

Юрій Палеха

До історії організації діловодства в державному апараті українських урядів 1917-1918 рр.

Державний устрій і діловодство у державному апараті Центральної Ради. Революціоналізація Російської армії, фактично її неспроможність продовжувати бойові дії на фронті, події в Петрограді наприкінці лютого 1917 р., зречення від престолу Миколи II ознаменували початок краху Російської транснаціональної імперії, який згодом призвів до її розпаду і становлення національних держав на колишніх російських "окраинах".

Лютнева буржуазно-демократична революція активізувала політичне життя і в Україні. У березні 1917 р. на зборах представників українських організацій і угруповань було обрано ініціативну групу, яка стала основою Української Центральної Ради. Статус представницького органу їй було надано у травні цього ж року Всеукраїнським з'їздом. У квітні на Першому Всеукраїнському військовому з'їзді та на Першому Всеукраїнському селянському з'їзді Українська Центральна Рада (УЦР) була визнана єдиним державним керівним органом.

Для визначення складу та функцій служб діловодства уряду необхідно коротко охарактеризувати структуру цього вищого органу управління республіки.

Оперативне керівництво поточною роботою в період між сесіями Центральної Ради було покладено на Комітет УЦР, який у липні 1917 р. було перейменовано у Малу Раду. Для вирішення окремих справ і підготовки питань на розгляд сесії були створені постійні і тимчасові комісії.

Після проголошення в червні 1917 р. I Універсалу, яким було поставлено вимогу домогтись автономії України, на засіданні Комітету Центральної Ради було створено Генеральний секретаріат, головою якого було обрано В. Винниченка. Для здійснення діловодних операцій у апараті управління у складі Генерального секретаріату функціонували секретаріати: внутрішніх, фінансових, міжнаціональних, продовольчих, земельних, військових і судових справ; було введено також посаду Генерального писаря, який і відповідав за стан діловодства¹. З прийняттям 16 червня 1917 р. Малою Радою "Статуту Генерального секретаріату" останній отримав статус вищого органу управління в Україні і став важливим елементом здійснення політики Центральної Ради².

Одночасно з формуванням вищих органів законодавчої і розпорядчої влади в Україні створювалась власна система діловодства оскільки від її чіткої організації залежало налагодження нормальних зв'язків між центром і провінцією, а також своєчасне доведення постанов, законів і розпоряджень центральної влади до місцевих рад і населення республіки. Серед перших в цьому плані заходів Центральної Ради було створення канцелярії. Штат канцелярії Центральної Ради складався з керівника, його товариша (заступника) і працівників п'яти відділів: загального, кодифікаційного, виробничого, господарського, бухгалтерії і бібліотеки. Загальний відділ, у свою чергу, мав такі підрозділи: канцелярію, відділ стенографістів, відділ особових справ, адресне й інформаційне бюро, експедицію. При кодифікаційному і виробничому відділі було сформовано інформаційний орган "Редакція Вістей Центральної Ради". Господарському відділу підпорядкували друкарню³.

Порядок роботи штатних співробітників канцелярії УЦР визначався статутом. Комітет співробітників канцелярії складався з голови, його товариша, секретаря, шести членів і трьох кандидатів, які в разі відсутності членів комітету мали право вирішального голосу. Комітет керував усіма внутрішніми справами канцелярії. Він мав право визначати (змінювати) функції співробітників канцелярії, вносити пропозиції щодо встановлення розміру їхньої заробітної плати на розгляд загальних зборів, опікуватись поліпшенням матеріальних і моральних умов праці, пропонувати загальним зборам відсторонити від виконання обов'язків працівників за дії, несумісні з перебуванням на державній службі⁴.

Канцелярії були створені також при всіх генеральних секретаріатах. Їхній персональний склад свідчить, що канцелярські службовці залежно від кваліфікаційного рівня поділялись за розрядами: першим, другим, третім⁵...

Одним із перших заходів Центральної Ради було переведення діловодства на українську мову. Це було рішучим кроком, оскільки до цього в Україні, як і в інших регіонах Російської імперії, офіційне діловодство здійснювалося російською мовою. Вже на одному з перших засідань Центральної Ради 12 березня 1917 р. була прийнята постанова про те, що "мовою, якою Рада почне звертатись до народу, є українська"⁶. Українська мова почала вживатись в офіційних стосунках і з Тимчасовим урядом у Москві. Так, коли 19 травня 1917 р. до Києва прибув військовий міністр О. Керенський для проведення переговорів з Радою, виступ М. Грушевського було підготовлено українською мовою⁷.

Для Центральної Ради, яку очолили видатні представники української інтелігенції, котрі відчували за царату всю тяжкість принизливого ставлення до українців, з самого початку характерною рисою була повага до інших націй і народів, що проживали в Україні. "Державу ми розуміємо як вільну спілку рівноправних та рівноцінних націй, серед яких не повинно бути ні гнобителів, ні гноблених", - зазначалось в декларації Ради Товариства українських поступовців (ТУП) "Наша платформа", що репрезентувала тогочасну українську еліту⁸. Одним із головних принципів української автономії, як було відзначено в резолюції Українського національного з'їзду, який відбувся 6-8 квітня 1917 р., стало повне забезпечення прав національних меншин, що живуть в Україні.

З цією метою постановою від 16 липня 1917 р. "Про Статут Генерального секретаріату" при секретареві зі справ національностей було передбачено три посади товаришів секретаря, які відстоювали інтереси найбільш чисельних національних меншин в Україні, а саме - росіян, євреїв і поляків. Всі вони мали право вирішального голосу в Генеральному секретаріаті зі справ нації, яку й представляли⁹.

В січні 1918 р. Генеральний секретаріат було реструктуровано в Раду Народних Міністрів і сформовано окремі міністерства: Міністерство великоруських справ, Міністерство польських справ і Міністерство єврейських справ. Враховуючи інтереси неукраїномовного населення, Центральною Радою було проголошено: "Всі закони, адміністративні приписи і постанови, проголошені українською мовою, повинні друкуватись також російською, єврейською і польською мовами"¹⁰.

Перехід на здійснення діловодства українською мовою в ті часи було нелегкою справою внаслідок русифікації державних службовців, яка проводилась "делікатним способом" ще з часів становлення Російської імперії, та наявністю проблем з викладанням української мови у вищих навчальних закладах і бойкотування української мови тодішньою професурою. У зв'язку з цим Генеральним Секретаріатом у листопаді 1917 р. було підготовлено звернення "До всіх державних і судових установ Української Народної Республіки". У цьому документі Генеральний Секретаріат вимагав приймати документи, підготовлені тільки українською мовою і попереджав, що буде "слідкувати за тим, щоб права української мови на території України не порушувались"¹¹. Одночасно Генеральний секретаріат обіцяв надавати допомогу всім членам уряду, хто цього потребує "в справі кращого ознайомлення з українською мовою і офіційною термінологією"¹².

У ході щоденної роботи формувались нові форми і методи діловодства щодо підготовки постанов, рішень і законів. Так, 19 листопада 1917 р. була підготовлена постанова "Про тимчасову форму публікації законів". До неї додавався порядок підготовки нормативно-розпорядчих документів, де вказувалось: "Спочатку має бути заголовок. Потім день, місяць, рік, коли Центральна Рада прийняла закон або постанову, далі йде текст документа, а нижче повинно йти підтвердження: "З першоджерелом протоколу згідно", яке засвідчується підписами голови, товариша голови і секретаря"¹³. Закони Тимчасового уряду на території Української Республіки відповідно до постанови УЦР від 16.07.1917 р. Урядовому Віснику¹⁴.

Після реорганізації урядових структур секретаріат Генерального Писаря отримав назву Міністерство Генерального Писаря. Зазначене міністерство не мало визначеного кола завдань, які потрібно було б вирішувати, та інститутів державної влади, діяльністю яких необхідно було б керувати. Затвердження законодавчих актів залишалось прерогативою представника законодавчої влади¹⁵.

Враховуючи зазначені недоліки, у квітні 1918 р. було підготовлено законопроект "Про ліквідацію Міністерства Генерального Писаря", в якому для керівництва справами Ради Народних Міністрів вводилась посада розпорядника, призначення на яку затверджувалось Радою. Зазначена посада була відповідною рівню Директора Департаменту Міністерства, хоча розряд (клас) і зарплата більше були такі ж як у товариша міністра. Згідно з посадовими функціями розпорядник керував діловодством Ради Народних Міністрів, а також юридичним, редакційно-інформаційним та публікаційним відділами¹⁶.

Публікація законодавчих актів Центральної Ради, а також їх кодифікація покладалися на Державного Секретаря, якого обирала Центральна Рада. Випуск періодичного видання "Збірник Законів Республіки", що містив те

ксти постанов і розпоряджень уряду, став прерогативою Генерального Суду¹⁷.

Постійні зміни режимів, обставини революційної боротьби, бойові дії негативно вплинули на поточне діловодство центральних установ. Майже не збереглись протоколи засідань Великої і Малої Центральної Ради, документи Генеральних секретарів та Народних Міністерств. На окрему увагу заслуговує стан діловодства Південно-Західного та Румунського фронтів, яке опинилось практично без контролю. Ще 11 січня 1918 р. на вимогу О. Грушевського (молодшого брата М. С. Грушевського) військовий міністр видав спеціальний наказ щодо поліпшення організації діловодства у військах й збирання архівних документів з історії світової війни¹⁸. У наказі було докладно розписано всі необхідні для цього види та категорії документів: "Журнали військових дій, оперативні накази щодо військових подій оперативного, відчитного і розвідуючого характеру, відчити про санітарне становище військ, суточні та інші картографічні роботи, включаючи матеріали виборчих органів, необхідно здавати в архів"¹⁹.

Діловодство у державному апараті часів Гетьманщини. Наприкінці березня - на початку квітня 1918 р. багатьом здавалось, що Україна поступово минає період жорстоких випробувань. Здавалося, що Центральній Раді залишилось тільки займатись вільною демократичною законотворчістю. Проте все виявилось значно складнішим.

29 квітня 1918 р. стався переворот, який очолив нащадок давнього гетьманського роду, генерал П. Скоропадський. Ця подія поклала край більше ніж річному існуванню Центральної Ради. Цього ж дня були оприлюднені перші державотворчі документи: "Грамота до всього українського народу", якою передбачався тимчасовий характер надзвичайних повноважень до скликання Українського Сейму, і "Закон про тимчасовий устрій України", який ознаменував конституційну основу нового режиму й перехід до одноосібної влади; замість УНР з'явилася назва "Українська держава".

У Грамоті гетьман П. Скоропадський заявив, що взяв на себе "...всю повноту влади; УЦР і всі земельні комітети розпускаються, але всі урядовці повинні продовжувати працю, поновлюється право приватної власності тощо". Наприкінці цього документа було зазначено: "Передбачаю всю трудність стоючої переді мною праці і молю Бога дати мені силу, аби гідно виконати те, що вважаю своїм обов'язком перед рідною Україною в сучасний і критичний для неї час... кличу всіх вас, громадян і козаків України - без різниці національностей й віросповідання - допомогти мені і моїм працівникам і співробітникам в нашому загальному великовідповідальному ділі"²⁰.

До Ради Міністрів, яку вже на початку травня 1918 р. очолив Ф. Лизогуб, земський діяч з Чернігівщини, службовці добирались не за їх партійною ознакою, а за діловими якостями. Водночас, як зазначає відомий український дослідник Г. Папакін²¹, в її керівництві не було жодної людини, так або інакше не пов'язаної з Україною, або невідомої широкому загалу. Це міністр юстиції М. Чубинський, міністр продовольства С. Гербель, військовий

міністр О. Рогоза, міністр фінансів А. Ржепецький, міністр внутрішніх справ І. Кістяківський, міністр земельних справ В. Колокольцев та інші видатні діячі українського національного руху.

На першому ж засіданні уряду 2 травня 1918 р., що проходило під головуванням гетьмана, була вирішена доля попередніх політичних діячів, які згідно з проголошеними законами не підлягали будь-якій відповідальності. До протоколу засідань Ради Міністрів було занесено: "...поскільки діяльність бувших міністрів не виходить за межі виявлення особистих їх поглядів і міркувань..."²² більшість перших керівників, керівників департаментів, не кажучи вже про простих урядовців, залишилися на своїх місцях.

Уряду П. Скоропадського необхідно було у короткий строк ліквідувати анархію, налагодити державне життя, вирішити низку важливих питань щодо відновлення економіки, сільського господарства, транспорту, зв'язку, народної освіти. Зазначене вимагало бездоганного виконання накреслених урядом рішень, побудови налагодженої системи організації ділових процесів зверху донизу, вироблення навичок підготовки важливих для країни нормативно-розпорядчих документів.

Так, уже в перший місяць було налагоджено чітку організацію поточного діловодства на вищому рівні державного управління. Чимала заслуга в цьому належала безпосередньо П. Скоропадському, який приділяв роботі з документами надзвичайну увагу. За свідченням його помічників "гетьман від 23 години до 3-4 години працював зі зверненнями, доповідними, законопроектами і листами". Після перегляду керівником держави документи потрапляли до начальника штабу, який направляв їх до відділів чи управлінь або згідно резолюції до відповідних міністерств. У разі потреби складалися доповіді-конспекти для особистої доповіді начальника штабу гетьману²³. Такий досить чіткий порядок проходження документів через центральні органи влади забезпечував прийняття зважених управлінських рішень.

Досить чітко була поставлена й організація роботи з документами у Раді Міністрів, міністерствах, відомствах та в Державному Сенаті. Так, з метою підвищення дієвості виконання рішень Ради Міністрів був визначений порядок затвердження журналів її засідань. Постановою Ради Міністрів від 28.05.1918 р. було встановлено, що примірники журналів засідання перед його початком необхідно надавати всім присутнім міністрам чи їх заступникам, які протягом доби повинні вносити туди зауваження та поставити свій підпис²⁴.

Було визначено, що засідання Ради Міністрів мають проводитися щоденно, крім четверга і неділі. При цьому обумовлювалось, що засідання повинні починатись о 21 годині, не чекаючи зібрання кворуму. Відсутні за тих чи інших причин на засіданні міністри опротестувати прийняті рішення були вже не в змозі (Постанова Ради Міністрів від 5 червня 1918 р.).

Говорити з того чи іншого питання кожний з міністрів мав право максимум 10 хвилин. Повторне слово могло надаватись не більше ніж на 5 хвилин²⁵. У зв'язку зі збільшенням кількості питань, що виносились на засідання Ради Міністрів, з метою оперативності їх вирішення було прийнято рішення про створення Малої Ради Міністрів, якій було надано право затверджувати законопроекти з правом їх опублікування від імені Великої Ради.

Наступним кроком стало комплектування державних структур найдосвідченішими висококваліфікованими кадрами, які б за своїм фаховим рівнем відповідали посаді та рангу, і дотримувались, при цьому, економії державних коштів. Штатні розписи міністерств і відомств Української держави, розроблені на підставі нормативних актів Тимчасового уряду з врахуванням національних особливостей державотворення, були ухвалені на засіданні Ради Міністрів (протокол від 4 червня 1918 р.) і затверджені гетьманом.

До типового штатного розпису міністерств Української держави вносився перелік посад із зазначенням річного окладу і класу посади, починаючи від вищого керівництва і закінчуючи рядовими службовцями. Так, в розписі служби діловодства міністерства, як

правило, зазначалось від 6 до 10 посад, зокрема: керуючий відділом (6 кл.), діловод (7 кл.), старший помічник діловода (8 кл.), помічник діловода (7 кл.), а також службовці 1-2 розряду, які мали 8-9 клас посади²⁶.

Одночасно з цим було затверджено Статут Державної канцелярії та її штатний розпис; прийняті закони про Державну Варту, яка повинна була замінити міліцію. Для неї були розроблені відповідні штати і затверджені посадові оклади.

Влада на місцях отримала нову організаційну форму: введено посади голів губерній, губернських і повітових староств (введено посади градоначальників в містах Києві та Одесі). Були розроблені відповідні штати, встановлені посадові оклади, які дозволяли підбирати гідних чиновників, знову ж таки на засадах економії державних коштів²⁷. Урядом було визначено також порядок прийому осіб на державну службу з повним контролем над всіма призначеннями і переміщеннями.

На засіданні Ради Міністрів від 31 червня 1918 р. було ухвалено законопроект, згідно з яким встановлювався єдиний порядок створення законів, винесення для обговорення, затвердження та їх публікації в "Державному віснику"²⁸. Контроль за виконанням цього закону було покладено на Державну Канцелярію.

Вищезазначені заходи щодо укомплектування державних структур та організації діловодства в них дали можливість прийняти і в короткий термін впровадити в життя низку важливих законопроектів, серед яких закони: про землю (про куплю-продаж сільськогосподарських земель; про земельні комісії; про право на врожай 1918 р.; про хлібну монополію і державне хлібне бюро; про засоби боротьби з розрухою сільського господарства); про податкові надходження; про боротьбу зі спекуляцією; про дотримання громадського порядку і безпеку громадян; про покарання за крадіжку, присвоєння, розтрату чи підпалювання майна; про ревізійні комісії; про реєстрацію всього міського і сільського населення тощо.

Окрема увага була приділена поліпшенню діяльності судових установ та організації в них діловодства. Видано закони про суд, який твориться іменем Української держави, про Мирowego суддю, про склад присяжних, а також про Державний Сенат, який, як вища державна судова інституція і охоронець порядку в країні, був заснований відповідно до схваленого Радою Міністрів Української держави Закону від 08.06.1918 р. "Про утворення Державного Сенату".

Завдання та функції Сенату, організація його діяльності, формування справ, порядок виконання власних постанов, порядок зносин з іншими державними інституціями, права, обов'язки та відповідальність senatorів були визначені "Учрежденієм Російскаго Правительствующаго Сената", "Учрежденієм Судебных Установлений", Статутами Карного і Цивільного судочинства та іншими нескасованими на той час, до утворення Української держави, законами²⁹.

Складався Державний Сенат з Адміністративного генерального суду (голова і 19 senatorів), Карного генерального суду (голова і 11 senatorів), Цивільного генерального суду (голова і 15 senatorів) та Загальних генеральних зборів Сенату з 10 senatorів. Президент Сенату та senatorи після попереднього затвердження їх кандидатур Радою Міністрів призначалися наказами гетьмана і подавали йому звіт про свою діяльність³⁰.

Служби діловодства генеральних судів складались з експедицій, які в свою чергу мали столи за видами справ, що в них формувалися. Столами завідували секретарі, або їх помічники, урядовці 1 розряду (з юридичною освітою) та 2 розряду (друкарі). При Державному Сенаті знаходився Сенатський архів, у складі якого працювали секретар, архіваріус, реєстратори та інші службовці під керуванням прокурора Адміністративного генерального суду³¹.

Діяльність служб діловодства Сенату, як зазначає в своєму дослідженні О. Загорецька, була чітко регламентована нормативними документами та наказами вищих посадових осіб і мала логічну побудову схеми технологічних процесів. Ґрунтувалась вона на ефективному поєднанні досвіду роботи канцелярій вищих судових інституцій Російської

імперії, Генерального Суду Центральної Ради з раціональними інноваціями, впровадженими керівництвом Української держави³².

Відповідно до Постанови Ради Міністрів від 21 серпня 1918 р., "аби допомогти природному потягу особистості до рідної освіти..." було прийнято законопроект про передання з Державної скарбниці 1 млн. карбованців на будівництво 40 нових гімназій, виділено кошти на відкриття курсів української мови для вчителів, видання україномовних посібників, підвищення окладів вчителям та вихователям дошкільних установ. У діловодстві більшості шкіл було запроваджено українську мову.

З організацією діловодства в державі пов'язувалося також і започаткування державних архівів. Так, при Міністерстві народної освіти було створено архівно-бібліотечний відділ під керуванням видатного українського історика, архівіста В. Модзалевського та за участю відомих вчених В. Міяковського, О. Грушевського та Ю. Іванова-Меженка³³. Останніми було напрацьовано ряд документів щодо становлення архівної справи та діловодства, підготовлено проект архівної реформи, в якому передбачалось запровадження державної власності на документи, створення Національного (Державного) архіву в Києві, розширення мережі губернських архівів та повноважень архівних комісій на місцях. Губернським комісіям планувалось надати державний рівень і функції контролю за станом діловодства у місцевих установах; термін зберігання документів у волостях передбачався у 50 років³⁴. Влітку 1918 р. почалась підготовка статуту Українського національного архіву. За задумом О. Грушевського, це мала бути авторитетна державна наукова інституція, що зберігає документи, здійснює активне опрацювання архівної інформації, створює науковий апарат документів³⁵.

У складі Державної генеральної канцелярії, що підпорядковувалась Державному секретареві, 8 травня 1918 р. був також заснований Науковий архів, основні завдання якого були доведені до всіх міністерств і відомств³⁶. Тоді ж Генеральний писар І. Полтавець-Остриця підписав об'їзник, згідно з яким "...усі грамоти, акти і інші документи з оригінальною підписью Ясновельможного пана Гетьмана вся Україна, по мінованію в них потрібності, належить, не затримую, в цілях їх сховання надсилать для здачі під розписку завідуючому вченим архівом"³⁷. Сам архів, як свідчить Г. Папакін, був задуманий як зібрання особистих "паперів" гетьмана³⁸.

1. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. - К., 1996. - Т. 1. - С. 106.
2. ЦДАВО України, ф. 1115, оп. 1, спр. 1, арк. 6-15.
3. Там само, ф. 1064, оп. 1, спр. 5, арк. 25.
4. Там само, спр. 1, арк. 233.
5. Там само, спр. 1, арк. 234.
6. Генерального Секретаріату. - № 7. - 23 груд. 1917 р.
7. ЦДАВО України, ф. 1115, оп. 1, спр. 13, арк. 109.
8. Там само, спр. 16, арк. 14 об.
9. Вісті з Української Центральної Ради. - № 3, квітень 1917 р.
10. ЦДАВО України, ф. 1115, оп. 1, спр. 1, арк. 10.
11. Там само, арк. 12.
12. Там само, арк. 43, 143.
13. Там само, арк. 23.
14. Там само, арк. 43, 143.
15. Там само, арк. 12.
16. Там само, арк. 8.
17. Там само, арк. 27.
18. Там само, арк. 28 зв.
19. Там само, арк. 24.
20. Там само, ф. 1076, оп. 1, спр. 19, арк. 259.
21. Конституційні акти України 1917-1920 рр. - К., 1992. - С. 82-85.

22. Папакін Г. В. Павло Скоропадський: патріот, державотворець, людина: Історико-архівні нариси. - К., 2003. - С. 72.
23. ЦДАВО України, ф. 1064, оп. 1, спр. 3, арк. 5.
24. Там само, ф. 2201, оп. 1, спр. 82, арк. 1.
25. Там само, ф. 1064, оп. 1, спр. 3, арк. 5.
26. Там само, спр. 3, арк. 14.
27. Там само, спр. 3, арк. 17а, зв.
28. Там само, спр. 2, арк. 24.
29. Там само, спр. 2, арк. 17.
30. Українське державотворення: не витребуваний потенціал: Словник-довідник. - К.: Либідь, 1997. - 559 с.
31. ЦДАВО України, ф. 905, оп. 2, спр. 1404, арк. 1-5.
32. Законы Украинской Державы. - О., 1918. - Вып. VI. - 39 с.
33. ЦДАВО України, ф. 1064, оп. 1, од. 2, арк. 51.
34. Матяш І. Б. "Надіюся, що ця сторінка з історії архівної справи на Вкраїні буде цікава для фахівців цього діла..." // Студії з арх. справи та документознавства. - Т. 4. - К., 1999. - С. 187-189.
35. ЦДАВО України, ф. 3689, оп. 1, спр. 7, арк. 34.
36. Матяш І. Б. Модель архівної реформи в Україні 1918 р. // Гетьман Павло Скоропадський та Українська Держава 1918 р. // Студії з арх. справи та документознавства. - Т. 5. - К., 1999. - С. 148-150.
37. ЦДІАК України, ф. 1235, оп. 1, спр. 1056, арк. 81-82 зв.
38. Папакін Г.В. Павло Скоропадський: патріот, державотворець, людина: Іст.-арх. нариси. - К., 2003. - С. 208.