

ГЛАВА 15:

Установление четких обязанностей, ответственности и полномочий

ЦЕЛИ

ЦЕЛЬ 15.1

Представить участникам процесс установления четких обязанностей, ответственности и полномочий в соответствии с требованиями системы управления окружающей средой (СУОС). Они устанавливаются по отношению к высшему руководству, к представителю руководства в управлении окружающей средой и к тем, кто обеспечивает достижение целевых и плановых экологических показателей. К тому же, в данной главе рассматриваются структуры и системы, которые необходимы для установления четких обязанностей, ответственности и полномочий.

ПОДХОД

Содержание Главы 15 представлено в виде лекции. Пользуйтесь приложенными в конце слайдами, как основой презентации.

Главы могут показаться участникам чересчур насыщенными и сложными. Поэтому преподавателям настоятельно рекомендуется выборочно использовать только ту информацию, которая, по их мнению, подходит для поставленной цели.

Преподавателям следует постоянно помнить о том, что с целью удовлетворения разнообразных требований, информация, представленная в данном пособии, носит интернациональный и обобщенный характер. Отсюда следует, что преподавателям, возможно, будет необходимо изменить примеры и терминологию, чтобы адаптировать информацию к местным условиям.

Очень важно, чтобы преподаватели во время презентации данной главы были тактичны в отношении существующих ветвей власти в самоуправлении. Экологические обязанности, ответственность и полномочия могут нормально вписаться в существующие организационные структуры и должностные обязанности, не требуя серьезных изменений в них.

СОДЕРЖАНИЕ

1	Введение	3
2	Установление обязанностей, ответственности и полномочий.....	3
2.1	Шаги по установлению четких обязанностей, ответственности и полномочий	4
2.2	Четыре требования к обязанностям, ответственности и полномочиям	4
2.2.1	Первое требование к обязанностям, ответственности и полномочиям	5
2.2.2	Второе требование к обязанностям, ответственности и полномочиям	5
2.2.3	Третье и четвертое требования к обязанностям, ответственности и полномочиям	6
3	Структура и системы	8
3.1	Организационные проблемы, которые могут возникнуть.....	8
3.2	Организационная схема или органограмма	8
3.3	Ответственность должна следовать иерархии.....	9
4	Заключение	9
5	Ссылки	10

1 ■ ВВЕДЕНИЕ

Чтобы эффективно внедрить программу управления окружающей средой (ПУОС), как указывалось в предыдущей главе, организации необходимо иметь соответствующие возможности. Для этого требуется, чтобы:

- были установлены и сообщены всем обязанности, ответственность и полномочия
- персонал, который внедряет задания, был обучен и компетентен
- были установлены соответствующие линии и методы связи
- были доступны необходимые ресурсы.

Ключом к успешной ПУОС и выполнению обязательств экологической политики является интеграция экологической ответственности в круг обязанностей всего штата самоуправления, от мэра до уборщиков улиц. Этот подход выражает обязательство полностью интегрировать экологическую политику, программы и методы в самоуправление в качестве важного элемента всех его функций. Необходимо, чтобы каждый работник стал «совладельцем» системы управления окружающей средой через осознание важности своих обязанностей, ответственности и полномочий по отношению к окружающей среде.

Данная глава дает определение того, что подразумевается под обязанностями, ответственностью и полномочиями в части четырех требований к этим функциям в системе управления окружающей средой (СУОС). Это сопровождается выяснением, как интегрировать обязанности, ответственность и полномочия, относящиеся к СУОС, в существующие структуру и системы самоуправления.¹

2 ■ УСТАНОВЛЕНИЕ ОБЯЗАННОСТЕЙ, ОТВЕТСТВЕННОСТИ И ПОЛНОМОЧИЙ

Важно иметь ясность в вопросе, что означают обязанности, ответственность и полномочия. Ответственность должна быть возложена за выполнение каждого задания, которое является частью СУОС. Это означает, что исполнителю дается определенная роль или работа и ответственность за ее выполнение. Однако неэффективно устанавливать ответственность за задание без какой-либо отчетности или соответствующих полномочий, так как они идут бок-о-бок с ответственностью. Другими словами, если исполнитель не является подотчетным или кто-то над ним не является подотчетным за обеспечение выполнения задания, система может потерпеть неудачу. Наконец, теми, кто обладает властью, должны быть выданы полномочия для выполнения задания. При выдаче полномочий для выполнения работы, следует убедиться, что исполнитель обладает необходимыми навыками, знаниями и умением.

Даже если самоуправление не преследует цели сертификации, в этом месте полезно обратиться к стандарту ИСО 14001. Стандарт говорит следующее относительно структуры и ответственности:

«Обязанности, ответственность и полномочия должны быть определены, документально оформлены и доведены до сведения тех, кого это касается, с тем, чтобы содействовать эффективному управлению окружающей средой.»

Руководство организации должно предоставить ресурсы, необходимые для внедрения системы управления окружающей средой и для контроля за ней. Ресурсы включают в себя людские ресурсы, специальные знания и опыт, технологию и финансовые ресурсы.

Высшее руководство должно назначать своего(их) специального(ых) представителя(ей), который(е) независимо от других обязанностей должен(ны) иметь определенные ответственность и полномочия для того, чтобы:

¹ Обязанности, ответственность и полномочия высшего руководства и представителя руководства в группе внедрения или координатора СУОС также рассматривались в Главах 8 и 9.

- а) гарантировать, что требования системы управления окружающей средой выполняются и поддерживаются на надлежащем уровне в соответствии с настоящим стандартом;
- б) представлять отчеты о функционировании системы высшему руководству для анализа и в качестве основы для совершенствования системы управления окружающей средой.»

2.1 ШАГИ ПО УСТАНОВЛЕНИЮ ЧЕТКИХ ОБЯЗАННОСТЕЙ, ОТВЕТСТВЕННОСТИ И ПОЛНОМОЧИЙ

Рисунок 15.1 представляет поэтапный подход к установлению четких обязанностей, ответственности и полномочий.

Рисунок 15.1 Шаги по созданию соответствующей структуры и ответственности



Источник: Adapted from Environment Canada, 2000.

2.2 ЧЕТЫРЕ ТРЕБОВАНИЯ К ОБЯЗАННОСТЯМ, ОТВЕТСТВЕННОСТИ И ПОЛНОМОЧИЯМ

Если мы займемся изучением этой части стандарта, нам станет ясным, что существует четыре требования к обязанностям, ответственности и полномочиям. Первое требование относится к высшему руководству, второе – к представителю руководства в управлении окружающей средой, третье и четвертое требования относятся к заданиям, которые должны выполняться всеми сотрудниками для обеспечения успеха программы управления окружающей средой. Эти требования также относятся к трем или четырем уровням документации, которую необходимо разработать в ходе создания СУОС. Первый уровень документации состоит из экологической политики, второй уровень документации относится к целевым и плановым экологическим показателям, и третий и четвертый уровень относятся к ПУОС, рабочим инструкциям и отчетности, которые необходимы для функционирования СУОС.

2.2.1 Первое требование к обязанностям, ответственности и полномочиям

Высшее руководство (в случае самоуправления это относится как к политическому, так и к административному руководству) имеет следующие обязанности в управлении окружающей средой:

- участвовать в разработке экологической политики
- анализировать и утверждать целевые и плановые экологические показатели
- возглавлять анализ СУОС руководством
- возлагать экологическую ответственность на руководящий персонал
- обеспечивать необходимые ресурсы для внедрения и поддержания СУОС.

К тому же, одна из самых важных его обязанностей - это быть примером для всего персонала и обеспечить интеграцию экологической озабоченности в каждодневную деятельность и принимаемые решения.

Обычно это функции первого уровня, относящиеся к документации СУОС первого уровня, т.е. к формулировке политики.

2.2.2 Второе требование к обязанностям, ответственности и полномочиям

Второе требование относится к обязанностям, ответственности и полномочиям представителя руководства или руководителя/координатора системы управления окружающей средой. (Название этой должности может быть разным в разных организациях. В данной главе мы будем называть эту личность представителем руководства в управлении окружающей средой.) Представитель руководства в управлении окружающей средой должен иметь необходимый статус и обладать компетенцией, чтобы авторитетно и независимо давать советы руководству и исполнителям. Чтобы взять на себя эту ответственность он/она должен(на) обладать значительными знаниями в сфере деятельности самоуправления и в области управления окружающей средой.

Обязанности представителя руководства в управлении окружающей средой включают следующее:

- Давать советы высшему руководству по экологической политике, программе управления окружающей средой и другим аспектам создания СУОС.
- Разрабатывать экологическую политику, целевые и плановые экологические показатели, и руководить созданием программ управления окружающей средой.
- Обеспечивать разработку соответствующих методов работы и мероприятий по их внедрению, анализу, распространению и при необходимости по их обновлению.
- Собирать, анализировать и интерпретировать информацию экологического мониторинга.
- Проверять, чтобы те, кто отвечает за контроль, проверку и мониторинг, делали это систематически, и чтобы это было объективно подтверждено.
- Устанавливать и докладывать о принципиальных причинах экологических проблем и случаях несоответствия требованиям.
- Удостоверяться с помощью аудита, что деятельность отвечает экологической политике и программе и, что процедуры и рабочие инструкции выполняются
- Подготавливать экологические спецификации для поставщиков.
- Проводить аудиты среди арендаторов и поставщиков.
- Подготавливать отчеты для министерства охраны среды или эквивалентной организации по соответствию законодательству, если они официально требуются.
- Подготавливать годовые отчеты о состоянии окружающей среды.

Ясно, что это огромная задача и представителю руководства в управлении окружающей средой будет необходима помощь по многим из этих функций как внутри, так и вне организации.

Ниже приводится опыт представителя руководства по СУОС и группы внедрения при распределении обязанностей, ответственности и полномочий в ходе пилотного проекта АОС США.

Рамка 15.1 Опыт представителя руководства в СУОС и группы внедрения при распределении обязанностей, ответственности и полномочий в ходе пилотного проекта АОС США

Представитель руководства в СУОС и группа внедрения четко установили и довели до сведения сотрудников свои обязанности и ответственность, а также обязанности и ответственность персонала отделов в части внедрения СУОС. На основании опыта, полученного в ходе пилотного проекта, участники разработали следующие структурные руководства:

Руководители департаментов отвечают за выполнение мероприятий по управлению окружающей средой в своих департаментах.

На персонал департаментов будет возлагаться ответственность, связанная с конкретными заданиями из программ управления окружающей средой.

Всем работникам необходимо знать, что им следует делать, как это сделать и что они обладают полномочиями делать то, что от них требуется.

Группа внедрения действует в качестве советников, координаторов и помощников в этих усилиях.

Чтобы выполнить свои обязанности все работники должны быть поддержаны необходимыми полномочиями, ресурсами и обучением.

В конечном итоге основная ответственность за выполнение экологических целей остается за руководством высшего звена.

Источник: GETF, 2000: 39.

2.2.3 Третье и четвертое требования к обязанностям, ответственности и полномочиям

Третье и четвертое требования к обязанностям, ответственности и полномочиям имеет дело с подробностями достижения целевых и плановых экологических показателей, в соответствии с тем как они отражены в программе управления окружающей средой. Целевые и плановые экологические показатели являются документацией второго уровня, в то время как ПУОС это третий уровень и относится к линейным функциям, которые необходимо выполнять, чтобы осуществлять функционирование СУОС.

Разработка ПУОС была освещена в предыдущей главе (Глава 14). Для каждой установленной цели должна разрабатываться программа управления окружающей средой. Обязанности, ответственность и полномочия, которые возлагаются на персонал посредством рабочих инструкций, находятся на четвертом уровне.

Кроме возложения ответственности, каждого работника необходимо ознакомить с тем, как он или она и полученное задание вписываются в общую программу управления окружающей средой и СУОС. Понимание ее или его роли поможет работнику принимать решения, которые будут адекватными и вносить вклад в успех программы и СУОС.

В это требование включены процедуры, которые необходимо выполнять для обеспечения поддержки системы. Они включают такие функции как учет, ведение документации, связь и подотчетность.

Описания работ индивидуальных исполнителей могут быть указаны в технологических процессах или рабочих инструкциях. Например, все работники должны соблюдать установленные технологические процессы и сообщать своему руководству о несоответствиях в этих процессах, о сбоях в работе оборудования и других предметах озабоченности, которые могут повлиять на внедрение экологической политики и программы управления окружающей средой. Обычно работники более низкого уровня, если они хорошо обучены, имеют возможность заметить потенциальную проблему, до того как она стала реальностью.

Ниже приводится опыт участников пилотного проекта АОС США в части интегрирования структуры СУОС и ответственности в функции персонала. (Рисунок 15.2)

Рисунок 15.2 Обязанности, ответственность и полномочия



Источник: PU for CHE, 1996.

3 ■ СТРУКТУРА И СИСТЕМЫ

Чтобы быть эффективной, система управления окружающей средой требует от организации четкого определения «кто, что делает» и как делегируется контроль.

3.1 ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ, КОТОРЫЕ МОГУТ ВОЗНИКНУТЬ

Если не создана четкая организационная структура в отношении вопросов управления окружающей средой, могут возникнуть следующие проблемы:

- Недостаток ясности и понимания, дублирование или неопределенность обязанностей
- Недостаточное обучение или ресурсы
- Неясные или недостаточные полномочия или ответственность без полномочий
- Слишком много обязанностей, возложено на одного исполнителя
- Не скоординированная фрагментация и разделение ответственности
- Изоляция, нехватка полномочий у представителя руководства в управлении окружающей средой
- Отсутствие заместителя или невозможность предоставления отчета, если кто-то отсутствует
- Недостаток координации между департаментами и руководителями.

Чтобы предотвратить эти проблемы, необходимо ясно распределить обязанности, ответственность и полномочия для функций управления окружающей средой. Они должны быть нанесены на организационную схему или органограмму и введены в уже существующие функции персонала.

3.2 ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СХЕМА ИЛИ ОРГАНОГРАММА ²

Организационная структура состоит из четырех основных элементов:

- Схемы организации или органограммы
- Описания работ
- Четких подотчетных связей и процедур
- Целей эффективности.

Это уже должно было схематически отражено в ходе первоначальной оценки воздействия на окружающую среду. Схема организации или органограмма очень важна в определении структуры. Целью СУОС не является создание нового порядка и организационных уровней и линий связи, а скорее введение экологических функций в те, что уже существуют.

Схема организации должна отражать иерархическую структуру экологического управления по отношению к операционной иерархической структуре организации, а также важные отношения между исполнителями и кто с кем общается. Схема должна показывать области в операционной структуре, где могут оказаться пробелы или накладки.

Каждому работнику должно быть известно, в каком месте организации управления окружающей средой он находится, и иметь ясное понимание границ подотчетности, функциональной ответственности и ответственности принятия решений, а также места каждой конкретной экологической функции в организации в целом.

Чтобы гарантировать отсутствие пробелов или накладок, необходимо внедрить следующее:

- Недвусмысленные процедуры (инструкции), которые четко определяют ответственность и действия
- Централизованное руководство обязанностями и полномочиями

² Глава 9 рассматривает позиционирование и планирование на подготовительном этапе. На этой стадии разработки СУОС должна быть составлена органограмма организации. На нее следует ссылаться сейчас.

- Понимание и соглашения между разными департаментами, отделениями и производственными участками самоуправления, где начинаются и заканчиваются процессы и ответственность.

3.3 ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНА СЛЕДОВАТЬ ИЕРАРХИИ

Когда создается организационная структура для управления окружающей средой, лучшим подходом для возложения ответственности является следование существующей иерархии. В этом случае управление, ответственность и полномочия понимаются и делегируются более ясно, и СУОС немедленно начинает восприниматься, как часть обычного руководства самоуправлением.

Эффективная передача полномочий, недвусмысленная ответственность и четкие связи подотчетности должны до минимума сократить проблемы и исключить рабочую неразбериху.

Система управления окружающей средой должна быть интегрирована в организацию, как по вертикали, так и по горизонтали. Вертикальная интеграция подразумевает интеграцию, начиная с высшего руководства и до самого низкого уровня служащих. Горизонтальная интеграция означает интеграцию во множество функций, связанных с работой самоуправления. Это включает такие функции, как:

- Планирование
- Администрирование и ведение документации
- Управление информацией
- Обучение людских ресурсов
- Связи и подотчетность
- Приобретение, хранение материалов и обращение с ними
- Работа с поставщиками и подрядчиками
- Услуги и другие операции
- Транспорт
- Управление отходами и т.д.

4 ■ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе разработки СУОС очень важно установить и довести до сведения сотрудников четкие обязанности, ответственность и полномочия по всем аспектам системы. Персонал, внедряющий задачи, связанные с СУОС, должен быть обученным и компетентным; должны быть установлены соответствующие связи и обеспечены необходимые ресурсы.

СУОС не требует установления в организации новой иерархии. Вместо этого, необходимо внедрить функции, обязанности, ответственность и полномочия СУОС в уже существующую структуру организации. Чтобы это успешно сделать, необходимо графически отобразить все, что следует осуществить и связанные с этим обязанности, ответственность и полномочия, и посмотреть, как они вписываются в существующую органограмму организации. Это единственный путь обеспечения того, чтобы СУОС стала частью организационной культуры и успешно функционировала.

Следующим требованием обеспечения успеха СУОС является соответствующее обучение и повышение осведомленности. Это является темой следующей главы (Глава 16).

Упражнение 11 предоставляет обучаемым воспользоваться методом распределения обязанностей, ответственности и полномочий (метод РОСИ) для определения обязанностей, ответственности и полномочий.

5 ■ ССЫЛКИ

ENVIRONMENT CANADA. 2000. Implementing an Environmental Management System in the Public Sector – A Practical Resource. Minister of Public Works and Government Services. Canada

GETF (Global Environment and Technology Foundation). 2000. The US EPA Environmental Management System Program for Local Government Entities. Virginia.

ISO (International Organization for Standardization). 1996. Environmental management systems – General guidelines on principles, systems and supporting techniques. SABS ISO 14004: 1996.

ISO (International Organization for Standardization). 1996. Environmental management systems – Specification with guidance for use. SABS ISO 14001:1996.

ONTARIO MINISTRY OF THE ENVIRONMENT. 2000. Guide to the Implementation of ISO 14001 for the Municipal Sector. Preview version. Toronto.

PU for CHE (Potchefstroom University for Christian Higher Education). Environmental Management Systems. SABS/ISO 14001:1996.

UNEP/ICC/FIDIC (United Nations Environment Programme/ International Chamber of Commerce/ International Federation of Consulting Engineers). 1997. Environmental Management System Training Resource Kit. Version 1.0, January 1997.

UNEP/IETC (United Nations Environment Programme/ International Environmental Technology Centre). 1999. Application of Environmental Management Systems (EMS) Principles to Urban Management. Training Manual.