.Баум, пропонували принципово не приймати в округах подань польською та латинською мовами, а урядові розпорядження оголошувати винятково німецькою [14, s. 169]. Це, на їхню думку, змусило б місцеве населення швидше вивчити німецьку мову.

Урешті-решт, детально ознайомившись з мовною ситуацією в Галичині, Я.-В.Маргелік підтримав пропозиції радикально налаштованих старост і підготував на розгляд імператора відповідний документ. Так, з 1786 р. у коронному краї Галичині державною визнавалася виключно німецька мова [9, s. 64]. Чиновникам, які не володіли нею, відводився трирічний термін для її вивчення під страхом втрати посади. Адже незнання німецької мови було рівнозначне непридатності для виконання службових обов'язків [3, s. 66–68].

Проте ситуація зі знанням службовцями німецької мови залишалася незадовільною. Тому було вирішено зосередити увагу на вивченні польської мови. На виконання цього рішення австрійський уряд видав припис, згідно з яким чиновники коронного краю Галичини повинні були знати польську мову та латинь. Однак у переважній більшості вони тільки слабо володіли латиною. У характеристиках, які давав Я.-В.Маргелік, факт знання кимось із чиновників польської мови трактувався як доказ особливої здібності і професійності [14, s. 170].

Щодо освітнього рівня чиновництва, то Я.-В.Маргелік, як і його наступники після проведених інспектувань, стверджував, що у галицькій адміністрації працюють переважно особи без будь-якої освіти. Так, 1804 р. із 51 комісара 17 не мали спеціальної освіти. Я.-В.Маргелік навіть радив створити в округах державним коштом бібліотеки і зобов'язати посадовців систематично навчатися у вільний від роботи час [9, s. 74]. Проте політика економії державних коштів не давала змоги реалізувати цей проект.

Для розв'язання окресленої проблеми у Львівському університеті в 1825 р. була відкрита кафедра польської мови. Через два роки львівська влада запропонувала офіційному Відню створити відповідну кафедру і в Празькому університеті [11, с. 147]. При цьому вона оперувала тим аргументом, що у Празькому університеті кафедра угорської мови тривалий час не користувалася популярністю, а тому пропонувалося перепрофілювати її на полоністичну. На початку січня 1827 р. імператор видав спеціальне розпорядження, згідно з яким на державну службу в коронному краї Галичини приймали осіб, які володіли “хоча б однією слов'янською мовою” [6, с. 48–49].

Ефективність праці визначалася не лише професійними навичками працівника, а і його матеріальним забезпеченням. При визначенні розміру платні першим чиновником у Галичині австрійський уряд керувався принципом, що у цьому краї ціни нижчі, ніж у Чехії чи на австрійських спадкових землях. Проте галицькі округи не були однакови щодо життєвого рівня мешканців. Відносно дорогим для проживання виявився столичний Львів.

На початку 70-х років XVIII ст. австрійський уряд платив старостам 800, а комісарам – 300–400 золотих ринських. Через десять років зарплатню було збільшено. У спадкових австрійських землях староста почав отримувати 2 000, а комісар – 600–800 золотих ринських. Натомість у Галичині ці суми були значно менші. Так, після реорганізації адміністративно-територіального устрою краю у 1782 р. і збільшення розмірів округів старости отримали набагато більше роботи, ніж колись. Однак цей факт не вплинув на розмір їхньої зарплатні, що становила менше ніж 1000 золотих ринських. Комісари після реорганізації отримували 500 золотих ринських. Крім цього, їм виплачували під час обов'язкових об'їздів довіреної території надбавку у розмірі 2 золотих ринських щоденно [14, с. 173]. Але це не стосувалося їхніх виїздів для проведення слідчих дій. На власні кошти комісари мусили утримувати коней або оплачувати транспорт під час об'їздів округу. Як правило, на це витрачалося близько третини зарплатні. За таких обставин старости пропонували підвищити оклади комісарам. При цьому вони звертали увагу австрійського уряду на те, що ці службовці в Галичині виконують набагато більший обсяг роботи, ніж чиновники такого рангу в спадкових австрійських землях.

Питання матеріального забезпечення працівників окружного управління розглянула Об'єднана придворна чесько-австрійська канцелярія і визнала, що службовці у Галичині працюють у значно гірших умовах, ніж в інших провінціях монархії, а їхня зарплатня – низька. Тому вже у 1787 р. комісари отримали надбавку в розмірі 100 золотих ринських.

Канцеляристи отримували 300–345 золотих ринських, а окружні кур'єри – 250 золотих ринських і додатково 100 золотих ринських на утримання коня, якого виділяли за державний рахунок лише раз на увесь час праці. Якщо кінь гинув з вини власника, то останній змушений був купувати іншого за власні гроші. Зарплатня канцеляристів, як зазначав, наприклад, ліський староста Люгер, була настільки низькою, що на неї важко було прожити навіть у маленьких містечках [9, с. 58].

Практиканти попри численні обов'язки не отримували жодної зарплатні.

Через низьку оплату праці або і її відсутність чиновники змушені були шукати додаткових заробітків, та навіть іти на порушення закону, беручи хабарі. Так, мисленицький староста фон Зіла у таємному листі повідомляв, що його колега у Величці фон Баум з власної ініціативи вимагав від єврейських комісіонерів сплачу-

вати податок у сумі 20 золотих ринських з особи. З цієї суми він оплачував роботу практиканта. Від селян, які продавали м'ясо, фон Баум брав по крейцерю від виторгу і з цього оплачував роботу окружних кур'єрів [9, s. 59–60].

Очевидно, що така низька оплата праці прямо впливала на якість виконання австрійськими службовцями їхніх обов'язків. Комісари часто відмовлялися виїжджати на розслідування справ у села, а посилали туди нижчих посадовців, які нерідко виявлялися некомпетентними у розв'язанні поставлених перед ними завдань.

На високі керівні посади в Галицькому губернському правлінні та окружних управліннях краю призначалися здебільшого особи, які до цього пройшли добру школу в бюрократичному апараті Австрії. Однак серед них було чимало випадкових осіб. Це пояснювалося тим, що на початку 70-х років XVIII ст. до Галичини і Буковини з усіх земель Австрійської монархії широким потоком попрямували охочі отримати поважну посаду державного чиновника. Не бракувало серед них й авантюристів та малоосвічених осіб. Тому не дивно, що в перші роки австрійського правління галицькі чиновники не відзначалися порядністю та здібностями. Не без підстав княгиня К.Косаковська з Потоцьких, на прохання імператриці Марії Терезії поділитися своїми враженнями про Відень іронічно відповіла: "Від мого останнього перебування тут Відень став набагато кращим. Особливо знаменним є те, що віденці познімали з вікон усі ґрати. Бо всі ті, від кого вони пильно охоронялися, виїхали до Галичини на посади чиновників" [16, s. 37]. Її сучасник Й.Краттер, зазначав, що "знав у Львові досить старанних, здібних і чесних урядовців, але тільки небагато з них, ледве кожен десятий, заслуговує визнання, є корисним для держави і служить їй чесно" [10, s. 108].

Відомий навіть випадок, коли один із перших старост Львівського округу граф Страссольдо вкрав велику суму грошей і втік за кордон. У хабарництві було викрито губернського радника Ледера й окружного старосту в Жешові Форшнера, котрі, як стверджували сучасники, "не замочать пера, доки відвідувач не заплатить". В аморальній поведінці звинувачувався навіть високоповажний президент Львівського апеляційного суду Ферванд. На губернського радника Дорнфельда надійшов анонімний донос зі звинуваченням його у привласненні і розтраті державних грошей. Грубих зловживань, та хабарництва під час роботи рекрутської комісії припускався лікар Інгард [1, оп. 4, спр. 1234, арк. 4, 4 зв.; спр. 2048, арк. 1; спр. 2142, арк. 2, 6].

Тому не випадково діяльність державного апарату в Галичині була предметом розгляду спеціального засідання Галицького станового сейму в 1791 р. Створена комісія з розслідування посадових злочинів, зокрема, зробила такий висновок: "Скарги населення на окружних чиновників не позбавлені певних підстав і заслуговують на увагу. Вже саме їх призначення з числа людей, цілком непридатних, викликало неприємне враження, яке не зуміли згладити всі наступні намагання... В основі окружних установ лежить майже необмежена влада, яка часто-густо поширюється від високих чиновників до найнижчих, і кожен з них може гнобити мешканців свого округу. Скарга до губернії є важкою справою; факт, на який скаржиться особа, залишається здебільшого нез'ясованим, оскільки пояснення дає лише звинувачений чиновник. В округах все вирішує воля однієї людини. Свавілья – найхарактерніша риса окружних установ" [16, s. 62–64]. Виходячи з цього, комісія пропонувала обмежити владу старост таким чином, щоб призначати на керівні по-

сади трьох асесорів, яких би затверджував губернатор. Однак цей проект не був втілений у життя.

Діяльність окружної адміністрації контролювалася під час проведення інспекційних перевірок. Інспекторами в таких випадках виступали губернські радники або й сам губернатор. Іноді для проведення перевірки прибували придворні радники з Відня. Вагомішими, безумовно, були інспектування самого імператора. Яскравим прикладом їх дієвості була перша подорож імператора (тогочасного співрегента) Йосифа II 1773 р., безпосереднім наслідком якої було відкликання губернатора Галичини графа А.Пергена [14, s. 165]. Контролюючий характер мало відвідання коронного краю радником віденського двору Я.-В.Маргеліком у 1783 р. [9] та галицьким губернатором Й.Урмені у 1804 р. [18]. Спогади від інспекційних поїздок містять важливі відомості щодо діяльності галицької адміністрації.

Імператор Йосиф II намагався піднести гідність державного чиновника, котрий, на його думку, мав бути взірцем працьовитості та інших достоїнств як для своїх підлеглих, так і для суспільства, у якому представляв імператорську владу. З метою постійного контролю за службовою придатністю чиновників усіх рівнів, імператор запровадив 1780 р. так звані таємні листи. Їх складали чиновники високих рангів, записуючи відомості про моральну поведінку, службові звички своїх підлеглих. Така коротка таємна інформація у письмовому вигляді пересилалася з округів до губернії. Там відповідні чиновники складали відомості стосовно губернських службовців.

Подібна практика була запроваджена 1786 р. у гімназіях та університетах стосовно професорського складу. Проте таємні листи не досягли тієї мети, якої прагнув імператор Йосиф II. Вони заподіяли значно більше шкоди, ніж принесли користі: спровокували практику доносів та сформували так звану кар'єристичну позицію. Її суть полягала у поєднанні надмірної старанності та кар'єризму. Крім цього, таємні листи швидко стали знряддям, за допомогою якого донощики карали неслухняних чи більш гідних від них самих підлеглих. Таємні листи викликали осуд суспільства як аморальне явище. З 1790 р. їм надали благозвучнішу назву "персональна інформація", хоча суть явища була та ж [17, s. 65].

За таких умов, як влучно зазначив О. Бальцер, австрійська бюрократія загалом і галицька, зокрема, потерпала від надміру рутини та перестрашування [13, s. 352]. Будь-яка ініціатива знизу могла виявитися небезпечною. Усі справи чиновники вирішували традиційними методами, а боязнь самостійно приймати рішення маскували особливо ретельно, часто вдаючись до додаткових розглядів та пояснень, пересилання актів через різні установи.

Серед приписів, що суттєво сприяли поліпшенню діяльності адміністрації, слід відзначати обов'язковість складання екзаменів "з наук, що мають властивий зв'язок з покликом" [14, s. 171]. До державної служби не приймали кандидатів віком понад 40 років. Щоб уникнути непорозумінь, протекції і кумівства, було заборонено працювати на одній державній службі рідним або конфліктуючим між собою особам. Рішення про зарахування на роботу чи авансування працівника приймав безпосередній керівник. У заяві про прийняття на роботу, написаній німецькою мовою, потрібно було вказати не лише прізвище, а й відомості про вік, суспільний статус, майно, попередню роботу, кваліфікацію, свідоцтво моральності [4, s. 41–43]. Практикувалася робота на випробувальний термін, а також здача кваліфікаційного іспиту [8, s. 108–111].

Усі ці спроби виявилися, однак, безрезультатними на практиці, котра взагалі не вимагала ні спеціальної кваліфікації, ні інтелігентності, а лише послуху стосовно керівника та пильності. Чиновники отримували заплатню з державної скарбниці, інша оплата праці заборонялася. Згідно з імператорським патентом від 15 квітня 1773 р., не можна було давати “подарунки” чиновникам з метою залагодження скарги. Були заборонені і так звані “грошові”, тобто доплати службовцям при стягненні ними податків [2, s. 60–61].

Реалізувати ці вимоги на практиці виявилось складною справою, тому що державні службовці Галичини і Буковини зіткнулися з такою практикою вперше. Саме цим пояснюється факт численних урядових приписів, які повинні були застерегти галицьку адміністрацію від деморалізації. Патент від 8 травня 1779 р. визнавав службовим злочином ситуацію, коли функціонер “подарунками чи обіцянками запевнений, дозволив себе підкупити” [14, s. 172]. Службовець, якого було викрито у хабарництві, втрачав посаду. Окрім того, він сплачував до державної скарбниці штраф у розмірі трьохсот відсотків від обіцяного чи отриманого хабаря. Згідно з карним кодексом 1803 р., чиновник, який брав хабарі, карався ув'язненням терміном від шести місяців до року, а отримана ним грошова сума передавалася на користь бідних. Таке ж покарання передбачалося і для хабародавця [5, s. 88–90].

Однак згадані вище приписи частіше за все залишалися на папері і жодною мірою не запобігали масовому хабарництву. Частково це зумовлювалося спільністю інтересів хабародавців і хабарників, котрим однаковою мірою загрожувало ув'язнення. Діяли й інші чинники, зокрема, невисокий моральний рівень галицьких чиновників та дуже низька оплата їхньої праці, які стимулювали хабарництво.

Доцільно зауважити, що за тривалу службу (40 років стажу) чиновник отримував юбіляцію (довічну пенсію). Вона начислялася також у випадку втрати державним службовцем здоров'я. Проте право на таку грошову виплату він втрачав, якщо був спійманий на хабарництві або вчиняв інший злочин, чи якщо після виходу на пенсію займався будь-якою оплачуваною діяльністю. Згідно з урядовим розпорядженням від 16 вересня 1835 р., чиновник також втрачав право на пенсію у випадку відсутності його на роботі упродовж тривалого часу без поважних на те причин [7, s. 26–27]. У такий спосіб австрійський уряд намагався стимулювати державних службовців до сумлінного виконання обов'язків, що покладалися на них.

Чиновники державних установ у спадкових австрійських землях працювали від 8 до 12 години зранку та від 15 до 19 години після полудня. Натомість робочий час окружної адміністрації в коронному краї Галичині, був ненормований і визначався місцевими звичаями та потребами служби. У зв'язку з цим 1782 р. імператор Йосиф II спробував запровадити у цій частині своїх володінь чіткий графік роботи адміністрації. Він запропонував відмінити перерву, а тривалість робочого дня обмежити 8–15 годинами. Таким чином планувалося відкорегувати робочий час і одночасно зекономити на освітленні службових приміщень [14, s. 168]. Однак проти запровадження таких приписів виступили місцеві органи управління. З великими труднощами ті були реалізовані лише у 1784 р., після інспекційної поїздки до Галичини придворного радника Я.-В. Маргеліка.

Заслугує на увагу і той факт, що австрійська влада значну увагу приділяла облаштуванню службових приміщень для галицької адміністрації. На думку офіційного Відня, у краї, де міщани “неохоче зводять муровані будинки, влада, як

приклад, повинна звести гідні будівлі для адміністрацій, оскільки найвища служба та пристойність вимагають, щоб розмістити їх у будинках принаймні, захищених від знищення вогнем” [14, s. 168]. Вже після своєї першої подорожі до Галичини імператор Йосиф II наказав забезпечити окружні адміністрації добротними приміщеннями.

кадрова політика австрійської влади досліджуваного періоду була досить прогресивною заслугове на увагу

Підсумовуючи викладене, зауважимо, що кадрова політика Австрії стосовно управлінських структур коронного краю Галичини була досить прогресивною не зважаючи на чисельні недоліки. Зокрема заслугове на увагу той факт, що формування адміністративного апарату там здійснювалося виключно силами австрійської влади. Підтвердженням цього було призначення на керівні посади людей, які не тільки належали до заможних верств, а й пройшли вишкіл у бюрократичному апараті власне Австрії, а не Польщі чи іншої держави.

Список джерел та літератури:

1. Ф. 146 (Галицьке намісництво), оп. 1, спр. 1, 71, 112; оп. 4, спр. 73, 94, 1234, 2048, 2142; оп. 80, спр. 1.
2. Edicta et mandata universalia Regnis Galiciae et Lodomeriae a die 11 Septembris in itae possessionis promulgata; Continuatio edictorum et mandatorum... – Lemberg, 1773. – 90 s.
3. Edicta et mandata universalia Regnis Galiciae et Lodomeriae... – Lemberg, 1786. – 78 s.
4. Edicta et mandata universalia Regnis Galiciae et Lodomeriae... – Lemberg, 1793. – 78 s.
5. Księga ustaw na zbrodnie i ciężkie policyjne przestępstwa. – Lwów, 1804. – 292 s.
6. Provinzial-Gesetzsammlung des Königreichs Galizien und Lodomerien. – Lemberg, 1827. – 112 s.
7. Provinzial-Gesetzsammlung des Königreichs Galizien und Lodomerien. – Lemberg, 1835. – 142 s.
8. Provinzial-Gesetzsammlung des Königreichs Galizien und Lodomerien. – Lemberg, 1836 – 142 s.
9. Tokarz W. Galicja w początkach ery józefińskiej w świetle ankiety urzędowej z r. 1783. – Kraków, 1909. – 400 s.
10. [Kratzer F.] Briefe über den itzigen Zustand von Galizien. Ein Beitrag zur Statistik und Menschenkenntniss. – Leipzig, 1786. – 276 s.
11. Криль М. Слов'янські народи Австрійської монархії: освітні та наукові взаємини з українцями. 1772–1867. – Львів, 1999. – 296 с.
12. Франко І. Громадські шпихліри і шпихліровий фонд в Галичині. 1784–1840 рр. // І. Франко. Зібрання творів: У 50 т. – Київ: Наукова думка, 1985. – Т. 44. – Кн. 2. – С. 621–698.
13. Balzer O. Historia ustroju Austrii w zarysie. – Lwów, 1908. – 512 s.
14. Grodziski S. Historia ustroju społeczno-politycznego Galicji. 1772–1848. – Wrocław; Warszawa; Kraków; Gdańsk, 1971. – 303 s.
15. Ignatus [K. Chłędowski]. Zajęcie Galicji // Ateneum. – 1880. – Т. 17. – S. 94–122.
16. Łoziński W. Galiciana. – Lwów, 1888. – 133 s.
17. Schnür-Peplowski S. Z przeszłości Galicji. – Lwów 1895. – 627 s.
18. Studnicki W. Memoriał gubernatora Urmeny z r. 1804 // Kwartalnik Historyczny. – 1904. – Т. 18. – S. 6–292.

Поступила в редакцію: 03.10.2006 г.