

ОРГАНІЗАЦІЯ СЛУЖБИ ДІЛОВОДСТВА В ЗЕМСЬКИХ УПРАВАХ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ (друга половина XIX – початок XX ст.)

Здійснена спроба визначення устрою служби діловодства в земських управах на території України в другій половині XIX – на початку XX ст., її ролі в організації документального забезпечення роботи земств. Розглянуто еволюцію структури та кадрового складу земської діловодної служби, її нормативно-методичне забезпечення.

Ключові слова: земства, земська управа, служба діловодства, канцелярія управи, Україна.

Осуществлена попытка определения устройства службы делопроизводства в земских управах на территории Украины во второй половине XIX – начале XX в., ее роли в организации документационного обеспечения работы земств. Рассмотрена эволюция структуры и кадровый состав земской делопроизводственной службы, ее нормативно-методическое обеспечение.

Ключевые слова: земства, земская управа, служба делопроизводства, канцелярия управи, Украина.

In the article realize attempt to define of record keeping service structure in zemstvo's councils on the territory of Ukraine in second half of XIX – beginning XX century, its role in organization of documentation ensuring zemstvo's work. Considered evolution of structure and personnel composition zemstvo's record keeping service, its normative-methodical ensuring.

Key words: zemstvos, zemstvo's council, record keeping service, council office, Ukraine.

Важливу роль у культурно-господарському облаштуванні українських регіонів наприкінці XIX – на початку XX століття відіграли земські установи. Різноманітна діяльність органів земського самоврядування стала можливою завдяки вдалому поєднанню ефективної системи організації управління, надійних фінансових підвалин і подвижницької праці тисяч земських робітників. Правильне функціонування управлінського апарату земств багато в чому визначалося раціональністю постановки документального забезпечення управління. У цих умовах важливим центром керування розгалуженою земською інфраструктурою ставала служба діловодства земської управи.

У архівах і бібліотеках сучасної України збереглася лише незначна частина документальної спадщини земських установ. Основний масив земської документації на території України загинув ще на початку 1920-х рр. після руйнування радянською владою системи земського самоврядування. Утім, навіть збережені залишки свідчать про колишнє документальне багатство земств. Так, тільки у фонді Київської повітової земської управи в Державному архіві Київ-

ської області міститься понад 15 тис. од. зб. [1, с. 41]. Дані описів земських архівів засвідчують, що найбільші серед них – архіви губернських управ – напередодні ліквідації земського самоврядування вміщували до 50 тисяч справ, а документосховища повітових земств – до 10 тисяч справ [2, с. 1, 8, 10, 12, 29]. Тож обсяг архівної частини документальної спадщини земств на території України вимірювався не менше ніж 1 млн од. зб. А враховуючи при цьому масштаби земської видавничої діяльності, земства можна впевнено зараховувати до числа найактивніших творців документально-інформаційних ресурсів в українських регіонах наприкінці XIX – на початку XX ст. Вивчення досвіду організації документального забезпечення в земствах сприятиме не лише адекватному розумінню функціонування управлінських механізмів у системі земського самоврядування, але й дозволить з'ясувати досі малознані процеси формування документальної спадщини земських установ.

У вітчизняній і зарубіжній історіографії уже існує усталена традиція земствознавчих студій. У центрі уваги вчених перебували передусім наслідки практичної діяльності земських установ для розвитку

окремих регіонів, роль земств і їх діячів у суспільно-політичному житті країни. Звідси склалася парадоксальна ситуація: результати роботи земств відомі дослідникам значно краще за їх внутрішній устрій та організацію управління. Свідчення цьому – останні монографічні дослідження історії земств в Україні [3-6]. Зазначене повною мірою стосується такої сфери управлінської діяльності, як діловодство та архівна справа. І якщо постановка архівної справи в земствах уже загальною з'ясована останніми дослідженнями російських та українських істориків [7-8], то пов'язана з нею діловодна практика земств і, зокрема, організація роботи земської служби діловодства досі залишаються маловідомими для науковців.

У даній статті здійснюється спроба визначення устрою служби діловодства в земських управах на території України в другій половині XIX – на початку XX ст., її ролі в організації документаційного забезпечення роботи земств.

Реалізація земської реформи 1864 р. у Російській імперії спричинила формування в регіонах нових форм самоорганізації населення – органів земського самоврядування. Імперське законодавство визначило лише базові засади функціонування земств, що передусім стосувалися порядку формування та складу земських установ (губернських і повітових земських зібрань й управ), їх обов'язків і повноважень. Питання внутрішнього устрою й організації управління в земствах «Положенням о губернских и уездных земских учреждениях» (1864) докладно не регламентувалися. Їх розв'язання входило до компетенції самих земських установ. Тож перші кроки земств мали бути спрямовані на розробку й реалізацію нормативних документів, що регулювали організацію практичної діяльності земських управ як виконавчих органів у системі земського самоврядування. У цьому процесі кожне земство, як правило, рухалося самостійним шляхом.

Найперші інструкції управам мали тимчасовий характер і окреслювали пріоритетні напрями їх діяльності в найближчій перспективі [9, с. 19-20; 10, с. 1181-1182]. Проте досвід довів необхідність більш глибокої регламентації роботи земських управ. Упродовж 1870-1880-х років низка губернських і повітових земських зібрань в українських губерніях ухвалили розгорнуті інструкції (правила), якими встановлювалася конструкція земської управи та її службових підрозділів із вичерпним переліком посадових обов'язків [9, с. 185-203; 11, с. 111-117]. В інших земствах внутрішній устрій управ визначався постановами присутствій самих земських управ [12, с. 127-128; 13, с. 56-57].

При всіх місцевих варіаціях можна виділити спільні підходи до визначення внутрішнього устрою та організації роботи земських управ. До складу земської управи входило присутствіє (голова й члени управи), канцелярія та інші службові підрозділи (відділення, бюро). Присутствіє як колегіальний орган здійснювало загальне керівництво роботою управи. Перелік питань для колегіального розгляду управи затверджувався земським зібранням. Рішення ухвалювалися більшістю голосів членів присутствія на відповідних засіданнях (1-2 рази на тиждень). Правом дорадчого голосу

користувалися запрошені гласні, земські службовці та інші особи. «Положення» 1890 р. значно посилює роль голови управи в процесі підготовки й ухвалення управлінських рішень. Він не лише отримав право зупиняти колегіальне рішення присутствія управи, якщо воно суперечило нормам законодавства чи рішенням земського зібрання, але й у разі потреби одноосібно вживати заходи, передбачені для колегіального обговорення [14, с. 507]. Безпосередній контроль за реалізацією рішень присутствія управи здійснювала канцелярія.

Із початком роботи земств при управах поступово формувалася штат найманих службовців, зайнятих у різних галузях земського господарства, – вчителів, лікарів, ветеринарів, агрономів, техніків, статистиків, страхових агентів та ін. Для координації їх роботи в складі управ створювалися відповідні підрозділи з окремим діловодством. Новоутворені підрозділи часто відзначалися синкретичністю функцій. Так, за інструкцією Харківській губернській земській управі (1875) у її структурі виокремлювалися п'ять відділів – земський, піклувальний, технічний, страховий і бухгалтерський. При цьому на земський відділ було покладено головне виробниче навантаження – складання земського кошторису, контроль за виконанням державних, земських та ін. повинностей, організація продовольчої справи, регулювання ярмаркової торгівлі, забезпечення освітніх установ, ведення статистики, юридичний супровід земства тощо [9, с. 185-186]. Розширення земської діяльності сприяло ускладненню внутрішньої структури управи. Через 35 років чисельність її підрозділів уже сягала 17 (розпорядчий, бухгалтерський, пенсійний, технічний, економічний, страховий, оціночно-статистичний, переселенський відділи, відділи народної освіти, поточної статистики, з оцінки фабрик і заводів, а також санітарне, ветеринарне, метеорологічне бюро, канцелярія богоугодних закладів, каса дрібного кредиту, книжковий склад) зі 150 працівниками [15, арк. 5-25зв.].

На тлі губернських управ, які мали більш-менш подібний складний устрій, значним розмаїттям відзначався склад підрозділів повітових управ. Це залежало від інтенсивності діяльності конкретного земства й масштабності відповідної інфраструктури. Наприклад, у 1912 р. в межах Полтавської губернії керівництво земським господарством Роменського повіту зосереджувалося лише у двох службових підрозділах управи – розпорядчому та рахунковому відділах [16, с. 7], а сусіднього з ним Лохвицького повіту – у десяти (розпорядчому, бухгалтерському, окладному, економічному, технічному, страховому, телефонному, поштовому відділах, відділі народної освіти та відділі медицини, ветеринарії і громадського піклування) [17, с. 24-25].

Постійний нагляд присутствія за роботою службових підрозділів управи забезпечувався через інститут кураторства, який передбачав закріплення за головою та членами управи окремих напрямів функціонування земської інфраструктури (інколи – за дільничним принципом). «Положення» 1890 р. подібний розподіл сфер діяльності в управі зробило обов'язковим [14, с. 507]. Утім, голова управи зберігав

функції загального нагляду за постановкою роботи в управі й контролю за виконанням усіх управлінських рішень.

У 1880-1890-х роках у практику роботи земств входить функціонування дорадчих органів при земських управах – економічних рад, шкільних, санітарних, статистичних та ін. комісій – у складі членів управи, гласних, земських службовців та ін. запрошуваних осіб. Досвід їх діяльності довів продуктивність подібної форми розробки стратегії земського господарювання.

Щорічно результати діяльності управи ставали предметом розгляду земського зібрання чергової сесії (а за потреби – й екстреної), куди подавалися підготовлені управою звіти й доповіді про становище та перспективи розвитку земського господарства. Від висновків земського зібрання залежали подальші кошторисні асигнування на утримання управлінського апарату земства, а за необхідності – й відповідні організаційні та кадрові рішення.

Служба діловодства вважалася важливим компонентом в організаційній структурі земської управи. Раціональна постановка діловодства слугувала гарантом якісного зростання ефективності земської діяльності. Тому питання облаштування канцелярій земських управ та вдосконалення їх діловодних функцій завжди турбували діячів земського самоврядування. «Правилами о порядке приведения в действие Положения о земских учреждениях» (1864) обов'язкове утворення канцелярій розглядалося як одна з початкових дій земських управ [18, с. 477]. У статті 58 «Положення» (1864) функціонування канцелярії управи ставилося залежно від рішень самих земських установ: земське зібрання визначало кошти на її утримання, а управа – порядок формування та склад [18, с. 8]. Враховуючи обмежений склад виборних працівників управи (голова й 2-6 членів управи), саме на службовців канцелярії мав бути покладений головний тягар налагодження системи управління земським господарством.

На етапі становлення системи земського самоврядування в другій половині 1860-1870-х років земське діловодство, як правило, повністю концентрувалося в канцеляріях управ. Їх структура була нескладною, а штат працівників – досить малочисельним. Так, у 1870 р. у складі канцелярії Херсонської губернської земської управи працювали секретар, бухгалтер із помічником, реєстратор, три діловода, від 9 до 14 постійних і тимчасових писарів, коректор, архіваріус, а також архітектор і топограф [19, с. 25]. У повітових управах штат канцелярії переважно обмежувався секретарем, бухгалтером, реєстратором, одним-двома діловодами, трьома-п'ятьма писарями і техніком [19, с. 25-27]. Посадові обов'язки канцелярських службовців визначалися спеціальними інструкціями, затвердженими постановами присутствія управи, а в деяких випадках – і земських зібрань.

Розглянемо перелік посадових обов'язків працівників земських канцелярій на прикладі службової інструкції для Харківської губернської земської управи (1875). Керівником діловодної служби управи вважався секретар земської управи, який підбирався особисто головою управи й затверджувався на посаді постано-

вою присутствія управи. Він здійснював контроль за організацією роботи інших канцелярських службовців, забезпечував нагляд за правильністю постановки діловодних процесів в управі. Серед найважливіших обов'язків секретаря – документальний супровід питань для розгляду присутствія управи, ведення й зберігання журналів засідань присутствія, а також підготовка й скріплення офіційних документів від імені земської управи, спостереження за рухом касових ордерів та розрахункових листів. У разі необхідності саме секретарю доручалося здійснення ревізії канцелярій інших земських установ (лікарень, притулків, училищ тощо). Під безпосереднім завіданням секретаря знаходилися також архів і бібліотека управи [9, с. 195-196]. Отже, секретар – ключова фігура в організації діловодної служби земської управи. Додатковим свідченням цього можна вважати стабільно високий рівень посадового окладу секретаря від самого початку функціонування земських установ: наприкінці 1860-х років від 1 000 до 1 500 руб на рік для губернського земства й від 800 до 1 000 руб для повітового земства, а в 1913 р. – від 2 000 до 3 000 руб й від 1 500 до 2 000 руб відповідно. Впливове становище секретаря в службовій ієрархії земської управи стимулювало виражений інтерес до пошуку відповідних вакансій представниками народницької інтелігенції. Тож, на посадах секретарів земських управ в Україні зустрічаємо чимало непересічних українських діячів кінця ХІХ – початку ХХ ст. – О. Русова, Б. Грінченка, М. Левицького та ін.

Важливі функції в системі земського діловодства належали бухгалтеру управи. На нього було покладено відповідальність за документування бухгалтерського обліку в земському господарстві. Серед обов'язків бухгалтера – регулярне ведення журналів грошових операцій («настільних реєстрів»), прибутково-витратних, розрахункових та інших бухгалтерських книг, складання розкладки земського податку, кошторису земських прибутків і витрат, оформлення й перевірка касових рахунків, підготовка звітної документації про рух земських коштів та ін. [9, с. 201]. Враховуючи обсяг роботи й рівень службової відповідальності земських бухгалтерів і водночас дефіцит кваліфікованих бухгалтерських кадрів, зрозумілою стає практика їх заохочення високими посадовими окладами, які нерідко навіть перевищували грошове утримання секретаря управи.

Наступною ланкою у службовій ієрархії канцелярії земської управи була посада діловода (столоначальника). Діловоди забезпечували документальний супровід окремих напрямів роботи земства – народної освіти, охорони здоров'я, продовольчої справи, будівництва, страхування тощо. Їх кандидатури пропонувалися членами управи, кураторами відповідних напрямів земського господарства й затверджувалися постановою присутствія управи. До обов'язків діловода входило отримання в реєстратурі надісланої кореспонденції для доповіді відповідному члену управи, а після його резолюції – підготовка чернетки відповіді (проекту рішення), розподіл роботи серед писарів, нагляд за правильністю й акуратністю переписування паперів, оформлення, зберігання й

подальше передавання до архіву діловодних справ. Діловоди забезпечували секретаря управи необхідною документацією для доповіді різних питань на засіданнях присутствия управи [9, с. 197-198]. Інші додаткові обов'язки діловода визначалися специфікою напрямку роботи земства, який він документально супроводжував [9, с. 198-200]. Це безпосередньо впливало на рівень оплати праці конкретного діловода: наприкінці 1860-х рр. він коливався в межах 400-600 руб, а в 1913 р. – від 700 до 1 200 руб. У безпосередньому підпорядкуванні діловодів знаходився штат постійних і тимчасових писарів.

Самостійне місце в структурі діловодної служби земської управи займала посада реєстратора. Він відповідав за належне ведення реєстрів (журналів) вхідних і вихідних паперів у канцелярії управи. Усі зареєстровані ним вхідні документи передавалися для вирішення конкретним діловодам відповідно до їх змісту та призначення, а вихідні – для відправки адресатам [9, с. 201-202]. Нерідко до цього додавалися обов'язки земського архіваріуса. Маючи статус молодших канцелярських службовців, реєстратори не могли претендувати на великий розмір посадового окладу (від 250-350 руб наприкінці 1860-х років до 400-700 руб у 1913 р.).

Таким чином, на етапі становлення органів земського самоврядування домінувала централізована форма організації земської служби діловодства. Невеликий обсяг документообігу й нерозвиненість управлінського апарату земств обумовлювали зосередження діловодства в єдиному для земської управи центрі – канцелярії. Її службовці – секретар, бухгалтер, реєстратор, діловоди, писарі та ін. – відповідно до визначених посадових обов'язків, забезпечували повний комплекс технологічних операцій з обробки документів.

Наприкінці XIX – на початку XX ст. ускладнення структури земських управ у процесі розвитку земського господарства зумовило ускладнення організації земської діловодної служби. Виділення нових структурних підрозділів управи – відділів, бюро, столів та ін. – в умовах суттєвого зростання обсягів документообігу (до 100-120 тисяч документів на рік для губернських управ і 30-40 тисяч документів для повітових управ) сприяло формуванню нових діловодних підрозділів із численним штатом канцелярських службовців. Наприклад, у 1913 р. в складі шістнадцяти службових підрозділів Чернігівської губернської земської управи – секретарського й емеритального (пенсійного) столів, бухгалтерії і каси, економічного, ветеринарного, болотоосушувального, страхового, технічного й шосейного відділів, оціночно-статистичного бюро, столів народної освіти й громадського склонування, редакції «Земской недели» й «Земского сборника Черниговской губернии», архіву та бібліотеці – працювало 133 службовці, більшість яких була задіяна в процесі документального забезпечення роботи земської управи [20, с. 325-329]. Кожен із підрозділів провадив окреме діловодство зусиллями відповідного штату канцеляристів. У найбільшому з них – страховому відділі – крім власних завідувача канцелярії й бухгалтера, працювали діловод з чотирма старшими й чотирма молодшими помічниками, сім

старших і сім молодших конторників, переписувач на машинці [20, с. 325-326]. Загальний контроль за діловодною діяльністю підрозділів управи та підвідомчих їй земських установ забезпечував секретарський стіл на чолі із секретарем земської управи. Його співробітники здійснювали взаємодію між діловодствами інших підрозділів управи, готували й редагували звіти та доповіді про діяльність управи, журнали засідань земської управи й зібрання, організували відносини управи з адміністративною владою, іншими державними та громадськими установами. У завідуванні секретарського столу перебували реєстратура, архів і бібліотека управи.

Отже, розвиток системи управління земським господарством зумовлював децентралізаційні процеси в організації земського діловодства. При збереженні загального керівництва документальним забезпеченням роботи управи в секретарському (розпорядчому) відділі суттєво розширилися діловодні функції інших підрозділів управи. Служба діловодства земської управи набула складної структури, а її посадовий склад розширився до десятків працівників.

Забезпечення раціональної організації роботи служби діловодства в земських управах вимагало розробки відповідного нормативно-методичного забезпечення, яке б закріпило обрані організаційні форми діловодства, структуру служби діловодства, її посадовий склад, правила документування, технологію роботи з документами. У цьому процесі земства орієнтувалися на законодавчі положення, які регулювали порядок документування управлінської діяльності в місцевих державних установах Російської імперії (передусім на «Учреждение губернских правлений» 1845 р.), а також останні за часом практичні рекомендації з організації діловодства (зокрема, «Делопроизводство» (1857) М. В. Варадінова). Перші нормативні документи, покликані встановити порядок діловодства, були підготовлені й ухвалені присутствіями земських управ наприкінці 1860-х – на початку 1870-х років. Їх спільна ознака – відсутність системності в підходах до організації земського діловодства. В одних випадках пріоритет надавався докладній регламентації правил документообігу в управі [12, с. 129-130], в інших – визначенню посадових обов'язків працівників діловодної служби [13, с. 56-57]. Нерідко розроблені інструкції торкалися лише спеціальних систем документування (зокрема, документування бухгалтерського обліку) [9, с. 101-159]. Тому робота над удосконаленням нормативно-методичного забезпечення тривала надалі в процесі розвитку діловодної практики земств. Стимулами для цього слугували регулярні звинувачення виконавчих органів земств у надмірній бюрократизації управління, захопленні канцеляризмом. Більш досконалим зразком унормування роботи земської служби діловодства слід вважати «Инструкцию о порядке производства дел в Полтавской губернской земской управе, а также об ответственности подчиненных управе лиц по личным их служебным обязанностям» (1881). У документі органічно поєднано три блоки питань: правила документообігу в управі, розпорядок роботи канцелярських службовців і визначення їх посадової відповідаль-

ності [21, с. 3-5]. Найслабшою ланкою нормотворчості в галузі земського діловодства була відсутність у земському середовищі уніфікованих підходів до встановлення правил створення й оформлення основних комплексів управлінських документів. Звідси пошук оптимальних варіантів не лише організації служби діловодства, але й правил документування управлінської діяльності відбувався самостійно в різних земствах на території України.

Отже, служба діловодства була ключовим компонентом у забезпеченні ефективності управлінської діяльності в земствах. У процесі розвитку земського самоврядування в регіонах України її організація зазнала еволюції в напрямі децентралізації ділових функцій. Прагнення до раціональної постановки документального забезпечення стимулювало активні пошуки земств у галузі нормативно-методичного забезпечення діловодства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Государственный архив Киевской области : Путеводитель. – К., 1965. – 411 с.
2. Павловський І. Ф. Описание архивов Полтавской губернии / И. Ф. Павловський. – Полтава, 1915. – XVI+59 с.
3. Лохматова А. Катеринославське земство / А. Лохматова. – Запоріжжя, 1999. – 197 с.
4. Огієнко О. Земства Правобережної України 1904-1917 років : досвід соціально-економічної та культурно-просвітницької діяльності / О. Огієнко. – Житомир, 2006. – 144 с.
5. Редькіна О. А. Земства Лівобережної та Південної України як органи місцевого самоврядування та осередки ліберального руху в другій половині XIX – початку XX століття / О. А. Редькіна. – К., 2008. – 192 с.
6. Завальнюк О. М., Стецюк В. Б. Земства Поділля в добу Української революції 1917-1920 рр. / О. М. Завальнюк. – Кам'янець-Подільський, 2009. – 220 с.
7. Абрамов В. Ф. Земские архивы / В. Ф. Абрамов // Вестник архивиста. – 1998. – № 4. – С. 59-66.
8. Макієнко О. А. Архів Херсонського губерньського земства : формування, склад, історична доля / О. А. Макієнко // Архіви України. – 2009. – № 6. – С. 116-127.
9. Свод постановлений Харьковского губернского земства за годы с 1865 по 1883. – Харьков, 1883. – Т. 1. – VI+190+292 с.
10. Систематический свод постановлений Екатеринославского губернского земского собрания. 1866-1913 гг. – Екатеринослав, 1914. – Т. 1. – XXX+1182 с.
11. Систематический сборник постановлений Александровского уездного земского собрания 1866-1899 гг. – Александровск, 1900. – 1152+XIV с.
12. Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за первые шесть трехлетий (с 1865 по 1882 г. вкл.). – Полтава, 1885. – Вып. 1. – XXII+769 с.
13. Свод постановлений Елисаветградского уездного земства за 1865-1894 гг. – Елисаветград, 1895. – 13+XXI+897 с.
14. Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. – СПб., 1893. – Т. X (1890 г.). – Отд. 1. – 843+245 с.
15. Держархів Харківської обл., ф. 304, оп. 1, спр. 2981, 26 арк.
16. Отчет Роменской уездной земской управы о земских станционных пунктах, о деятельности земского управления, о местах заключения и по дорожному делу за 1912 год. – Ромны, 1913. – 46 с.
17. Отчет Лохвишской уездной земской управы за 1912 год. – Лохвица, 1913. – V+264+137+XXXI с.
18. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. – СПб., 1867. – Т. XXXIX (1864 г.). – Отд. 1. – 973 с.
19. Штат губернской и уездных земских управ Херсонской губернии с 1865 по 1875 год // Приложения к отчету Херсонской губернской земской управы о девятилетней деятельности земских учреждений Херсонской губернии. 1865-1874. – Херсон, 1875. – С. 25-28.
20. Отчет Черниговской губернской земской управы за 1913 год. – Чернигов, 1915. – 3+XXXII+337 с.
21. Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за первые шесть трехлетий (с 1865 по 1882 г. вкл.) : Приложение. – Полтава, 1887. – II+IV+240 с.

Рецензенти: Дарієнко В. М., д.і.н., професор Херсонського економіко-правового інституту;
Маврін О. О., к.і.н., доцент, заступник директора Інституту української археографії та джерелознавства імені М. С. Грушевського НАН України.

© Макієнко О. А., 2010

Стаття надійшла до редакції 30.08.2010 р.