

А.Г. Пилипко,
аспірант кафедри економічної
політики ХарРІ НАДУ

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ АУДИТУ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Викладено поняття аудиту управлінської діяльності та вперше запропоновано механізм перевірки управлінської діяльності на її відповідність до управлінського процесу.

Ключові слова: державне управління, управлінський процес; контроль; функції управління; аудит управлінської діяльності; управлінський процесуальний кодекс.

Ефективний контроль державної управлінської діяльності, не лише з точки зору профілактики й припинення порушень чинного законодавства в цій сфері, а й з погляду дотримання управлінського процесу, не менш важливий, ніж дотримання законності в управлінській діяльності. Але постійне спостереження з метою перевірки чи нагляду (контроль) [8, с. 292]. На сьогодні на законодавчому рівні відсутні правила здійснення управлінської діяльності, що завдає значної шкоди державним інтересам і інтересам конкретних громадян, а також дозволяє встановити ефективний контроль над управлінською діяльністю.

Вказану проблему – постійний контроль над управлінською діяльністю з безперервним порівнянням ситуації, що існує зі встановленими принципами і правилами її впровадження – на сьогодні в науковій літературі, на жаль, досліджена мало. Частково вказана проблематика розглядалася такими науковцями у сфері управління, як М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури, Г. Райт, А. Мельник, О. Оболенський, А. Расіна, Г. Одінцова, Г. Мостовий, О. Амосов, Г. Атаманчук та ін., зокрема автором у попередніх публікаціях [2; 3].

Завданням даної роботи є обґрунтувати необхідність законодавчого закріплення управлінського процесу і запропонувати механізм ефективного контролю управлінської діяльності.

У напрямку створення умов для задоволення потреб людини їй чи

суспільству необхідно вирішити низку конкретних завдань, які реалізуються людиною через надання потрібного напрямку її діяльності (управління), а державою – через примушування певної частини населення держави застосовувати свою працю в напрямку створення найкращих умов для повного забезпечення населення всім об'єктивно значущим (необхідним) – державне управління [10, с. 170]. Надання потрібного напрямку діяльності реалізується через управлінський процес, в якому досягненню передують конкретні дії виконавців, діям – їх осмислення і оцінка, осмисленню і оцінці дій – усвідомлення потреби (проблеми), а потребі чи проблемі (які знаходяться за межами управлінського процесу) передують умови, які склалися в житті конкретної людини чи суспільства і які спонукають людей до застосування відповідних заходів щодо їх (умов) покращання [2, с. 171]. Управлінський процес – універсальне, послідовне, точне і обов'язкове виконання суб'єктом керування функцій управління, спрямованих на досягнення бажаного наслідку [11, с. 190]. Для максимальної ефективності своєї роботи, для максимального позитивного ефекту і користі для народу суб'єкт керування в державному управлінні має опанувати функціями управління, яких можна визначити вісім. Виходячи з того, що на першій стадії визначається напрямок діяльності, якому підпорядковуються всі інші стадії, визначення (бачення) мети діяльності відбувається на цій стадії, а не на другій, як це викладалося раніше [Там же, с. 189]. Тому зазначені стадії управлінського процесу виглядатимуть у такий спосіб: усвідомлення необхідності вирішувати проблему, завдання, задовольняти потребу, бачення мети діяльності; збір і опрацювання інформації про проблему, завдання, потребу, визначення проміжних цілей і завдань; планування роботи з досягнення мети діяльності; організація плану роботи з досягнення мети діяльності; упровадження (реалізація) організованого плану; контроль за ходом упровадження (реалізації) організованого плану; досягнення мети – конкретного результату діяльності; підсумок діяльності, отримання

задоволення і заохочення від досягнень управлінської діяльності.

Наведений вище перелік функцій управління становить об'єктивну послідовність дій, які людина виконує, коли хоче чогось досягти. Формулювання стадій управлінського процесу в тому вигляді, який запропоновано, є науковою новизною, але по своїй суті ці стадії описують явище, яке об'єктивно існує в природі у вигляді оптимального алгоритму реалізації потреб, завдань, проблем будь-ким. З розвитком науки управління науковці по-різному описували цей алгоритм. Порівняймо їх. Якщо узагальнити бачення управлінського процесу науковцями М. Месконом, М. Альбертом, Ф. Хедоури, Г. Райта, В. Верлоки, І. Михайлова, О. Амосова, Г. Мостового, Г. Одінцової, то він складається з таких стадій: прогнозування, планування, організація, комплектація кадрами, мотивація, контроль [2, с. 44; 4, с.12; 6, с. 38; 9, с. 18]. Г. Атаманчук, А. Мельник, О. Оболенський, А. Расіна описують процес управління як: аналіз і оцінювання управлінської ситуації, прогнозування, планування, організація, комплектація кадрами, мотивація, контроль, оцінка нової (результативної ситуації), узагальнення проведених етапів управлінської діяльності [3, с. 115-116; 5, с. 106]. Махаріші Махеш Йогі описує цей процес як: знання пізнання, дослідження та розвиток, планування, організація, упровадження, контроль, досягнення, задоволення мети, до якої приєднуємо. Якщо проаналізувати, наскільки викладені бачення управлінського процесу охоплюють керований процес діяльності, то можна встановити, що перша і друга група авторів починають описувати управлінський процес з моменту аналізу проблемної ситуації, випускаючи стадію її виявлення. Зазначені автори перших двох груп взагалі не розглядають стадію упровадження організованого плану і досягнення результату управлінської діяльності. Перша група авторів також не розглядає стадію оцінки результативної ситуації й підведення підсумків проведеної діяльності. Третя група авторів, на наш погляд, найбільш повно описує стадії управлінського процесу: усвідомлення необхідності

вирішувати проблему, завдання, задоволення потреби, бачення мети діяльності; збір і опрацювання інформації про проблему, завдання, потребу, визначення проміжних цілей і завдань; планування роботи з досягнення мети діяльності; організація плану роботи з досягнення мети діяльності; упровадження (реалізація) організованого плану; контроль за ходом упровадження (реалізації) організованого плану; досягнення мети – конкретного результату діяльності; підсумок діяльності, отримання задоволення і заохочення від досягнень управлінської діяльності.

Детальний аналіз вищенаведених стадій управлінського процесу і їх порівняння з процесом управління людиною показує, що всі ці алгоритми охоплюються такою схемою: мислення; діяльність, а також – бажання; мислення; діяльність; досягнення; задоволення. Цей алгоритм послідовність стадій досягнення своїх цілей людиною. Тобто ті процеси, які вчені науковці з управління намагаються сьогодні описувати, ефективно існують та існували задовго до перших згадок про управління як науку. Так, Махаріші Махеш Йогі описує такі стадії процесу управління в людині: буття, мислення, діяльність [7, с. 133], а також свідомість, бажання, мислення, діяльність, досягнення, задоволення.

Р. Шмідт і Г. Тевс описують процес руху в людській фізіології і порівнюють його з управлінським процесом. Тобто спочатку: “Пізнай себе і пізнаєш увесь світ”. Збудження до дії і стратегії руху формуються в підкіркових мотиваційних долях і асоціативній корі головного мозку, потім перетворюються в програми руху, які передаються на спинного мозку, а звідти – скелетним м'язам для реалізації” (з 1-ї по 5-ту стадії управлінського процесу) [12, с. 90]. Через колатералі медіальні структури мозочку отримують копії команд, які надсилаються рухальними центрами кори головного мозку по вихідним рухальним шляхам до спинного мозку (копія еферентації). З іншого боку, мозочок отримує також копію сенсорної аферентації по колатераліям від вхідних

шляхів. Робоча гіпотеза, яка стосується загального принципу діяльності медіальних структур мозочку, показує, що, співставляючи два виходи (вихідні і вхідні), мозочок може оцінювати відхилення від наміченої точки (помилку). Сигнал про це передається до рухальних центрів кори головного мозку, за рахунок чого після початку руху відбувається безперервна корекція рухальної програми (6-та стадія управлінського процесу) [12, с. 111].

Якщо людина вгамовує голод, то, вживши достатню кількість їжі, центральна нервова система отримує інформацію про наповнення шлунку для її обробки в гіпоталамусі. Якщо їжі достатньо і вона відповідає необхідним для неї вимогам, виникає відчуття ситості (7,8-а стадії управлінського процесу) [Там же, с. 318-319].

Як ми бачимо, фізіологія людини, задовольняючи свої потреби, функціонує таким же чином, як будь-яка людина, підприємство чи навіть держава діють, задовольняючи свої. Але якщо людський організм перестає функціонувати нормально через порушення послідовності дій при вгамуванні спраги чи голоду тощо, сучасна медицина в більшості випадків знайде причину недомагання і надасть рекомендації щодо його усунення, тоді як наслідки порушення управлінського процесу в державному управлінні можуть відзначити тільки фахівці та науковці з державного управління, а також надати реальні рекомендації. Необхідно, щоб порушенням управлінського процесу в державно-управлінській діяльності займалися й правоохоронні органи.

Якщо управлінський процес – це об'єктивна реальність і чітке дотримання послідовності його стадій при вирішенні проблем, завдань, задоволенні потреб більшою мірою гарантує можливість досягнення бажаного результату, ніж коли такий результат досягається без дотримання цієї послідовності, природньо виникає бажання створити механізм застереження від невдач у тих сферах діяльності, які мають надзвичайно важливе значення для людини і суспільства. Діяльність державних службовців, які приймають рішення, що стосуються

населення, – сфера, яка має надзвичайно важливе значення, оскільки управлінські рішення цих службових осіб впливають на долю і добробут як окремих громадян, так і суспільства в цілому. Якщо службовці не здійснюють свою діяльність, опираючись на управлінський процес, це може негативно позначатися на життєдіяльності народу, спричинити корупцію, інші зловживання владою і службовим становищем. Судді, наприклад, можуть сьогодні свідомо виносити неправосудне рішення, за що їх неможливо притягнути до відповідальності через прогалини в законодавстві, що свідчить про порушення управлінського процесу під час створення законів про відповідальність суддів (докладно про це в одній з наступних публікацій). Існування фактів порушень прав і свобод громадян з боку службових осіб спричинюються як особистими якостями державних службовців, так і відсутністю управлінської дисципліни – обов'язкового для всіх управлінців підкорення встановленому порядку, правилам здійснення управлінської діяльності (дисципліна) [8, с. 167], що унеможлиблює її належний контроль і, як результат – не дозволяє ефективно впливати на управління і досягати бажаних результатів управлінської діяльності. Створення управлінського процесуального кодексу чи кодексу правил з управлінського процесу могло би започаткувати вирішення цієї проблеми. Цей кодекс повинен містити закони, за якими здійснюється управлінська діяльність – управлінський процес, а також процедуру перевірки діяльності державних управлінців на її відповідність управлінському процесу (аудит управлінської діяльності). Згідно з чинним законодавством, аудит – це перевірка публічної бухгалтерської звітності, обліку, первинних документів та іншої інформації щодо фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання з метою визначення достовірності їх звітності, обліку, його повноти і відповідності чинному законодавству та встановленим нормативам [1]. Аудит управлінської діяльності можна визначити як перевірку діяльності державного управлінця з метою

визначення її відповідності управлінському процесу, а коли цей процес буде закріплений у законодавстві, то й законодавству про нього. Узагальнюючи поняття аудиту управлінської діяльності, визначимо, що це – перевірка діяльності державного управлінця на предмет її відповідності закріпленому в законодавстві універсальному, послідовному, точному і обов’язковому переліку функцій управління, спрямованих на досягнення бажаного наслідку.

Як уже зазначалось – управлінський процес – це формула вирішення управлінських завдань, яку можливо застосовувати в будь-якій сфері людської діяльності [11, с. 195]. Це твердження також справедливе для вирішення завдань кожної стадії управлінського процесу окремо, якщо розглядати кожен з них як певний вид діяльності.

Чи то усвідомлення необхідності вирішувати проблему, завдання, задовольняти потребу, бачення мети діяльності, чи інші сім стадій (функцій) управлінського процесу, для максимального результату при виконанні цих функцій необхідно, щоб діяльність по їх реалізації також підкорялася управлінському процесу, що являє собою управління стадіями управлінського процесу.

Мета кожної стадії управлінського процесу досягається через чітко визначену послідовність дій (управлінський процес). Оскільки застосування цієї послідовності можливе при реалізації окремих управлінських завдань, при реалізації кожної з функцій управління, теоретично припустимим є застосування її (послідовності) для перевірки відповідності управлінському процесу існуючих шляхів реалізації завдань державними управлінцями, що може стати надійним механізмом контролю управлінської діяльності. Якщо це можливо теоретично, є підстави стверджувати можливість створення надійної та ефективної системи державного контролю над управлінською діяльністю, якщо в законодавчому порядку закріпити обов’язковість дотримання управлінського процесу державними управлінцями (і не тільки) в їх діяльності.

Життєва практика довела, що законодавче закріплення цивільного і кримінального процесу є надійною можливістю захисту прав громадян при здійсненні правосуддя, а його порушення може стати причиною скасування рішення суду. Державний управлінський процес не менш важливий для захисту прав, свобод громадян і зростання добробуту населення ніж правосуддя, тому його законодавче закріплення було б тією необхідною передумовою встановлення порядку і правил управлінської діяльності.

Детальний розгляд кожної стадії управлінського процесу та механізму перевірки її здійснення на відповідність вимогам управлінського процесу буде викладений в наступних публікаціях.

Список використаних джерел:

1. Закон України “Про аудиторську діяльність” від 8 червня 1993 р. // ВВР України. – 1993. – № 23. – Ст. 243.
2. *Глен Райт*. Державне управління. – К.: Основи, 1994. – С. 44.
3. Государственное управление: (организационно-функциональные вопросы): Учеб. пособие / Ред. кол. Г.В. Атаманчук. – М.: ОАО “НПО “Экономика”, 2000. – 302 с.
4. Державне управління і менеджмент: Навч. посіб. у табл. і схемах / Г.С. Одінцева, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов, та ін.; За заг. ред. д.е.н. проф. Г.С. Одінцової. – Х.: ХарРІУАДУ, 2002. – 492 с.
5. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Расіна та ін.; За ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.
6. *Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основа менеджмента: Пер. з англ. – М.: Дело, 1998. – 704 с.
7. Наука бытия и искусство жизни. Трансцендентальная медитация. Махариши Махеш Йоги. – М.: ТОО СП “Махариши Хэвен он Ерт”, 2000. – 276 с.
8. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений/ Российская академия наук. Ин-т рус. яз. им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., доп. – М.: ООО “ИТИ ТЕХНОЛОГИИ”, 2003. – 944 с.
9. Основи менеджменту: Навч. посіб. / За ред. В.С. Верлоки, І.Д. Михайлова. – Х.: Основа, 1996. – 352 с.
10. *Пилипко А.Г.* Важливість встановлення рівня соціальних потреб населення для їх належної оцінки і задоволення: Теорія та практика державного управління. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2005. Вип. 3(12). – 316 с.
11. *Пилипко А.Г.* Формула вирішення управлінських завдань – марево чи реальність: Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2005. – № 1 (23). – 356 с.
12. Фізіологія людини: В 3 т. Т.1. Пер. з англ. / За ред. Р. Шмідта і Г. Тевса. – М.: Мир, 1996. – 323 с., іл. с. 90.

Pilipko A.G. Prospects of application of audit of management activity.

This article states a notion of audit of management activity and for the first time suggests a mechanism of examining management activity for its conformity with management process.

Key words: public administration, process of administration, control, functions of administration, audit of activity of administration, lawbook of process of administration.

Пилипко А.Г. Перспективы использования аудита управленческой деятельности.

Изложено понятие аудита управленческой деятельности, впервые предложен механизм проверки управленческой деятельности на ее соответствие управленческому процессу.

Ключевые слова: государственное управление, управленческий процесс; контроль; функции управления; аудит управленческой деятельности; управленческий процессуальный кодекс.