

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЕДЕННЯ ДІЛОВОДСТВА В  
КИЇВСЬКІЙ МІСЬКІЙ ДУМІ ТА УПРАВІ  
У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.**

**З. М. Свердлик**

*У статті розкрито положення основних нормативно-правових документів, що регулювали діловодство та роботу з документами в органах міського самоврядування м. Києва у другій половині ХІХ – на початку ХХ ст. Охарактеризовано як внутрішню організаційно-розпорядчу документацію, так і загальноімперські законодавчі акти, на основі яких здійснювалося ведення діловодства в Думі та Управі.*

**Ключові слова:** *нормативно-правове забезпечення, діловодство, міське самоврядування, Київська міська Дума, Київська міська Управа, Міські положення 1870 і 1892 рр., Інструкція з діловодства.*

**REGULATORY BASES OF PAPERWORK IN KYIV CITY DUMA AND  
COUNCIL IN THE SECOND PART  
OF 19TH – THE BEGINNING OF 20TH CENTURY**

**Z. Sverdlyk**

*The article deals with the conditions of the main regulatory documents which maintained the paperwork at the Kyiv city council in the second part of 19th – the beginning of 20th century. It also emphasizes the inner regulatory documents and the Emperor inactions, based on which the paperwork in Duma and Council was conducted.*

**Keywords:** *regulatory documents, paperwork, city council, Kyiv city Duma, Kyiv city Council, City conditions of 1870 and 1892 years, paperwork manual.*

Важливим аспектом в організації діловодства будь-якої установи, в тому числі державного органу, є наявність відповідної законодавчої та нормативно-правової бази, яка б регулювала роботу зі службовими документами, встановлювала вимоги до їх оформлення і укладання. Перебування України у складі Російської імперії відображалось на всіх сферах життєдіяльності, в тому

числі і діловодних процесах органів державної влади та місцевого самоврядування. Саме тому нормативно-правова база ведення діловодства у Київській міській думі та Управі у другій половині XIX – на початку XX ст. нерозривно пов'язана з нормотворчими процесами імперії.

На важливість розгляду основних джерел, що унормовували систему діловодної практики державних органів певного історичного періоду, не тільки України, а й міст Російської імперії, звертають увагу у своїх дослідженнях М. В. Варадінов [7], М. П. Ілюшенко [11], І. О. Петрова [15], А. А. Бочарнікова [5], А. В. Можаяєв [13], Т. В. Виноградова [8], К. Г. Мітяєв [12].

Однак праці цих авторів розкривають характерні риси діловодства переважно російських губернських установ. Що ж до законодавчого регулювання діловодства в Київській міській Думі та Управі як органах міського самоврядування міста Києва другої половини XIX – початку XX ст., то у наукових дослідженнях вказаних авторів тільки започатковано розв'язання даної проблеми. З огляду на це, метою наукової статті є комплексний аналіз нормативно-правових документів, що регулювали організацію діловодства та роботу з документами у Київській міській Думі та Управі у другій половині XIX – на початку XX ст.

Як зазначає у своїй праці М. В. Варадінов, серед діловодних нормативних джерел, перш за все, необхідно виділяти закони та накази або інструкції імперського уряду [7, с. 5]. А тому першими законодавчими актами, що регулювали різноманітні аспекти діловодства Думи та Управи, роботу з кадрами та організацію праці всередині органів міського самоврядування м. Києва варто назвати Міські положення 1870 та 1892 років, адже саме після їх видання Дума та Управа набули статусу самостійних місцевих органів влади, і відповідно, кількість видів та різновидів документації у них значно збільшилася.

На наш погляд, статті Міських положень, що стосувалися ведення окремих документів чи організації діловодства в цілому у міській Думі та Управі м. Києва варто розглянути за такими критеріями:

1. Канцелярія та канцелярські працівники.

Міським положенням 1870 року встановлювалось, що міський секретар (секретар Думи) вступає на посаду за вибором міської Думи. На посаду міського секретаря призначалася особа, яка досягла 25-річного віку (однак це була не обов'язкова умова). Секретар, що перебував на державній службі, міг одночасно займати міські громадські посади, однак тільки з дозволу вищого керівництва [10, с. 823]. Згідно ст. 121 Міського положення 1892 року, міський секретар вважався державним службовцем і на рівні з міським головою та членами Управи міг користуватися встановленими привілеями. На інші посади в канцелярію Думи та Управи працівники призначалися «по найму». Термін служби міського секретаря і порядок заміщення канцелярських посад визначався самою Думою (ст. 95, ст. 124). Відповідно до ст. 147 Міського положення 1892 року, міський секретар за посадові злочини і проступки притягувався до дисциплінарної відповідальності (зауваження, догана без внесення у послужний список, відсторонення від виконання обов'язків) або навіть до кримінальної [9, с. 467]. Також, згідно із приміткою до ст. 97 Міського положення 1870 року, канцелярія Думи і Управи могли об'єднуватися в одну – у будь-якому випадку вони перебували у завідуванні міського голови. На практиці дана примітка була реалізована: ведення діловодства Київської міської Думи Управи покладалося на одну спільну канцелярію.

## 2. Ведення документації з виборів.

Згідно з Міськими положеннями 1870 та 1892 років, Міська Управа була відповідальною за складання та виправлення списків осіб, які мають право голосу на виборах (ст. 26, ст. 35). Списки мали вестися «в постійній справності», у разі потреби Управа повинна була вносити у них зміни і робити про це відмітки. За два (а за Міським положенням 1892 року – за три) місяці до виборів Управа доводила до відома громадськості складені списки, після чого протягом двох тижнів з моменту їх оголошення приймала зауваження міських жителів проти «несправностей» або неповноти списків; далі – виправляла (якщо вважала за потрібне) списки, складала узагальнюючі висновки і передавала їх на розгляд Думи (а за Міським положенням 1892 року – на розгляд губернатору).

Стаття 48 Міського положення 1892 року поклала на Управу ще одне завдання – складання на основі виборчих листів списку вибраних у Думу гласних.

### 3. Внутрішньоорганізаційна документація та робота з документами.

Відповідно до ст. 76 Міського положення 1870 року, порядок занять, вирішення справ, що підлягали колегіальному вирішенню на засіданні Думи, розробка інструкцій по роботі з документами та розподілом посадових обов'язків – все це регулювалося шляхом видачі Управою розпоряджень. За міським положенням 1892 року розпорядження (постанови) Управи підлягали затвердженню Думою.

До внутрішньоорганізаційної документації можна віднести також переліки питань, які складались перед кожним засіданням Думи і передавалися міським головою на розгляд губернатору, після чого розсилалися гласним для ознайомлення (ст. 65 Міського положення 1892 року). Згідно ст. 67 тексти доповідей з питань, винесених на порядок денний засідання Думи, за розпорядженням міського голови, могли друкуватися у такій кількості екземплярів, яка була необхідна для внутрішнього діловодства.

Міським положенням 1892 року встановлювалось, що усі рішення Думи, прийняті під час засідання, вносилися у журнал, який вів секретар. Потім журнал підписував голова, присутні гласні і міський секретар (секретар Думи) або секретар Управи (ст. 75).

### 4. Видання власної розпорядчої документації органами міського самоврядування Києва для жителів міста.

Міське положення 1870 року дозволяло Думі видавати власні розпорядчі документи, що стосувалися життєдіяльності міста – постанови (ст. 103). Проте перш ніж видати саму постанову та надрукувати її у газеті «Губернские ведомости», міська Управа повинна була подати проект постанови начальнику місцевого поліцейського управління. Начальник робив висновки (зауваження), разом з проектом постанови передавав на затвердження губернатору, який, «если не встретит препятствий к их изданию, делает распоряжение о напечатании оных в губернских ведомостях; в противном случае передает оные предварительно на

обсуждение губернского по городским делам Присутствия» (ст. 106). Надруковані у «Губернских ведомостях» постанови Думи доводилися до відома громадян тим способом, який Дума обере на власний розсуд.

Міське положення 1892 року посилювало контроль за виданням постанов Думи. Тепер вони мали затверджуватися не тільки губернатором, а й міністром внутрішніх справ. Ті ж постанови, які Дума могла видавати без попереднього затвердження губернатором, останній міг зупинити їх виконання у 2-тижневий термін після отримання (ст. 82).

#### 5. Документація, що стосується життєдіяльності міста.

Відповідно до ст. 126 Міського положення 1870 року, міські «грошові» документи та готівкові суми зберігалися у міській Управі на її розсуд і згідно з інструкціями, виданими Думою. До обов'язків міської Управи також входило складання щорічно у термін, визначений Думою, кошторису (розпису) майбутніх міських доходів і видатків, який розглядався і затверджувався Думою, і, потім, протягом двох тижнів після затвердження, передавався губернатору і доводився до відома громадян (ст. 141). Крім цього, на усі грошові суми, які надходили чи витрачалися із бюджету, Управа повинна була складати відповідні рахунки. Форми і порядок «счетоводства» затверджувалися міською Думою (ст. 146).

#### 6. Робота зі скаргами та зверненнями громадян.

Як органи державної влади, міські Дума та Управа м. Києва часто зіштовхувалися з випадками, коли їхніми постановами чи рішеннями були незадоволені установи, приватні особи тощо. Звернення громадян, а точніше, скарги незадоволених рішеннями Управи, подавалися у письмовому вигляді Думі, а у випадку скарги на дії Думи – губернатору (ст. 151) [10, с. 822].

#### 7. Звітна документація.

Оскільки міська Управа була виконавчим органом влади, вона періодично звітувала перед Думою про вирішення питань, які належали до її компетенції. Складені Управою звіти, разом із подальшими висновками Думи, друкувалися в особливому виданні для всезагального ознайомлення з ними громадськості (ст. 72). До звітної документації належать також щорічні звіти міської Управи

про рух «міських сум», які також затверджувалися Думою і передавалися губернатору (ст. 147).

Таким чином, міські положення 1870 та 1892 років були одними із загальнодержавних законодавчих актів Російської імперії, на основі яких здійснювали свою діловодну діяльність Дума та Управа м. Києва. Та крім них, ведення діловодства як окремого напрямку роботи органів місцевого самоврядування, ґрунтувалося на так званій міністерській системі, запровадженій в Російській імперії ще на початку XIX ст. Основним законодавчим актом, який встановив правила ведення цілої системи діловодства в органах державної влади в той час був маніфест «Об общем учреждении министерств» [14] від 25 червня 1811 року. Даний Закон створив у Російській імперії однаковий для міністерств і відомств порядок діловодства. Саме «Общим учреждением министерств» було здійснено поділ міністерської канцелярії на відділи або столи, якими керували начальники, працювали у них секретарі, діловоди, писарі. Такий порядок організації діловодства зберігся і у другій половині XIX ст.

У діловодстві Думи та Управи м. Києва положення маніфесту реалізувались також шляхом складання формулярів документів, зразки яких були прикріплені у додатках до «Общего учреждения министерств». Чотири взірці документів-додатків до маніфесту служили еталоном для оформлення офіційних документів практично до кінця XIX ст. Взявши за зразок додатки до маніфесту, Думи та Управи (в тому числі і Київська), укладали документи на бланках з кутовим розташуванням реквізитів, що включали найменування установи-автора, найменування структурних підрозділів, дату підписання документа, вихідний реєстраційний індекс, короткий заголовок до тексту. Пізніше з'являється посилання на номер ініціативного документа.

У правому кутку документа вказувався реквізит адресат – посада особи в давальному відмінку або найменування присутнього місця. Певну форму отримав і реквізит засвідчення документа: підписи і скрепи на документі

включали найменування посади особи, яка підписала або скріпила документ і її особистий підпис [6, с. 32].

Наступний загальноімперський документ, що регулював діловодство органів міського самоврядування Києва вкінці XIX – на початку XX ст. – це положення другого тому «Своду Губернских Учреждений» [16]. Даний законодавчий акт складається з трьох розділів, більшість з положень яких виконувалися у діловодстві Думи та Управи м. Києва навіть після проведення міської реформи. Так у «Зводі» встановлено загальний перелік органів влади у губерніях та їх коротка характеристика, подано вимоги до організації роботи Присутствія Управи як присутнього місця, вимоги до складу та проведення засідань, ведення діловодства у канцелярії та архіві Управи.

Також у даному законодавчому акті закладено основи правил прийняття на роботу у присутні місця та внутрішнього підпорядкування посадових осіб, порядок роботи з вхідними документами, принципи руху документів всередині канцелярії та Присутствія Управи, вимоги до виконання та відправлення документів. Встановлено порядок взаємовідносин між різними установами губерньського управління та вимоги до їхнього документального супроводу, подано основи регулювання звітної діяльності присутніх місць про їхню діяльність, грошову звітність.

Після проведення міської реформи 1870 року органи міського самоврядування м. Києва одночасно із самостійністю перебували у підконтрольному стані, про що уже згадувалося вище. Внаслідок централізації Київська міська Дума не могла діяти самостійно, що впливало на внутрішній стан справ, ускладнювало процедуру роботи з документами. Загалом в українських губерніях, які перебували під владою Росії, і в яких впроваджувалися Міські положення, міські голови не вважали за потрібне прикладати зусиль для того, щоб якимось удосконалювати діловодні процеси. Наявні інструкції з діловодства не завжди регламентували правила роботи діловодних служб та визначали функціональні обов'язки працівників. Звичною ставала практика, коли розроблення інструкцій з діловодства та роботи з

документами міський голова покладав на гласних думи [17, с. 11-12]. В таких умовах оперативно вести справи діловодам у Думі було надто важко.

Однак Київська міська Дума практично відразу після введення у м. Києві Міського положення 1870 року прийняла рішення про те, що у своїй діяльності послуговуватиметься не тільки загальноімперськими правовими документами, а також вказівками та розпорядженнями, що постійно видавались генерал-губернатором та його канцелярією, а й власними документами актового та регулюючого характеру. Першим кроком на шляху реалізації даного рішення стала розробка у 1871 році «Инструкции Киевской городской управы о порядке делопроизводства» [3]. Згідно з інструкцією, розподіл справ Управи здійснювався між столами, якими керували столоначальники (члени Управи), а також різними відділами, очолюваними діловодами.

Інструкцією встановлювались вимоги до роботи з вхідними документами (вони підлягали реєстрації у спеціальних журналах), з документами, які містили певні відмітки («к сведению», «к исполнению», «срочное» та ін.), з внутрішніми документами. Інструкцією передбачалось ведення різноманітних реєстраційних форм документів, таких, як журнали, книги («разносная», «дежурная»), настільні реєстри, алфавіти справ тощо [3, арк. 3 зв.]. У додатках до Інструкції подано форми відомостей про рух справ, реєстру вихідних документів, опису справ, алфавіту справ, списку громадян, які бажають служити в Думі чи Управі, чергової книги та ін.

В окрему групу нормативно-правових документів щодо ведення діловодства в Думі та Управі м. Києва варто виділити документи, які видавались міським головою, Управою та Думою. Це були різного роду розпорядження, накази, вказівки, постанови тощо. Наприклад, у документі «Решении Управы о порядке исполнения служебных документов членами управы» від 18 жовтня 1879 року міститься вказівка міського голови про те, що жоден вхідний документ без підпису та проставлення на ньому резолюції міським главою або членами Управи, які завідували конкретними відділами, не може бути підшитий до справи [4, арк. 1]. Таке рішення було прийнято міським головою на підставі



того, що почастишали випадки, коли із секретаріату виносилися документи, але при цьому, в подальшому неможливо було простежити, хто забрав документ і хто є його виконавцем. Дане розпорядження було покликане підвищити службову і виконавську дисципліну членів Думи і Управи.

Прикладами інших внутрішніх нормативних документів з діловодства, які видавалися органами міського самоврядування м. Києва кінця XIX – початку XX ст., є такі, що стосуються:

– організації діловодства: «Инструкция по ведению делопроизводства в Думе», «Постановление Управы об установлении времени работы канцелярии», «О внесении дополнений в инструкцию по делопроизводству и правила проведения заседаний», «Решение Управы об организации комиссии для проверки делопроизводства»;

– роботи з документами: «Решение Управы о порядке исполнения служебных документов членами Управы», «Постановление Управы о порядке выдачи дел из канцелярии гласным Думы», «Постановление Управы и объявление о введении канцелярского сбора с лиц, желающих получить копии с разных документов»;

– роботи всього штату та розподілу обов'язків серед службовців Думи чи Управи: «Решение Управы об улучшении делопроизводства, распределения функций между членами управы», «Постановление об установлении штата служащих Управы», «О распределении обязанностей между членами Управы», «Решение Управы о распорядке дня для служащих Управы» та ін.

Правила організації діловодства зі зверненнями громадян зафіксовані також переважно у внутрішніх розпорядчих документах Думи. У Київську міську Думу, Управу та їх відділи щодня зверталось багато громадян, які приходили в будь-який час. Для того, щоб не відволікати співробітників Думи від їх службових обов'язків, для підвищення трудової дисципліни, відповідно до «Постановления городской думы о порядке приема посетителей» від 20 січня 1881 року, призначалися чергові, які мали приймати громадян з усіх питань з понеділка по суботу. Час прийому встановлено з 12:00 до 14:00 [1, арк. 3].

Пізніше постанова Думи доповнилася «Постановлением управы об организации дежурств членами управы для приема посетителей» від 17 червня 1887 року, згідно з яким, для встановлення правильного порядку прийому відвідувачів у міській Управі введено чергування між членами Управи. Чергування відбувалися відповідно до встановленого графіку і розподілу за днями, який здійснювали самі гласні за взаємною згодою. Час прийому громадян встановлювався з 11.00 до 13.00 [2, арк. 1].

Таким чином, нормативно-правову базу діловодства органів міського самоврядування Києва кінця XIX – початку XX ст. становлять як загальноімперські законодавчі акти (Міські положення 1870 та 1892 років, «Свод Губернских Учреждений», «Об ощем учреждении министерств»), так і власні організаційно-розпорядчі документи, які охоплювали організацію діловодства та роботи з документами; вимоги до осіб, що працювали у канцелярії; встановлювали правила роботи з громадянами тощо. Головним нормативно-правовим документом, який регулював більшу частину діловодних процесів у канцелярії Думи та Управи м. Києва була Інструкція з діловодства, затверджена практично відразу після прийняття першого Міського положення 1870 року.

### **Список джерел та літератури:**

1. ДАК. – Постановление городской управы о порядке приема посетителей. – Ф. 163. – Оп. 39. – Спр. 199. – 3 арк.
2. ДАК. – Постановление управы об организации дежурств членами управы для приема посетителей. – Ф. 163. – Оп. 39. – Спр. 289. – 2 арк.
3. ДАК. – Проект инструкции Киевской городской управы о порядке делопроизводства. – Ф. 163. – Оп. 8. – Спр. 2. – Арк. 10-47.
4. ДАК. – Решении управы о порядке исполнения служебных документов членами управы. – Ф. 163. – Оп. 39. – Спр. 143. – 1 арк.
5. Бочарникова А. А. Организация делопроизводства в учреждениях Астраханской губернии: на примере Астраханской городской управы [Текст] / А. А. Бочарникова // Солосинские чтения : материалы межрегиональной историко-архивной научной конференции (г. Астрахань, 22 ноября 2010 г.) / ред. Т. Н. Просянова, сост. М. С. Бураковская. – Астрахань : Типография «МАКИС», 2011. – Вып. I. – С. 8-12.

6. Быкова Т. А. Делопроизводство [Текст] / Т. А. Быкова, Л. М. Вялова, Л. В. Санкина ; под общ. ред. проф. Т. В. Кузнецовой. – М. : МЦФЭР, 2006. – 198 с.
7. Варадинов Н. В. Делопроизводство: руководство к составлению всех родов деловых бумаг и актов по данным формам и образцам [Текст] / Н. В. Варадинов. – 2-е изд., по совр. законодательству изм. – СПб, 1873. – Ч. 1. Теоретическое делопроизводство. – 258 с.
8. Виноградова Т. В. Из истории канцелярий [Текст] / Т. В. Виноградова // Секретарское дело. – 1997. – № 4. – С. 106-108.
9. Городовое положение 11 июня 1892 года с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительскими розьяснениями [Текст] / Сост. М. И. Мыш. – 8-е изд. – Павлоград.: Тип. М. П. Фроловой, 1915. – 1298, LVIII с.
10. Городовое положение от 16 июня 1870 г. [Текст] // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. (1825-1881). – Т. 45. – Закон № 48498. – С. 821-839.
11. Илюшенко М. П. История делопроизводства в дореволюционной России [Текст] / М. П. Илюшенко. – М. : РГГУ, 2007. – 133 с.
12. Митяев К. Г. История и организация делопроизводства в дореволюционной России [Текст] : учеб. пособие / К. Г. Митяев ; под ред. А. В. Чернова. – М., 1959. – 359 с.
13. Можаяев, Антон Викторович. Влияние административных реформ на государственное делопроизводство России [Текст] : автореферат дис. ... кандидата исторических наук : 05.25.02 / А. В. Можаяев ; Всерос. науч.-исслед. ин-т документоведения и архив. дела. – М., 2009. – 26 с.
14. Общее учреждение министерств (1811 г.) [Текст] // Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. – Т. XXXI (1810-1811). – СПб. : Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – Ст. 24686.
15. Петрова, Ирина Олександрівна. Документаційне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку [Текст] : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.10 / І. О. Петрова ; Держ. ком. архівів України, Укр. НДІ архів. справи та документознавства. – К., 2008. – 19 с.
16. Свод губернских учреждений [Текст] // Свод Законов Российской империи : в 5-ти кн. / Сост. Н. П. Бакланов, С. С. Войт, В. Э. Герценберг; под ред. И. Д. Мордухай-Болтовского. – Кн. 1. – Т. 2. – СПб. : Русское книжное товарищество «Деятель», 1910. – 737 с.
17. Щерба, Тетяна Олександрівна. Міське самоуправління на Правобережній Україні у другій половині XIX ст. [Текст] : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Т. О. Щерба ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2001. – 223 арк.