

УДК 34.096:651.4(477)(09)

Галій М. С. – кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри юридичного
документознавства Національної академії
внутрішніх справ, м. Київ

ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ЮРИДИЧНОГО ДІЛОВОДСТВА В УКРАЇНІ

Проаналізовано особливості становлення та розвитку діловодства в Україні. Розглянуто еволюцію історії діловодства як напряду історичних досліджень. Визначено, що будь-який орган державної влади у процесі своєї управлінської діяльності здійснює підготовку, затвердження, зберігання, виконання документів. З'ясовано роль діловодства у функціонуванні органів державної влади України.

Ключові слова: історія діловодства, підприємство, установа, організація, документ, наказ, рапорт, українська мова.

Будь-який орган державної влади у процесі своєї діяльності здійснює підготовку, затвердження, зберігання, виконання документів. У документах відображено багатогранну управлінську діяльність установ та організацій, однією з форм якої є діловодство.

Поняття «документ» у різних сферах суспільної діяльності має різне трактування. Його застосовують у таких галузях знань, як документознавство, інформатика, архівознавство, музейна справа. У цій статті увагу акцентуємо на його використанні у сфері документаційного забезпечення управління. Хоча інформаційна сутність документа є очевидною, власне поняття «документ» тлумачать по-різному, залежно від обраного для визначення критерію (мета створення документа, його зміст, форма, спосіб відтворення інформації, сфера побутування тощо). Кожна наукова дисципліна, визначаючи документ, виокремлює переважно лише один його аспект. Так, історія розглядає документ як джерело історичних знань. У правовій науці його вважають засобом документування та доказів правових відносин. Фахівці в галузі управління визначають документ як засіб фіксування управлінських дій.

Упродовж тривалого історичного розвитку тлумачення цієї категорії постійно змінювалося. Оперуючи нею для виконання певних теоретичних або практичних завдань, необхідно щоразу уточнювати її змістове наповнення. Розроблення оптимального, універсального визначення цього терміна триває донині. На початку XXI ст. в науці про документ розпочався період бурхливих дискусій і перетворень, які, зрештою, мають сприяти її подальшому розвитку й утвердженню.

Значний внесок у вивчення історії виникнення та еволюції юридичного документознавства зробили А. Ю. Канцлерис, В. П. Кашепов, М. А. Комаров, С. Г. Кулешов, Н. М. Кушнарєнко, К. Г. Мітєєв, А. Н. Образцова та ін. Різні види історичних документів і методику їх використання в процесі навчання досліджували В. Є. Вакурко, І. В. Додушко, А. Т. Кінкулькін, В. К. Майборода, Г. І. Підлуцький, Г. О. Цвікальська та ін. Протягом останнього десятиліття науковці К. О. Баханов, В. О. Комаров, Т. В. Ладиченко, В. О. Мисан розглядали аспекти методики використання історичних юридичних документів у процесі навчання. Попри це досі не здійснено комплексного дослідження історії становлення та розвитку діловодства в Україні.

Еволюція вітчизняного діловодства відбувалася в декілька етапів. Нині воно є важливим елементом діяльності кожного підприємства, установи, організації, хоча спочатку стосувалося переважно документів, які видавали органи державного управління та місцевого самоврядування.

Унаслідок поширення писемності у світі з'явилася можливість фіксувати угоди, які укладали між племінними та державними утвореннями, торговельні угоди й інші господарські дії письмово, що надавало їм правового змісту та зберігало інформацію як на державному рівні, так і в приватних структурах. Першими письмовими документами, знайденими археологами, були тексти законів. Вони вибиті на кам'яному стовпі клинописом за часів правління давньовавилонського царя Хаммурапі (1792–1750 роки до н.е.). Письмові пам'ятки, знайдені в палаці асирійського царя Ашшурбаніпала (669–663 роки до н.е.), що мають форму глиняних табличок, частково містять тексти з граматики, розповідаючи про важливі історичні події, що сталися в житті народів Межиріччя. Знайдено також договори між країнами, закони, звіти про будівництво, доноси чиновників,

повідомлення розвідників про стан справ у сусідніх країнах, листи, скарги, договори, бухгалтерські книги тощо.

Фіксування інформації ділового змісту передбачало засвідчення документа, тобто підтвердження його справжності, а отже, надання йому юридичної сили, що полягало в наявності відбитка особистої печатки власника. Історичні джерела свідчать, що процедура затвердження документа печаткою на глиняних табличках була досить поширеною, оскільки дослідники дійшли висновку про наявність цього атрибуту майже в усього населення Стародавнього Сходу, за винятком найбідніших верств. Зазначене підтверджує важливе значення культури документування та засвідчення документів, оскільки на знайденій у Стародавньому Вавилоні спеціальній табличці занотовано факти втрати печатки власниками [1, с. 25].

Динамічніше розвивалося діловодство після винайдення паперу. Наприклад, у Давньому Римі діяло правило чітко писаних законів. Складання зафіксованих на папері законів було також головною вимогою учасників народних повстань. Водночас, щоб документ мав юридичну силу, від справочинця вимагали абсолютної точності формулювань і досконалого знання форми документа. Таким чином, перші документи складали саме для фіксування законів і міждержавних угод.

Одним із перших документів, який передбачав поділ влади, був закон, прийнятий у Спарті. Він обмежував владу царів і наділяв владою старійшин, жителів віком від 60-ти років, яких називали геронтами. Закон було прийнято для того, щоб геронти, царі й народ не сперечалися між собою в боротьбі за владу. Народ одержав право на збори, на яких цар або геронти виголошували промови, а натовп криком схвалював або відхиляв пропозиції доповідачів [1, с. 25].

Давньоруська держава виникла внаслідок тривалого розвитку східнослов'янських племен. Цей процес мав певну специфіку, що полягала в складанні та переписуванні літературних творів, таких як «Слово о полку Ігоревім», легенд, релігійних міфів тощо. Водночас приватна власність і спричинена нею майнова нерівність зумовили соціальне розшарування населення та необхідність створення юридичних документів, а саме: заповітів, записів боргів, торговельних угод, контрактів тощо. Такі важливі документи потрібно було ретельно зберігати. Відомо, що за часів Ярослава Мудрого найдавніші

грамоти та договори Київської Русі з іншими країнами зберігали в Михайлівському приділі Софійського собору. Одне з найвідоміших і найбільших зібрань ділових паперів зберігав Києво-Печерський монастир [2, с. 20].

Важливими документами тогочасної епохи були княжі та церковні устави, княжі «уроки». Княжі устави містили внутрішньодержавні норми та порядки (правила), зокрема Устав Володимира Мономаха фактично був доповненням, частиною зводу законодавчих актів давньослов'янського права «Руська правда». Церковні устави впорядковували правове становище церкви в державі, церковних судів, вирішували питання матеріального забезпечення церкви. Княжі «уроки» – це постанови князів переважно фінансового спрямування, що стосувалися стягнення податків, данини на користь князя, судових стягнень тощо. Найважливішим історичним документом є найдавніший літопис «Повість временних літ», у якому містяться відомості про перші міжнародні акти – договори Київської Русі з іноземними державами. В одному з договорів 971 року зафіксовано текст язичницької присяги руських князів і їхньої дружини [2, с. 21].

Подальший розвиток суспільства на території сучасної України та Європи був пов'язаний зі становленням державності країн й утвердженням місцевого самоврядування, про що свідчить зміст і форма документів, які постійно вдосконалювали відповідно до нових вимог. Занепад міських цивілізацій античного періоду на певний час призупинив розвиток суспільства і діловодства зокрема. Початок відродження датують IX–XI ст., коли європейські міста завдяки ремісництву, поширенню товарного виробництва почали інтенсивно розвиватися, а населення вже займалося не сільськогосподарськими видами діяльності. У містах створювали виробничі корпорації: цехи ковалів, шевців, гончарів, купців тощо, які накопичували значні матеріальні ресурси. Однак необмежена влада феодалів стримувала прогрес, тому паралельне посилення авторитету цехів стало об'єктивним чинником формування міської громади та її прагнення до самоуправління.

Після наполегливої боротьби міські громади визнали лише судове верховенство влади монарха і сплачували певну суму коштів на його утримання, надаючи військову допомогу під час війни. Певними привілеями були наділені грамоти монарха. Згодом їх оформили як міські статuti, що стали своєрідними

міськими конституціями й невід'ємними атрибутами самоврядного міста. Одним із перших був статут, укладений у XIII ст. в м. Магдебурзі, який широко використовували в інших містах Європи (магдебурзьке право). Це право встановлювало порядок виборів і функції органів місцевого самоврядування, суду, ремісничих цехів, купецьких об'єднань, а також регулювало питання торгівлі, спадкування, опіки тощо [3, с. 38].

Водночас на території України, попри те, що значна частина міст Правобережжя мала магдебурзьке право, воно істотно різнилося з європейським. Історичні документи свідчать, що окремі міста навіть не мали його писаної форми, а деякі з них мали декілька магістратів, які відображали етнічний склад населення. Таким містом був, наприклад, Кам'янець-Подільський, у якому свої магістрати мали поляки, вірмени, українці.

У цей період активно поширювали грамоти великих князів литовських і королів польських, акти сеймів, трибуналів тощо. Це відображало історичний розвиток держави, приналежність до Литовсько-Польської держави. Також укладали документи міжнародно-правового рівня – хроніки, літописи московські, польські, турецько-татарські, різні описи тощо.

За часів Національно-визвольної війни українського народу під проводом Богдана Хмельницького було диференційовано документальні джерела, збільшено їх загальну кількість. Державність гетьманської України визначала походження та зміст документів XVII–XVIII століть. Основними документами цієї доби є міжнародні договори, конституції, універсали й листи гетьманів, акти Генеральної канцелярії, ділові документи ратуш, магістратів. Документування діяльності центральних органів управління та судочинства зумовило появу актової документації.

Серед документів чільне місце посідає група директивно-розпорядчих актів: «універсаль», «указь», «листь», «ордерь», «інструкція», «резолуція», «приказь» тощо [4, с. 39].

З XVIII ст. під впливом російського діловодства провідним розпорядчим документом стає указ, який активно застосовували в судочинстві. Цьому документові була притаманна чітко визначена структура, яка передбачала заголовну частину, основну (виклад) з мотивувальними й резолюційними елементами, а також підсумковий протокол. Крім цього, адресата в указі завжди було конкретно зазначено.

Іменні листи генеральної та полкової старшини в 30-х роках XVIII ст. посідали проміжне місце між універсалами й указами. Вони зберігали відповідні форми кіше в усіх частинах – від заголовка до підсумкового протоколу. Згодом частина з них еволюціонувала в накази (прикази), чому сприяли стиль і форма викладення тексту цього документа (наказовий або інструктивний). З-поміж офіційних листів цієї доби чітко вирізняється група інструктивних листів-звернень, листів-донесень, листів-свідчень, листів-скарг тощо [4, с. 39].

Наказ як розпорядчий документ утвердився в 50–60-х роках XVIII століття. Із побутової сфери його поступово перенесено в суспільно-політичну, причому дотримано певну структуру, а саме: наявність констатувальної частини, де викладено обґрунтування, і постановчої, у якій наявне звертання до адресата.

У цей період також поширився формуляр інструкції, яка визначала статус службових і вповноважених осіб, містила офіційні регламентації щодо здійснення заходів тощо. Однак ранні зразки інструкцій козацької старшини не мають рубрикації, що пов'язано з різними чинниками, зокрема економією паперу.

Резолюції укладали у формі стислих приписів офіційних осіб (у нижній частині документа) або викладеної окремо рекомендації.

Більшість директивно-розпорядчих актів мали сталі формули зазначення адресата й адресанта (прийменник «ізъ», назва канцелярії в родовому відмінку; ім'я та по батькові, стан одержувача в давальному відмінку однини) [5, с. 44].

Друга група документів – виконавчі акти, найпоширенішими серед яких були «донесеніє» («доношение») і «рапортъ». Ці документи набули типових ознак регламентованих рапортів у 60–70-х роках XVIII століття. Із сотенних і полкових канцелярій ці документи надходили як рапорти, якими засвідчували факт одержання указів вищої інстанції.

Незмінним був набір основних формул, а саме: назва адресата (канцелярії чи особи) у формі давального чи знахідного відмінків однини з прийменником «в»; назва адресанта (канцелярії) у формі родового відмінка однини з прийменниками «изъ», «исъ»; назва документа із супровідною ремаркою, яка висвітлює його зміст; основна частина (назва одержаного документа із зазначенням дати, вихідного номера та стислої анотації); підпис (урядовий стан, ім'я та по батькові – праворуч); дата (рік, місяць, число – ліворуч) [5, с. 44].

Рапорт став найпоширенішим актом у всіх тогочасних сферах адміністративного управління, апарату судів, магістратів, ратуш, іноді – церковних єпархій. На титульному аркуші деяких документів почали ставити гриф «по секрету» (у верхньому куті аркуша).

Засвідчувальна документація в актових паперах мала такі різновиди, як «аттустать», «свидутельство» і «пашпортъ». Атестат – службова характеристика, яку видавали на вимогу (у зв'язку з переходом на канцелярську службу, завершенням певних класів в академії тощо). Крім назви, формуляр атестата містив вказівку на адресанта, який видає документ, дані про адресата: посада, ім'я та прізвище, перелік службових заслуг, моральних рис. Місце й дата видачі, підписи й печатка були традиційними елементами [5, с. 44].

Важливе значення серед документів мало свідоцтво, яке охоплювало низку посвідкових документів і набуло спеціалізації, тобто для певного виду посвідчення було розроблено різні документи. За назвою «свідоцтво» збережено функції посвідчення факту громадянського стану (шлюбу, народження, смерті). Для посвідчення особи стали використовувати паспорт, у якому не лише посвідчували особу, а й зазначали її титул, соціальний стан (спочатку зазначали також місце проживання, прохання про вільний її пропуск або мешкання [5, с. 45].

У тогочасному діловодстві почала формуватися й обліково-статистична документація. Протягом XVIII ст. набувають визначених форм такі її жанри та різновиди, як «ведомость», «квитанция», «расписка», «вексель» тощо.

Унаслідок обмеження автономії Гетьманщини з боку російського царя відбулося послідовне витіснення української мови з офіційного діловодства, було остаточно впроваджено на українських землях адміністративно-територіальне управління Російської імперії, що безпосередньо позначилося й на ділових паперах і веденні канцелярської документації [6, с. 40].

До XVIII ст. діловодство в установах керувалося канцелярськими традиціями, законодавчо врегульовано не було. Унаслідок створення в царській Росії з метою реформування управлінської системи колегій, які підпорядковувалися Синоду, 1720 року було прийнято Генеральний регламент державних колегій, у якому визначено їх структуру та засади організації діловодства в державних установах. Генеральний регламент закріплював функції підрозділів колегії, їхні права та обов'язки,

межі компетенції, що є прототипом сучасних положень структурних підрозділів. У Генеральному регламенті увагу акцентовано на визначенні структури, функцій канцелярії та її секретаря, відповідальності за складання документів, а також режимі роботи державних службовців, таких як реєстратори, архіваріуси, копіювальники, писарі.

Сучасне діловодство активно почало розвиватися після Жовтневої революції 1917 року. Уже на початку 1918 року Рада народних комісарів прийняла постанову «Про форму бланків державних установ», яка встановила єдиний формуляр ділового документа. У 20-х роках було створено Державний інститут техніки управління, який розробляв нормативні документи з організації діловодства. З-поміж них найвідомішими є правила організації архівного справочинства в державних, професійних і кооперативних установах, підприємствах країни та проект Загальних правил документації та документообігу. Однак цей інститут функціонував недовго. Після його закриття формування сучасної системи документування та забезпечення її нормативними документами було відкладено майже на сорок років.

Удосконалення організації діловодства в СРСР почалося з 1969 року, коли було розроблено та затверджено низку загальносоюзних стандартів управлінської документації. З 1972 року почали діяти єдині правила підготовки й оформлення організаційно-розпорядчих документів, єдині правила роботи з документами. Зокрема, 1975 року було прийнято ГОСТ 6.15.175 «Унифицированные системы документации. Система организационно-распорядительной документации. Основные положения». Ці нормативні документи визначали вимоги до уніфікованих форм організаційно-розпорядчих документів, а забезпечення нормативно-методологічного керівництва процесом уніфікації, стандартизації документів і розроблення уніфікованих формулярів документів було покладено на Держстандарт, який продовжив функціонувати в незалежній Україні.

Паралельно з процесом уніфікації документів тривало розроблення системи класифікації документів. Так, 1984 року було затверджено 16 уніфікованих систем документації (УСД) загальносоюзного значення, 27 державних стандартів на УСД, 26 загальносоюзних класифікаторів техніко-економічної інформації. Загалом було уніфіковано понад 4,5 тис. форм

документів, що надало можливість сформувати в країні цілісну систему документаційного забезпечення управління.

Після проголошення незалежності України робота щодо поліпшення діловодства триває й досі. Слід виокремити такі важливі віхи цього процесу: у Конституції України [7], прийнятій 1996 року, зазначено, що державною мовою в Україні є українська, усі документи органів державної влади та місцевого самоврядування мають видавати державною мовою; розроблено та затверджено низку державних стандартів України з діловодства й архівної справи, у яких встановлено основні правила діловодства в Україні; у законах, прийнятих Верховною Радою, наведено нові типові форми, яких необхідно дотримуватися; набрав чинності державний класифікатор управлінської документації, державний класифікатор професій тощо. Зазначене свідчить про досягнення нового рівня діловодства в країні, підвищення культури складання документів і забезпечення їх оптимального обігу в органах державної влади, місцевого самоврядування, підприємствах, установах, організаціях та інших суб'єктах господарювання в Україні [8, с. 33].

Отже, сучасне діловодство – це результат тривалого історичного процесу, витoki якого сягають у глибину століть. Документаційне забезпечення певної діяльності – це досвід людських відносин, що передавали з покоління в покоління. На ранніх стадіях розвитку людства, коли єдиним джерелом і носієм досвіду була лише людина, передання інформації здійснювали прижиттєво, тобто під час безпосереднього спілкування. Унаслідок зростання обсягу та різноманітності накопичуваних людиною відомостей їх прижиттєве передання ускладнювалося, що спонукало до пошуку засобів, які надавали б можливість зберігати набуті знання. Необхідність ґрунтовного дослідження історії документознавства є очевидною, оскільки воно відкриває нові грані генези науки про документ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Діловодство і документація : навч.-метод. посіб. / [уклад. П. О. Добродумов]. – Суми : УАБС НБУ, 2014. – 209 с.
2. Документознавство : курс лекцій / [уклад.: О. Ю. Малюк, Н. М. Лесовець, Г. Ю. Есаулова]. – Луганськ : ЛНУ ім. Т. Шевченка, 2013. – 166 с.

3. Глущик С. В. Діловодство : навч. посіб. / С. В. Глущик, О. В. Дияк. – Київ : Тамподек ХХІ, 2015. – 400 с.

4. Скібіцька Л. І. Діловодство : навч. посіб. / Л. І. Скібіцька. – 2-ге вид. – Київ : Кондор, 2012. – 219 с.

5. Карпенко О. О. Сучасне діловодство : навч. посіб. / О. О. Карпенко, М. М. Матліна. – Харків : Нац. аерокосм. ун-т «Харків. авіа. ін-т», 2009. – 74 с.

6. Діденко А. Н. Сучасне діловодство : навч. посіб. / А. Н. Діденко. – 6-те вид., переробл. і доповн. – Київ : Либідь, 2010. – 480 с.

7. Конституція України [Електронний ресурс]: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

8. Діловодство в органах влади: теоретичні та практичні аспекти : навч. посіб. / [уклад.: М. В. Ярмистий, А. В. Грищенко, О. Г. Меленчук]. – Чернівці : Букрек, 2010. – 183 с.

REFERENCES

1. Dobrodum, P.O. (2014). *Dilovodstvo i dokumentatsiia [Paperwork and documentation]*. Sumy: UABCS NBU [in Ukrainian].

2. Maliuk, O.Yu., Liesovets, N.M., & Esaulova, H.Yu. (2013). *Dokumentoznavstvo [Documentation]*. Luhansk: LNU im. T. Shevchenko [in Ukrainian].

3. Hlushchuk, S.V., & Dyiak, O.V. (2015). *Dilovodstvo [Paperwork]*. Kyiv: Tampodek XXI [in Ukrainian].

4. Skibitska, L.I. (2012). *Dilovodstvo [Paperwork]* (2nd ed.). Kyiv: Kondor [in Ukrainian].

5. Karpenko, O.O., & Matlina, M.M. (2009). *Suchasne dilovodstvo [Modern office work]*. Kharkiv: Nats. aerokosm. un-t Kharkiv. avia. in-t [in Ukrainian].

6. Didenko, A.N. (2010). *Suchasne dilovodstvo [Modern office work]* (6th ed., rev.). Kyiv: Lybid [in Ukrainian].

7. Konstytutsiia Ukrainy: vid 28 cherv. 1996 r. No. 254k/96-VR [Constitution of Ukraine from June 28, 1996, No. 254k/96-VR]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://www.zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

8. Yarmystyi, M.V., Hryshchenko, A.V., & Melenchuk, O.H. (2010). *Dilovodstvo v orhanakh vlady: teoretychni ta praktychni aspekty [Paperwork in government: theoretical and practical aspects]*. Chernivtsi: Bukrek [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редколегії 12.05.2017

Halii M. – Ph.D in Law, Senior Lecturer of the Department of Legal Documentation of the National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine

The Establishment and Development of Legal Paperwork in Ukraine

The scientific article is devoted to research of historical formation and development office in Ukraine. Determined that any public authority in the normal course of business to some extent has to do with the documents, their preparation, acceptance, storage, performance and more. The documents displayed their multifaceted management activities. One form of the documents is paperwork. Due to the wide use of the term «document» in many areas of social activity it is understood differently in different areas of expertise, particularly in the documentation, computer science, archival and special in their respective fields of archives, museums and, of course, in documentation for management. Although the nature of the information document is obvious, the concept of «document» is defined differently, as a basis for the definition of take different criteria for the purpose of creating a document, its content, form, method of reproduction of information sphere of existence and so document. But whatever the attitude of the existing definitions of diversity, it is, in our view, regular as subject and tasks of each discipline that studies the documents has its own specifics. Every scientific discipline in defining document provides typically a single aspect. Thus, the historical science considers the document as an important source. As a means of documentation and proof of legal relations examined documents in legal science. Experts in the field believe the document management means fixing administrative actions.

It is investigated that the development of the national office dates back to ancient times and passed several stages. Today outsourcing covers the activities of each company, institution or organization, it is difficult to find an organization, which would have applied certain documents or system documents, but from the beginning paperwork concerned mainly documents issued by state and local governments and then it became such widespread nature.

Keywords: history of records management, enterprise, institution, organization, document, order, report, Ukrainian.