

Людмила Сокур
(Канів)

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УСРР ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЛОВОДСТВА В ПЕРІОД СТАНОВЛЕННЯ БІЛЬШОВИЦЬКОЇ ВЛАДИ (1918-1920-ТІ РР.)

У статті розглянуто питання формування та реалізації державної політики у сфері діловодства в період становлення більшовицького режиму (1918-1920-ті рр.); окреслено здобутки та прорахунки в цій сфері.

Ключові слова: державна політика, сфера діловодства, більшовицько-радянська влада.

В умовах розвитку української державності питання формування та реалізації державної політики (далі – ДП) дедалі набувають актуальності та викликають науковий інтерес. Проте ДП у сфері діловодства до сьогодні не була об'єктом спеціального наукового дослідження, а відтак вимагає вивчення та аналізу.

Дослідження ДП у сфері діловодства як в сучасній Україні, так і українських державних утвореннях, що існували в різні історичні періоди, зумовлене відсутністю фундаментальних праць з історії ДП з діловодства. Проте окремі аспекти окресленої проблеми фрагментарно розглядалися у працях В. Бездрабко, О. Загорецької, С. Кулешова, І. Петрової, Ю. Палехи, Ю. Прадіда, В. Савицького, Н. Сальнікової та інших.

Метою статті є проведення аналізу формування та реалізації радянськими партійними органами влади ДП УСРР у сфері діловодства.

З приходом до влади більшовиків було розпочато приведення діловодства у відповідність з нормами, що існували в Російській Соціалістичній Федеративній Радянській Республіці (далі – РСФРР). Ці зміни, передусім, були пов'язані із формуванням нових органів влади більшовицького режиму: раднаркому, всеукрревкому, комбідів тощо. Відтак, виникала об'єктивна необхідність створення своєї власної схеми руху документів у більшовицькій структурі влади за власним зразком їх оформлення. Зокрема, В. Ленін зазначав, що «машина радянської адміністрації має працювати охайно, чітко, швидко» [16, арк. 9], уникаючи при цьому зайвої паперової тяганини. На значущість сфери діловодства при ленінському уряді вказує й лист до В.А. Аванесова, у якому Ленін, зокрема, зазначає: «Я вважаю, що нормалізацію паперової роботи ми маємо виробити і ... запроваджувати скрізь. Це саме важливе» [16, арк. 9]. Отже, нова влада вимагала в найкоротший термін виробити єдині правила організації роботи управлінського апарату, для чого оголошувався «конкурс на складання обліковців по організації управління», здійснювались командирування до Німеччини та Англії для вивчення цього питання [13, арк. 140].

Формування ДП у сфері діловодства більшовиками було розпочато відразу в кількох напрямках. По-перше, було проведено кадрові зміни: кадри національних урядів були звільнені, а натомість призначені нові люди, переважно без належної фахової підготовки, що, в свою чергу, негативно позначалось на процесах діловодства.

По-друге, всі процеси поточного діловодства та архівного зберігання документальної спадщини установ України було взято під контроль держави та націоналізовано, а також встановлено фінансовий контроль над цією сферою.

По-третє, було розпочато формування нормативно-методичної бази сфери діловодства. Цей напрямок ДП також розпочався з відміни постанов та розпоряджень щодо ведення діловодних процесів, виданих національними урядами, а натомість запроваджено, за зразком РСФРР, єдиний формуляр ділового документу, встановлений постановою РНК від 2 березня 1918 р. «Про форму бланків державних установ» [16, арк. 12], правила ведення листування, розроблені губревкомом у вересні 1920 р., правила реєстрації ділових паперів відповідно до

постанови РНК УСРР від 10 квітня 1919 р. «Про спрощення діловодства і листування в радянських установах» [7, с. 20], розпочато налагодження поточного діловодства згідно з директивним листом Народного комісаріату внутрішніх справ (далі – НКВС) УСРР від 23 листопада 1920 р. [7, с. 20-21].

За досить короткий час, за зразком РСФРР, в Україні було створене законодавче поле для націоналізації всього документального фонду. Відповідно до Декрету про реорганізацію та централізацію архівної справи від 1 червня 1918 р., всі архіви урядових установ ліквідовувались, а їх справи та документи утворювали Єдиний державний архівний фонд (далі – ЄДАФ), яким завідувало Головне управління архівною справою. Документи поточного діловодства після визначеного терміну також передавались до ЄДАФ [4, арк. 45-45 зв.]. Декретом РНК від 3 квітня 1919 р. вся документальна спадщина проголошувалася власністю трудового народу, а «Тимчасовим положенням про архівну справу» від 20 квітня 1920 р. всі архіви оголошувались загальнонародним добром [7, с. 14].

Не менша увага щодо формування ДП була приділена й налагодженню архівної частини поточного діловодства, оскільки, як зазначалось більшовиками, «завершені справи радянських установ є чи не єдиним цінним матеріалом для історії радянського будівництва», лише на їх основі може бути «написана повна історія укріплення Радянської влади». Тому актуальним завданням на цьому етапі є охорона цих матеріалів та приведення їх до порядку [4, арк. 94]. Так, було розроблено Інструкцію про постановку архівної частини в державних, суспільних і кооперативних установах УРСР [5, арк. 38-38 зв.], Циркуляр РНК по Валютному управлінню про порядок розбору документів, вилучених із сейфів, з додаванням інструкції Губфінвідділам про порядок здійснення розбору вилучених із сейфів документів [10, арк. 7-10], Інструкцію по веденню поточних архівів, зберігання архівного матеріалу та здачу його в губернський архівний фонд [10, арк. 12-13], по комісаріатах розроблено власні галузеві Інструкції про порядок здачі справ у архіви, Загальні положення про організацію архівної частини поточного діловодства в державних, професійних та кооперативних установах УСРР та Інструкції по веденню архівів в установах [4, арк. 79-80].

У 1924 р. було створено при Укрцентрархіві Комісію по виробленню єдиної інструкції ведення архівів [4, арк. 5]. А наприкінці 1920-х років в УСРР вже налічувався певний перелік інструкцій, які частково регламентували порядок ведення поточного діловодства: «Про постановку архівної частини діловодства» [6, арк. 3-4], «Про постанову архівної частини діловодства в райвиконкомах та установах сільського типу» [6, арк. 22-31], «Про постанову архівної справи в районних виконавчих комітетах УСРР» [11, арк. 155-164], «Про постанову архівної справи в сільських радах УСРР» [11, арк. 165-171].

Якщо ж говорити про створення нормативної бази та організацію діловодства в цілому, то ця сфера до кінця врегульована не була. Діловодні процеси впорядковувались епізодичними актами та постановами, наприклад: «Про порядок видачі актів громадянського стану, довідок про них та дублікатів замість втрачених», «Про порядок обов'язкової реєстрації творів друку, що видаються на території УРСР та про доставку зразків видань до Укркнигпалати», «Про порядок вилучення канцелярського збору», «Про документи, що видаються виключно шляхом вирізування із корешкових книг та зошитів» [12, арк. 16, 32, 32 зв., 38] тощо.

Судячи з архівних матеріалів, до 1 жовтня 1924 р. на теренах УСРР діяло положення «Про письмоводство та діловодство» [10, арк. 5], після чого в дію вступила нова Інструкція, яка також розглядала процеси діловодства в ключі архівної справи [4, арк. 107].

Починаючи з 1924 р., було зроблено перші кроки на шляху до стандартизації діловодства. Згідно з рішенням РНК, було створено Комітет у справах стандартизації. Його перші стандарти носили рекомендаційний характер і більше орієнтувалися на стандартизацію «конторського обладнання», розміщення працівників та служб діловодства, і лише згодом на документи, форми їх складання тощо. Розроблені стандарти документів, затверджувались Комітетом і з 1 жовтня 1929 р. набували чинності [9, арк. 159].

Незважаючи на певні досягнення, питання налагодження та раціоналізації поточного діловодства залишалися невирішеними. Взявши до уваги цей факт, для удосконалення ДП у

сфері діловодства на цьому етапі було використано новий інструментарій: залучено до розв'язання актуальних питань діловодства науковий потенціал, шляхом відкриття науково-дослідних установ, що займались, поряд з іншим, і питаннями раціоналізації та удосконалення процесів діловодства. У 1920-ті роки в СРСР існувало більше 10 інститутів, які розробляли питання організації управління та видавалось близько 20 наукових і спеціальних журналів з цих питань [13, арк. 140]. Серед провідних установ варто зазначити створений у 1921 р. в Харкові Всеукраїнський інститут праці (далі – ВУІП) [17], Державний Інститут техніки управління (1926 р.), Всеукраїнський Інститут раціоналізації управління Народного комісаріату Робітничо-селянської інспекції, створений у 1929 р. на базі ВУІП, з метою налагодження та оптимізації управлінських та діловодних процесів. Показовим у цьому плані є посібник, виданий співробітниками цього інституту «Материалы о ведении делопроизводства». В пояснювальній записці якого зазначено, що його метою було «дати низовому робітникові мінімум знань в справі раціональної організації техніки управління» [9, арк. 1]. Зміст посібника вимагав доопрацювання, проте вміщені правила та вказівки вперше досить комплексно висвітлювали процеси організації діловодства на всіх його етапах. Посібник включав кілька розділів, які містили інформацію про розміщення частин та організацію робочих місць, систему довідкової служби, внутрішній та зовнішній зв'язок, планування роботи Президії міськради та протокольне діловодство, техніку обстеження периферії інспекторським складом райвиконкомів, загальне діловодство міських, сільських рад й Інструкцію по контролю виконання завдань вищих органів у апараті Міськради та райвиконкомів. Також у посібнику наголошувалося на необхідності відмови від розсилки обіжників та заміні цієї форми керівництва живим інструктуванням та систематичними нарадами з усними доповідями з питань поточної роботи, робився наголос на необхідності стандартизації процесів діловодства та вироблення єдиної форми документів.

Залучення наукового потенціалу до вирішення нагальних питань у сфері діловодства та створення дієвої ДП сприяло пошуків науково-методичної діяльності та появі низки праць з питань організації діловодства (О.Ф. Євтихієва «Десятична система в адміністративному діловодстві», О.Т. Бузинного «Практичний підручник діловодства українською мовою», В.І. Мейльмана «Організована канцелярія: Практичне керівництво», Г.І. Славуцького, С.І. Войтицького «Карткова система діловодства для центральних і губернських установ», «Підручник діловодства райвиконкомів та райрад») [8, с. 164-167].

По-четверте, радянським урядом широко було задіяно структурні важелі формування та здійснення ДП у сфері діловодства, суть яких полягала у використанні власних державних організаційних засобів втілення політики в життя. В умовах радянської системи відбувалось фактичне дублювання роботи місцевих рад відповідними відділами партійних комітетів. Продовжувалась практика прийняття спільних постанов партійних органів та органів державної влади. При цьому власних нормативно-правових документів регулювання діловодства в УСРР не було, хоча використовувались зразки, що існували у РСФРР та робилися спроби створити власні за їх аналогією. Однак, дедалі гостріше відчувалася потреба у розробці регіональної схеми підпорядкування діловодних процесів відповідальному відомству. Відтак, питання архівної справи та діловодства передавались у відання Народного Комісаріату Освіти (далі – Наркомосу), при якому, на правах окремого відділу, було створено Всеукраїнський Комітет охорони пам'яток мистецтва, старовини і природи (далі – ВУКОПМИС), який «завідував Книжними палатами... і всіма архівами: державними, науковими, приватними, революційними і іншими...» [14, арк. 2-3]. До повноважень Книжної Палати входила реєстрація всіх видань, що виходили в Україні, дослідження питань теорії і практики бібліотечної справи тощо. У структурі ВУКОПМИСу було створено архівний відділ, якому надавались певні повноваження з питань діловодства та розробка загальних основ політики УСРР щодо планомірної організації архівної мережі у всеукраїнському масштабі та централізації архівної справи [14, арк. 13, 17, 20зв.] та Український головний архів, створений для «згуртування, упорядкування й збереження архівних документів, які мають характер загальноукраїнських і належать до діловодства сучасних державних установ, а також документи обласного значення» [5, арк. 34-

35], до повноважень відділів якого входила розробка пропозицій щодо формування ДП та інформування суспільства.

В умовах структурних реорганізацій, формування ДП у сфері діловодства набувало дедалі більшої актуальності, оскільки від швидкості виконання управлінських рішень залежала побудова нової радянської моделі суспільного життя, що лежало в основі більшовицької політики. Слепе копіювання чи наслідування нашвидкоруч створеної більшовиками моделі діловодства не дозволяло реалізувати намічені цілі. Отже, виникла необхідність у створенні спеціальних структур, до компетенції яких входила б розробка цілісної ДП у сфері діловодства та раціоналізація управлінської діяльності.

Першим кроком на шляху до цього стало створення Головного архівного управління (вересень 1921 р.), яке підпорядковувалось Наркомосу УСРР, до повноважень якого входив нагляд за веденням поточного діловодства та контролю над усіма архівами. В губерніях ці функції покладались на створені губернські комісії, відповідно до декрету РНК від 20 квітня 1920 р., а незабаром на реорганізовані губернські архівні управління. 13 січня 1922 р. було видано декрет РНК УСРР, за яким губархи мали встановити свій контроль над усіма архівами на території губернії та провести їх реєстрацію на основі карткового каталогу та реєстраційної книги за єдиною формою (анкети-опитувальника). Кожному архіву відводився особовий номер, окремий листок та встановлювалась періодичність перевірки [5, арк. 14-17].

Однак, аналіз звітів-відповідей на анкету-опитувальник, розіслану відповідно до декрету 1922 р., показав, що більшість документальних матеріалів на місцях перебувала в нерозібраному стані, установи, що відповідали за діловодство та архівне збереження документів, мали недостатню кількість співробітників для налагодження поточного діловодства, незадовільні умови для роботи з документами та їх збереження [4, арк. 1-107], а, отже, і діяльність діловодних служб, вимагала удосконалення та раціоналізації.

По-п'яте, важливим інструментом здійснення ДП у сфері діловодства на цьому етапі став адміністративний контроль, який простежувався не лише у прагненні більшовицької влади контролювати все діловодство, а й у посиленні уваги до роботи з пропозиціями та скаргами громадян. Ці документи відображали оцінку діяльності місцевих рад громадянами, а для нової влади така інформація була необхідною, щоб закріпити свої позиції. Відтак постановою президії ВУЦВК «Про порядок подачі скарг та заяв» від 30 червня 1921 р. було встановлено порядок та термін їх розгляду [15, с. 29].

По-шосте, слід наголосити й на тому, що в руслі розпочатої в 1923 р. політики «коренізації», яка на теренах УСРР носила характер «українізації», все діловодство Радянської України велося українською мовою [3, арк. 121]. В серпні 1923 р. партійні та урядові службовці отримали вказівку пройти спеціальні курси української мови. З 1925 р. чиновники мали користуватися українською мовою в усьому урядовому листуванні та публікаціях, а з 1927 р. і в державному та партійному діловодстві. Якщо в 1922 р. українською мовою велося менш як 20% урядових справ, то в 1927 р. – вже 70% [1]. Як наслідок, з 1923 по 1927 рр. зросла кількість українців серед держслужбовців з 35% до 45% [2, с. 900]. Аналогічне відродження переживала україномовна преса: 1922 р. українською мовою виходили 27% усіх публікованих в Україні книжок, цією ж мовою виходило близько 10 газет і часописів. До 1927 р. українською мовою друкувалося більше половини книжок, а в 1933 р. з 426 газет республіки 373 виходили рідною мовою [1].

Проте з укріпленням одноосібної влади Й. Сталіна було згорнуто «українізацію» та взято курс на централізацію, відновлено тотальний контроль центру за всіма сферами життя, в тому числі й діловодною. Все діловодство в УСРР переводилось на російську мову, блокувалась управлінська ініціатива, всі циркуляри та директиви, що надходили згори, сліпо копіювались та наслідувались на місцях. Використання структурного інструментарію, інформаційного та адміністративного тиску, інструментів тотального контролю й силових методів у здійсненні ДП в галузі діловодства відтепер стає домінуючим та негативно впливає на стан розвитку діловодства.

Отже, з моменту проголошення радянської влади на території УСРР, більшовицький

режим робив активні спроби встановлення радянської моделі ДП у сфері діловодства за зразком РСФРР. Проте, непослідовність більшовицької влади призвела до епізодичного підходу у формуванні ДП, в тому числі, й у сфері діловодства. А згодом – до падіння більшовицького авторитету та, як наслідок, необхідності запровадження політики «українізації», що на деякий час дозволила запровадити національні елементи до ДП у сфері діловодства, зокрема, переведення його на українську мову та залучення місцевих кадрів. Проте подальше директивне управління та тотальний контроль, що мали місце в 1930-х рр., гальмували розробку дієвої ДП та провокували появу думок щодо відновлення діючої раніше національної системи діловодства та її удосконалення.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Васютина К. Українізація в УРСР [Електронний ресурс] / Катерина Васютина. – Режим доступу: <http://www.qdm.ru/meropr/27.04.2010/5103/495/> – Назва з екрана.
2. Довідник з історії України: (А-Я) / [за заг. ред. І. Підкови, Р. Шуста]. – 2-ге вид., доопр. і доповн. – К.: Генеза, 2001. – 1136 с.
3. Документи про перевірку знань з української мови працівників Укрцентрархіву та підлеглих йому установ; 29 січня 1926 р. – 15 червня 1927 р. – ЦДАВО України, ф.14, оп.1, спр.362, 123 арк.
4. Документи про стан архівів діючих установ і постановку архівної частини поточного діловодства в центральних установах республіки; 3 січня – 31 грудня 1924 р. – ЦДАВО України, ф.14, оп.1, спр.150, 107 арк.
5. Інструкції и циркуляри Центрального архівного управління. 9 лютого 1922 – 21 грудня 1922 р. – ЦДАВО України, ф.14, оп.1, спр.54, 38 арк.
6. Інструкції ЦАУ УСРР і листування з окружними архівними управліннями про постановку роботи в архівах райвиконкомів та сільрад. 21 лютого 1927 – 29 червня 1928 р. – ЦДАВО України, ф.14, оп.1, спр. 453, 104 арк.
7. Крячок М. Архівістика й діловодство в документах Київського губревкому / М. Крячок // Архіви України. – 1968. – №3. – С. 14 – 21.
8. Кулешов С. Г. З історії організації наукових досліджень процесів діловодства в Україні у 1920 – 1930-х роках / С. Г. Кулешов // Студії з архівної справи та документознавства / Держкомархів України; УНДІАСД. – К., 2004. – Т.11. – С. 164 – 167.
9. Матеріали о веденні делопроизводства. 1930 г. – ЦДАВО України, ф.4508, оп.1, спр.38, 169 арк.
10. Матеріали справочного характера. Укрцентрархів. 1923г. – ЦДАВО України, ф.14, оп.1, спр. 82, 22 арк.
11. Обіжники та інструкції ЦАУ УСРР; 9 січня – 26 грудня 1928 р. – ЦДАВО України, ф.14, оп.1, спр.646, 213 арк.
12. Перелік постанов Радянського Уряду, надрукованих в газеті «Пролетарій». Липень 1920 – жовтень 1923р.р. – ЦДАВО України, ф.1, оп.1, спр.78, 48 арк.
13. Протокол засідання секції «Архівознавство та діловодство» II-ї республіканської науково-теоретичної конференції. 2 – 3 липня 1965 р. – ЦДАВО України, ф.14, оп. 2, спр. 1839, 176 арк.
14. Протоколы заседаний ВУКОПИСА и инструкция 10 января 1921-10 августа 1921 г. – ЦДАВО України. Ф.14, оп.1, спр. 23, 20 арк.
15. Сборник законодательных актов по делопроизводству (1917 – 1970): учеб. пособ. /под ред. Я. З. Лившица. – М.: МГИАИ, 1973. – 157 с.
16. Тематично-експозиційний план постійно діючої виставки досягнень і передового досвіду Республіканського організаційно-методичного кабінету по діловодству. – ЦДАВО України, ф.14, оп.2, спр. 3246, 150 арк.
17. Труды Всеукраинского института труда. Вып. 1. – Х.: Путь просвещения, 1923. – 203 с.

Сокур Л. Особенности формирования государственной политики УССР и организации делопроизводства в период становления большевистской власти (1918-1920-е гг.)

В статье рассмотрен вопрос формирования и реализации государственной политики в сфере делопроизводства в период становления большевистского режима (1918-1920-е гг.); обозначено достижения и просчеты в этой сфере.

Ключевые слова: государственная политика, сфера делопроизводства, большевистско-советская власть.

Sokur L. Features of the formation of public policy USSR and organization the office-work sphere in period of the Bolshevik authority formation (1918-1920-s.)

The question of formation of public policy and realization of public policy in the office-work sphere in the period of the Bolshevik authority formation (1918-1920-s.) is examined in this article; the achievements and drawbacks in this sphere were determined.

Key words: the public policy, the office-work sphere, Bolshevik-Soviet authority

Одержано 11.11.2012