

**СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНИХ  
АДМІНІСТРАЦІЙ НА ВОЛИНІ (1992-2009 рр.)**

**Валерій Бортніков,**  
доктор політичних наук,  
завідувач кафедри політології  
Волинського національного університету  
імені Лесі Українки

*Стаття присвячена висвітленню особливостей становлення на Волині інституту державних адміністрацій. Аналізується нормативна база діяльності адміністрацій та їх кадровий склад. Певна увага приділяється формуванню структур державної служби.*

**Ключові слова:** Волинь, місцеве самоврядування, державна адміністрація, кадровий склад, державна служба.

*The article is devoted to illumination of the features of becoming the institute of state administrations in Volyn region. The normative base of administrations' activity and their skilled personnel are analysed. Particular attention is paid to the forming of structures of government service.*

**Keywords:** Volyn, local self-government, state administration, skilled personnel, government service.

Головним завданням перших років державотворення стала розбудова структур державної влади – законодавчої, виконавчої та судової, що є невід’ємним атрибутом демократичної політичної системи. Поряд з цим необхідно було забезпечити створення управлінських органів влади на місцях – в областях, містах, районах, у сільській місцевості, налагодження їх ефективних зв’язків з центральною владою. Інститут державних адміністрацій, що виник унаслідок боротьби за владні повноваження у трикутнику «президент – Верховна Рада – уряд», не забезпечив ефективної і гармонійної роботи всіх гілок влади. Тому вивчення історії його становлення є актуальним з точки зору вдосконалення всього механізму державного управління.

Проблема становлення інституту державних адміністрацій цікавить в основному правознавців та політологів, серед яких треба вділити праці Войтовича Р. В., Козюри І. В., Кубійди В. С., Лазор О. Д., Лазор О. Я., Малиновського В. Я., Шаповала В. М. та інших. Водночас слід зауважити, що українська історіографія часів незалежності налічує обмаль наукових досліджень з історії Волинської області пострадянського періоду, де б розкривалося питання становлення інституту державних адміністрацій [1-6].

**Метою** статті є аналіз історичного досвіду і проблем становлення державних адміністрацій у Волинській області протягом 1992-2009 років.

У перші роки незалежності України, як зауважують фахівці, не було консолідованої моделі організації місцевої влади, яка задовольняла б усі політичні сили. Тому її концепція декілька разів змінювалася. Важливим кроком на цьому шляху було утворення інституту державної адміністрації. Таким чином, було започатковане формальне роздержавлення місцевих рад, проголошувалося розмежування повноважень між радами та органами державної виконавчої влади – адміністраціями. Останні були утворені навесні 1992 року відповідно до законів України «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування», «Про представника Президента України» та «Положення про місцеву державну адміністрацію», затвердженого відповідним указом президента. За цими нормативними актами діяльність рад обмежувалася здійсненням функцій місцевого та регіонального самоврядування, а виконавчі функції передавалися представникам

Президента України в областях і районах, а також у містах Києві та Севастополі. Представники Президента України очолили державні адміністрації. Місцеві державні адміністрації стали правонаступниками виконавчих комітетів рад. Запровадження посади представника Президента України, формування апарату місцевої адміністрації було спробою пошуку більш ефективної моделі управління, ніж стара радянська, створення жорсткої виконавчої вертикалі, підпорядкованої главі держави.

Наприкінці березня 1991 року Президент України Л. М. Кравчук підписав Указ про призначення представником Президента України у Волинській області В. І. Блаженчука, який очолював Волинську обласну раду народних депутатів. До початку сесії обласної ради, де повинні були обрати нового голову ради, він суміщав ці дві посади. Також, відповідно до указів глави держави, були призначені представники президента в районах. Згідно з розпорядженням Президента України у квітні 1992 року першим заступником голови державної адміністрації у Волинській області було призначено Ю. С. Ленартовича.

Проте з часом діяльність представників Президента України вступила у протиріччя з діяльністю голів відповідних рад, які втрачали більшість своїх владних повноважень. Зазнавала руйнації випробувана часом радянська система місцевого врядування. У цих умовах під тиском представників апарату рад та їх прихильників, а також за підтримки лівої більшості Верховної Ради, яка прагнула зберегти непорушні устої влади рад, інститут представників президента і державні адміністрації відповідно до Закону «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» в лютому 1994 року було ліквідовано. Натомість відповідно до нового законодавства, функції виконавчої влади на місцях, у містах та районах переходили до виконкомів тотожних рад, керівництво якими здійснювали голови рад, що обиралися всенародним прямим голосуванням.

У квітні 1994 року Президент України Л. М. Кравчук підписав указ про звільнення В. І. Блаженчука з посади представника Президента України у Волинській області у зв'язку з його призначенням Генеральним консулом в м. Гданськ (Республіка Польща). Новим представником Президента України на Волині став Ю. С. Ленартович. На нього було покладено виконання обов'язків голови Волинської обласної державної адміністрації.

У 1994 році з прийняттям Закону України «Про державну службу» розпочалася цілеспрямована робота щодо формування системи державної служби незалежної України. Для створення професійної державної служби відтак було ухвалено низку указів Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету міністрів України. Протягом 1994-1999 рр. були створені засади для розбудови сучасної державної служби. Утворено спеціально уповноважений орган з питань державної служби, унормовано ключові питання її функціонування: визначено ранги, порядок обчислення стажу, проведення конкурсу, стажування, ведення особових справ державних службовців, формування кадрового резерву, сформовано систему професійного навчання та ін.; встановлено сім категорій посад та 15 рангів – кожна категорія включає кілька посад, а у межах однієї категорії державні службовці можуть класифікуватися за трьома різними рангами. Протягом 2000–2004 рр. прийнято Стратегію реформування системи державної служби в Україні, визначено напрями реформування та подальшого розвитку державної служби [7, с. 5].

Навесні 2005 року відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 5 липня 2004 року №842 створюється нове управління державної служби Головного управління державної служби України у Волинській області, начальником якого було призначено В. Я. Малиновського. Перед управлінням поставали такі основні завдання: участь у забезпеченні реалізації державної політики у сфері державної служби області; забезпечення дотримання державними органами вимог законодавства з питань державної служби та боротьби з корупцією, а також єдиних вимог щодо професійної відповідальності кандидатів на зайняття вакантної посади державного службовця; участь у проведенні адміністративної реформи; координація здійснення підготовки,

перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

1994-1995 рр. були періодом, так званої конституційної кризи, коли тривале перебування в стані економічного спаду, зволікання з політичною та правовою реформами зумовили виникнення в Україні політичне протистояння різних гілок влади. Життя загострило потребу у зміцненні владної вертикалі: президент – місцеві органи виконавчої влади. Не останню роль у цьому процесі відігравали складні відносини між Верховною Радою та главою держави. 18 травня 1995 року український парламент ухвалив Закон «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», який став вирішальним у системі розподілу повноважень між центром та місцевими органами влади та управління. Згідно з ним, Президент України ставав одноосібним очільником уряду, склад якого він мав право формувати сам без узгодження і затвердження Верховною Радою. Він очолював також систему місцевих органів державної виконавчої влади. Місцеві ради депутатів були позбавлені лівової частки своїх повноважень. Органами державної влади на місцях від обласного до районного рівня (а також у Києві та Севастополі) ставали державні адміністрації, головами яких президент повинен був призначати обраних населенням голів відповідних рад.

Згідно з новим законодавством, Указом Президента України Л. Д. Кучми голову Волинської обласної ради Б. П. Клімчука у липні 1995 року було призначено головою Волинської обласної державної адміністрації. Виконуючи статті 46 і 53 Закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», Указ Президента України від 24.07.1995 року «Про обласні, Київську та Севастопольську міські, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації» та рішення обласної ради від 29.07.1995 року було ліквідовано виконавчий комітет обласної ради. Протягом другої половини 1995 року було закінчено формування складу обласної державної адміністрації. Розпорядженням Президента України заступниками голови Волинської обласної державної адміністрації було призначено В. М. Зарембу, М. Т. Косенка, П. В. Онищука, А. Г. Чумаченка, С. В. Шевчука, С. М. Ющика.

У 1998 році відповідно до статей 44 і 72 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» обласна рада своїм рішенням від 22.05.98 №2/4 «Про делегування окремих повноважень обласної ради обласній державній адміністрації» була вимушена делегувати обласній державній адміністрації значну частку своїх повноважень, причому і таких, які навіть за радянських часів належали до прерогативи обласної ради. За новим законодавством, ОДА повинна була здійснювати підготовку і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку області; забезпечувати збалансований економічний і соціальний розвиток області; сприяти ефективному використанню природних, трудових і фінансових ресурсів, інвестиційній діяльності на території області; затверджувати маршрути і графіки руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності; організувати охорону реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та садибних комплексів, природних заповідників місцевого значення; здійснювати координацію на території області діяльності місцевих землепорядних органів та багато інших. Загалом – 23 позиції. Таким чином, державні адміністрації ставали прообразом колишніх обкомів партії. Щоправда наприкінці документу зауважувалося, що згідно зі статтею 72 «Закону України “Про місцеве самоврядування”», обласна державна адміністрація є підзвітною обласній раді у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, обласного бюджету та підзвітною і підконтрольною у частині повноважень, делегованих їй обласною радою, а також у виконанні рішень ради з цих питань.

Наприкінці 1998 року в області було здійснено заходи, спрямовані на вдосконалення структури державного управління. На виконання розпорядження Президента України «Про поліпшення діяльності місцевих органів виконавчої влади з реалізації внутрішньої

політики» та постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення підрозділів місцевих органів виконавчої влади з питань внутрішньої політики», наказом голови обласної державної адміністрації Б. Клімчука утворено управління з питань внутрішньої політики облдержадміністрації. Його головою було призначено М. Поповича. У секретаріаті облдержадміністрації було ліквідовано відділи інформаційно-аналітичний і взаємодії з політичними партіями та громадськими організаціями, управління з питань торгівлі та побутового обслуговування населення. Повноваження останнього стало виконувати головне управління з питань економіки і власності облдержадміністрації. В обласному управлінні юстиції наприкінці 1998 року було створено відділ правової освіти та інформації. А з 1 січня 1999 року в усіх районах і містах обласного підпорядкування почали діяти управління юстиції та державні виконавчі служби.

У квітні 1999 року був прийнятий Закон України «Про місцеві державні адміністрації», відповідно до положень якого були визначені їх функції. За нормами статті 2 закону, місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

- 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;
- 4) підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Влітку 2002 року в житті краю відбулися кадрові зміни у вищому ешелоні влади, які відтак суттєво вплинули на перебіг політичних подій в області. 12 червня було звільнено голову Волинської ОДА Б. П. Клімчука, який обіймав цю посаду із 1995 року. Новим головою був призначений генерал-майор МВС А. Й. Француз. Його заступниками стали: В. Г. Панчишин, С. В. Родич, Г. В. Якимчук, Ю. Й. Казмірук, В. Є. Максим'як, А. Г. Чумаченко. Громадськість краю до нового начальства поставилася, м'яко кажучи, з прохолодою. Однією з причин такого ставлення стало те, що новопризначений керівник був переведений з посади начальника УМВС Рівненської області. Його кадрова політика, стиль роботи, а також погіршення низки показників соціально-економічного розвитку краю, викликали справедливу критику не лише з боку опозиційних партій, а й населення. Можна із впевненістю стверджувати, що цей фактор вплинув на перебіг політичних подій у краї, активність опозиції, а також опосередковано і на результати президентських виборів у Волинській області 2004 року, де переважна більшість волинян відмовилися підтримувати стару владу.

Після бурхливих подій «помаранчевої революції» відбулися принципові кадрові зміни на всіх щаблях владної піраміди. 4 лютого 2005 року Верховна Рада 357 голосами затвердила Ю. В. Тимошенко Прем'єр-міністром України. Одразу після цього у стінах Верховної Ради Президент України В. А. Ющенко підписав укази про призначення членів нового уряду і нових голів облдержадміністрацій. Головою Волинської ОДА було призначено народного депутата України, керівника регіонального штабу «Нашої України» В. Н. Бондара, який 7 лютого офіційно почав виконувати свої обов'язки.

У своїй кадровій політиці нова влада не могла не враховувати рекомендації й пропозиції Президента України, узгоджені зі своїми соратниками. 9 лютого 2005 року за підписом В. Ющенка, Ю. Тимошенко та О. Мороза був оприлюднений лист, адресований членам уряду, головам обласних і районних адміністрацій, керівникам місцевих

організацій, що входять до коаліції «Сила народу» та Соціалістичної партії, який безпосередньо торкався питань формування органів влади. В документі, зокрема, було запропоновано створити на рівні областей і районів політичні ради з числа місцевих активістів (керівників) відповідних політичних партій для забезпечення їхнього пропорційного представництва в структурах виконавчої влади та для політичної підтримки владних рішень. Так само рекомендувалося вчинити і при кадрових призначеннях у міністерствах, державних комітетах, інших управлінських та господарських структурах. При цьому активісти блоку Юлії Тимошенко згідно з цими пропозиціями мали підстави розраховувати на квоту не менше четвертої, соціалісти – шостої частини всіх призначень у структури виконавчої влади.

Формування органів влади за партійним принципом на місцевому рівні стало причиною багатьох конфліктів і непорозумінь між гілками влади, сприяло зниженню якості управлінських дій та рішень, оскільки обласні осередки політичних партій-переможців часто не мали у своєму розпорядженні достатньої кількості професійних керівників та спеціалістів. З особливою гостротою це питання постало при формуванні владних структур у районній ланці.

11 березня 2005 року голова обласної державної адміністрації В. Н. Бондар видав розпорядження про призначення за погодженням з Державним секретарем України на посаду першого заступника голови облдержадміністрації Б. П. Шибу, на посади заступників голови – В. Ф. Байцима, В. М. Зарембу, В. Г. Карпука. Апарат ОДА очолив В. Є. Максим'як.

Згодом відбулося формування корпусу голів районних державних адміністрацій. У відповідності до Указу Президента України від 3 квітня 2005 року №593 «Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій» та на виконання розпорядження голови Волинської ОДА від 20 травня 2005 року № 131 «Про структуру обласної державної адміністрації» відбулася значна ротація державних службовців. Так, протягом року на державну службу було прийнято 1110 осіб, що складало 18,6% від загальної кількості державних службовців. Зокрема, змінилося 17,8% керівників та 18,8% спеціалістів, у тому числі всі 16 голів районних державних адміністрацій, 49 їх заступників, 13 начальників управлінь та відділів облдержадміністрацій.

Станом на кінець 2005 року в органах виконавчої влади, місцевого самоврядування та в інших підрозділах органів управління Волині було зайнято 8316 осіб, які мали статус державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Це складало 3,7% загальної кількості працюючих в економіці та соціальній сфері області (без урахування працівників малих підприємств та зайнятих фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності). В Україні загалом цій показник дорівнював 2,9%, у Львівській області – 2,7% [8, с. 4].

У грудні 2007 року в умовах складної внутрішньополітичної ситуації відбулася зміна керівника Волинської області. На посаду голови Волинської ОДА був призначений М. Я. Романюк, який мав досвід адміністративної та управлінської діяльності і користувався повагою серед громадськості краю.

На початку квітня 2008 року розпорядженням М. Я. Романюка «Про встановлення на 2008 рік граничної чисельності, фонду оплати праці працівників і видатків на утримання апарату, структурних підрозділів обласної державної адміністрації та районних державних адміністрацій» була затверджена чисельність працівників апарату та структурних підрозділів обласної державної адміністрації, яка налічувала 510 осіб, апарат ОДА поміж них складався з 95 осіб. На районні державні адміністрації припадало 1682 чиновника.

На кінець 2008 року в органах державної влади та органах місцевого самоврядування Волині працювало вже 9,2 тис. осіб, які мали статус державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Це становило 4,1% від загальної кількості працюючих в економіці та соціальній сфері області (без урахування працівників малих підприємств, визначених за статистичним критерієм, та зайнятих у фізичних осіб – суб'єктів

підприємницької діяльності). Загалом у 2000-х роках простежувалася позитивна динаміка чисельності згаданої категорії працівників (таблиця).

Таблиця

Динаміка кількості державних службовців  
та посадових осіб місцевого самоврядування, (осіб)

Роки	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Чиновники	6478	7182	7790	8117	8316	8511	8916	9217

Джерела: [8, с. 4; 9, с. 5]

У червні 2008 року відповідно до статті 44 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», постанови Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2007 року № 996 «Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій» були перейменовані відділи апарату облдержадміністрації: відділ із забезпечення діяльності голови, першого заступника голови, заступників голови облдержадміністрації на відділ забезпечення діяльності керівництва; відділ юридичної роботи та правового забезпечення діяльності голови облдержадміністрації на юридичний відділ; відділ організаційної роботи, взаємодії з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на організаційний відділ.

У листопаді 2008 року з метою найбільш повного врахування позицій політичних сил щодо реалізації державної політики в області, оперативного впровадження пропозицій та рекомендацій обласних організацій політичних партій з удосконалення роботи органів виконавчої влади, налагодження її конструктивної взаємодії з політичними силами регіону, при голові обласної державної адміністрації було утворено політичну раду у складі представників обласних організацій політичних партій та затверджений її персональний склад. Було також затверджено Положення про політичну раду при голові обласної державної адміністрації.

1. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Державна служба в Україні: Навчальний посібник. – К.: Дакор, КНТ, 2005. – 472 с. 2. Лазор О., Лазор О. Служба в органах місцевого самоврядування. Науково-практичний коментар до закону України: Навчальний посібник. – К.: Дакор, КНТ, 2005. – 368 с. 3. Войтович Р. В., Пірен М. І., Надольний І. Ф. Керівник в органах державної влади та місцевого самоврядування. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку держ. служби, 2006. – 168 с. 4. Бортніков В. І., Надольський Й. Е., Денисюк В. Т. та ін. Волинь на зламі століть: історія краю (1989–2000 рр.) – Луцьк: Ред.-вид. відд. «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2001. – 694 с. 5. Бортніков В. І. Помаранчева революція на Волині: Історія. Факти. Документи. – Луцьк: «Волинська обласна друкарня», 2005. – 224 с. 6. Волинь: 90-і роки ХХ століття. Ілюстрований літопис політ. подій / Бортніков В. І. – кер. авт. колективу, Бортнікова А. В., Надольська В. В., Надольський Й. Є. та ін. – Луцьк: Ред. вид. відд. Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 1998. – 162 с. 7. Бюрократ. Інформаційний бюлетень. – 2009. – №11–12. – 8 с. 8. Кадровий склад органів влади на Волині у 2006 році / за заг. ред. В. Я. Малиновського. – Луцьк, 2007. – 15 с. 9. Кадровий склад органів влади на Волині у 2008 році / за заг. ред. В. Я. Малиновського. – Луцьк, 2009. – 15 с.