

**Г.О. Чечель,**

*кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри менеджменту невиробничої сфери  
Донецького державного університету управління*

**І.І. Кириченко,**

*старший викладач кафедри менеджменту невиробничої сфери  
Донецького державного університету управління*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СТРУКТУР ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА ОСНОВІ УПОРЯДКУВАННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОГО НАВАНТАЖЕННЯ СЛУЖБОВЦІВ**

*Постановка проблеми.* В умовах інтеграції України в Європейське суспільство з новою гостротою постає питання оптимізації роботи місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Доведення ефективності роботи державних службовців та організаційної структури органів виконавчої влади на місцях до європейських стандартів дозволить налагодити механізми планування, організації та контролю розвитку окремих регіонів і держави в цілому [5].

Демократичні перетворення, що все більш охоплюють різноманітні галузі життя українців, демонструють необхідність пошуку більш ефективних форм управління соціально-економічним розвитком регіонів. Однією зі складових системи реалізації державної політики є створення організаційно-функціональних структур органів влади, які могли б якісно та своєчасно вирішувати покладені на них завдання за умови оптимізації функціонального навантаження працівників структурних підрозділів апарату управління, оптимізації витрат на утримання дієздатного держапарату. Тому вивчення питань оптимізації функціонального навантаження та вдосконалення організаційно-управлінських структур держапарату є важливим науковим завданням.

*Метою статті* є спроба викласти загально-методичний підхід до аналізу та упорядкування функціонального навантаження штатного персоналу та удосконалення організаційно-управлінських структур органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності реалізації державної політики.

*Аналіз досліджень.* Ця проблема давно привертала увагу широкого кола фахівців-теоретиків. Питання вдосконалення державних механізмів управління розглядалися у працях провідних учених, таких як О. Амоша, В. Геєць, Г. Губерна, М. Єрмошенко, В. Дорофієнко, В. Колосюк, С. Поважний. Проте велика частина праць цих учених носить переважно загальнотеоретичний характер або присвячена вирішенню окремих аспектів проблеми. У ході проведених досліджень також

визначено, що питання упорядкування функціональних обов'язків працівників держслужби окремих підрозділів щодо потреб діяльності в умовах ринкової економіки не розглядалися з часів незалежності України. Також поява нових управлінь та відділів в структурі органів влади потребує перегляду покладених на них функцій з метою виключення дублювання повноважень. Ці висновки свідчать про необхідність розробки методики дослідження та наукового обґрунтування щодо оптимізації функціонального навантаження в структурних підрозділах органів влади та внесення доцільних змін в їхні організаційні структури.

*Основні результати дослідження.* Згідно з Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [2] з метою реалізації Указу Президента України «Про концепцію державної регіональної політики» [1] пріоритетним напрямком удосконалення роботи державних органів влади є оптимізація функцій облдержадміністрацій та створення належних умов їх реалізації шляхом упорядкування функціонального навантаження структурних підрозділів.

Головною метою проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади є забезпечення безперервного процесу аналізу завдань і функцій органів виконавчої влади щодо їх відповідності реальним потребам суспільства та вимогам актів законодавства, а також щодо відповідності структури органів виконавчої влади покладеним на них завданням і функціям.

Порядок проведення функціонального обстеження також вирішує питання перевірки:

— відповідності нормативної документації відділів, управлінь, головних управлінь органів влади та місцевого самоврядування вимогам існуючого законодавства України;

— відповідності функціональних обов'язків службовців, зафіксованих у посадових інструкціях, нормативній документації відділів, управлінь, головних управлінь;

Таблиця 1

**Дослідження функціонального навантаження працівників структурного підрозділу  
органу виконавчої влади (органу місцевого самоврядування)**

| №<br>з/п | Функції, закріплені за відділом        |  |  |   | Функції, передбачені посадовими інструкціями працівників за штатним розкладом |   |   |   |   |   |
|----------|--|--|--|---|---|---|---|---|---|---|
|          | згідно з типовим положенням про відділ | передбачені положенням про певний відділ | функції, не передбачені нормативними документами, але наявні в посадових інструкціях | функції, що не передбачені нормативними документами, але виконуються відділом | Посадова інструкція начальника відділу  | Посадова інструкція заступника начальника відділу | Посадова інструкція головного спеціаліста відділу | Посадова інструкція головного спеціаліста відділу | Посадова інструкція головного спеціаліста відділу | Посадова інструкція головного спеціаліста відділу |

— відповідності переліку функціональних обов'язків працівників органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, які виконуються ними фактично, з тими, що зафіксовані в їх посадових інструкціях;

— пропорційного розмежування функціональних обов'язків між працівниками відділу, управління, головного управління з метою уникнення дубляжу;

— розрахунку робочого часу, фактично відпрацьованого працівниками за рік, з номінальним фондом робочого часу з визначенням часового навантаження на одного працівника та на одну функцію з метою оптимізації роботи службовців, їх кількості шляхом перерозподілу обов'язків та мотивації;

— коефіцієнту завантаженості кожного працівника та структурних підрозділів у цілому для ефективного розмежування обов'язків між окремими відділами, управліннями, головними управліннями державних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування тощо.

У порядку проведення функціонального обстеження можна виділити такі етапи:

*1. Перший етап функціонального обстеження.* На цьому етапі членами робочої групи проводиться ретельний аналіз: законодавства в галузі державної політики [1; 2]; положення про облдержадміністрацію; положень про структурні підрозділи облдержадміністрації [3; 4]; посадових інструкцій працівників структурних підрозділів облдержадміністрації, плани та звіти роботи підрозділів.

Завдання першого етапу обстеження — виявити, чи в повному обсязі орган виконавчої влади виконує функції, що закріплені за ним законодавчо, чи всі функції, що виконує орган влади, зафіксовані нормативно та чи не спостерігається дублювання функціональних обов'язків між окремими службовцями одного підрозділу та між підрозділами взагалі.

Суттєве значення має визначення функціонального навантаження працівників підрозділу згідно з функціями за посадовими інструкціями. Для цього рекомендується провести аналіз на основі звітів про діяльність відділів за певний період, причому чим більш детальним та структурованим буде звіт, тим більш реальну картину використання функцій у практичній роботі можна отримати наприкінці дослідження. Пропонується результати дослідження звести в табл. 1.

Для того, щоб зробити висновки про ефективність функціональної діяльності підрозділу органу виконавчої влади, необхідно проаналізувати кожну з функцій за критеріями: законність, відповідність політичним пріоритетам, результативність та ефективність.

За результатами першого етапу функціонального обстеження складається звіт, у якому наводяться недоліки функціонального забезпечення та пропозиції щодо оптимізації розмежування функціональних обов'язків, урахувавши специфіку діяльності структурного підрозділу.

*2. Другий етап функціонального обстеження.*

**Дослідження функціонального навантаження працівників  
структурних підрозділів органу виконавчої влади  
(органу місцевого самоврядування)**

| № з/п | Заходи, що виконуються відділом | Відповідальні | Періодичність | Кількість, операцій у середньому на рік | Витрачений час на одну операцію, годин | Кількість оброблених документів, у середньому на рік | Витрачений час на обробку одного документа, годин | Загальне навантаження за рік, годин |
|-------|---------------------------------|---------------|---------------|---|--|--|---|-------------------------------------|
| 1     | 2                               | 3             | 4             | 5                                       | 6                                      | 7  | 8   | 9                                   |
|       |                                 |               |               |   |  |  |   |                                     |
|       | РАЗОМ                           |               |               |   |  |  |   |                                     |

Завдання другого етапу функціонального обстеження — визначення напрямків упорядкування діяльності структурних підрозділів органу виконавчої влади та штатної структури підрозділів.

На цьому етапі розраховується номінальний фонд робочого часу кожного працівника відділу та його фактична завантаженість згідно з функціями, що він виконує. Також на основі отриманих даних розраховується коефіцієнт завантаженості працівників структурних підрозділів апарату управління.

Для розробки оптимальної штатної структури підрозділів необхідно визначити завантаженість кожного працівника структурного підрозділу за звітний період (оптимально — рік). Такий розрахунок може здійснюватися за наступною методикою:

*А. Розрахунок річної норми навантаження робочого часу.*

Вихідними даними для розрахунку річної норми навантаження робочого часу мають бути:

- кількість календарних днів на рік ( $K_k$ );
- середня кількість вихідних та святкових днів на рік при 5-денному робочому тижні ( $K_c$ );
- кількість днів чергової відпустки ( $K_v$ );
- кількість годин у робочому дні ( $G_{дн}$ ).

Використовуючи наведені дані, можна розрахувати річну норму навантаження робочого часу на рік, використовуючи формули:

$$T_{Рроб.} = (K_k - K_c - K_v),$$

де  $T_{Рроб.}$  — кількість робочих днів одного працівника функціонального підрозділу на рік.

Таким чином, річна норма навантаження робочого часу становитиме:

$$T_{Рроб.г.} = T_{Рроб.} \times G_{дн},$$

де  $T_{Рроб.г.}$  — річна норма навантаження робочого часу одного працівника функціонального підрозділу на рік у годинах.

При проведенні розрахунків за наведеними формулами річна норма навантаження робочого часу од-

ного працівника функціонального підрозділу на рік при 8-годинному робочому дні складатиме в середньому 1840 годин.

Необхідно зазначити, що робочий день працівників деяких функціональних підрозділів ненормований [3] та складає від 8 до 12 годин на день, тому нормативне навантаження робочого часу на рік у таких підрозділах у середньому буде коливатися від 1840 до 2200 годин.

*Б. Розрахунок фактичної завантаженості працівника структурного підрозділу згідно з функціями, що він виконує.* Для цього проводиться хронометраж робочого дня службовця. Ураховуючи специфіку роботи структурних підрозділів і неможливість проведення хронометражу окремих функціональних обов'язків, пропонується використовувати метод експертних оцінок.

Для цього необхідно кожному спеціалісту структурного підрозділу заповнити табл. 2, у якій враховано періодичність виконуваних операцій, кількість оброблених документів на одного працівника та витрати часу на одну операцію чи на обробку одного документа. Усе це надасть можливість розрахувати витрати часу на виконання працівниками функціональних обов'язків упродовж року (навантаження). Для заповнення таблиці мають використовуватися дані про результати роботи структурних підрозділів упродовж звітного періоду (року).

Таким чином, кожен працівник структурного підрозділу при заповненні таблиці покаже ті напрямки роботи, у яких він приймав участь у звітний період та оцінить витрати часу, пов'язані з підготовкою певних заходів. Ці дані коригуються начальником структурного підрозділу, який виступає в ролі експерта.

*В. Розрахунок коефіцієнту завантаженості працівників структурних підрозділів апарату управління.*

Коефіцієнт навантаження можна розрахувати за допомогою такої формули:

$$K_n = \frac{H_{факт.}}{H_{норм.}},$$

де  $H_{\text{факт.}}$  — отримане фактичне навантаження працівника окремого структурного підрозділу;

$H_{\text{норм.}}$  = ТРроб.г. — нормативна величина навантаження на одного працівника структурного підрозділу.

Коефіцієнт завантаженості по структурному підрозділу в цілому розраховується методом визначення середнього значення індивідуальних коефіцієнтів окремих працівників.

Якщо  $K_n > 1$ , то працівник структурного підрозділу перевищує номінальний фонд робочого часу й потребує перерозподілу функціональних обов'язків.

Якщо  $K_n < 1$ , то функціональне навантаження працівника є недостатнім.

Якщо  $K_n = 1$ , то розподіл функціональних обов'язків у цьому структурному підрозділу є раціональним.

За умов стабільності спектру віднесених до відділу повноважень у разі існуючих вакансій та навантаження в рамках норми логічно зробити висновок про доцільність скасування існуючих у відділі вакансій з розподілом функцій, що закріплені в посадових інструкціях серед працівників, які фактично їх виконували протягом року. Або про необхідність розширення штатного розкладу за наявності перевантаження працівників у межах окремих функцій.

Практичну апробацію запропонованої методики проведено в рамках функціонального обстеження господарського відділу та відділу контролю Донецької облдержадміністрації, де було виявлено необхідність упровадження змін у штатний розклад та функціональне навантаження службовців, про що було підготовлено певні рекомендації.

Ці результати мають стати основою для вдосконалення посадових інструкцій працівників структурних підрозділів, Положень про структурні підрозділи (відділи апарату управління) та відповідно організаційної структури апарату управління органів влади.

*Висновки.* Таким чином, проведення досліджень та наукове обґрунтування оптимізації функціонального навантаження в структурних підрозділах органів виконавчої влади дозволить:

— упорядкувати нормативно-правову базу, що регламентує посадові обов'язки державних службовців;

— оцінити ефективність використання робочого часу працівниками певних підрозділів держслужби;

— збалансувати фактичне функціональне навантаження серед працівників при проведенні заходів за напрямками діяльності;

— врегулювати штатний розклад кожного окремого підрозділу за фактичним обсягом функціонального навантаження в нормах на одного працівника;

— удосконалити організаційно-управлінські структури органів виконавчої влади з внесенням змін за визначеними функціональними дослідженнями рекомендаціями.

Необхідно також визначити, що подібні дослідження необхідно проводити щорічно з метою планування обсягів фінансових відшкодувань бюджетного забезпечення на утримання установ органів влади на наступний рік.

Для досягнення високої якості досліджень рекомендується залучати до досліджень незалежних професійних експертів з числа науковців, які вивчають проблеми державного управління, тому ці витрати мають бути передбачені в бюджетах певних структур органів влади.

Запропонована методика є універсальною й може бути використана також для оцінки якості функціонування підрозділів підприємств, організацій та установ різних галузей економіки з метою пошуку ефективної системи організаційно-управлінських зв'язків щодо досягнення статутних цілей цих суб'єктів господарювання.

## Література

1. **Закон** України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 вересня 1999 року № 586-XIV.
2. **Указ** Президента України «Про концепцію державної регіональної політики» від 25 травня 2001 року № 341/2001.
3. **Положення** про господарський відділ Донецької облдержадміністрації (Розпорядження голови обласної державної адміністрації від 15.07.2004 № 300).
4. **Положення** про відділ контролю Донецької облдержадміністрації (Розпорядження голови обласної державної адміністрації від 05.11.2004 №445).
5. **Государственное** управление: основы теории и организации: Учебник: В 2 т. Т. 2 / Под ред. В.А. Козбаненко. — Изд. 2-е, с изм. и доп. — М.: Статут, 2002. — 583 с.