



Годнев Евгений Вадимович
Консультант по управлению
Управляющий партнер ООО "Хеликс" (г. Киев)
Член Всеукраинской ассоциации консультантов по управлению
12 лет консалтинговой деятельности по применению стандартов ISO 9001,
ISO 14001, OHSAS 18001
моб.тел. 050 357 81 24
E-mail: godnev@helix.com.ua
gevgeney@ukr.net

ЧЕГО МЫ ЖДЕМ ОТ СИСТЕМЫ МЕНЕДЖМЕНТА КАЧЕСТВА В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ?

Возможно ли применение стандарта ISO 9001:2008 в органах местного самоуправления? И если да, то каким образом это можно осуществить и с какими трудностями при этом придется столкнуться? На что должна быть направлена система менеджмента качества (СМК) — на выдачу разрешений, справок, согласований или на создание комфортных условий проживания? Уместно ли применять понятие «менеджмент» для органов местного самоуправления?

Практика показывает, что первой реакцией на предложение использовать понятие "менеджмент" в местном самоуправлении является - отрицание. Основной мотив: "менеджмент" присущ только коммерческим предприятиям или если говорить более широко – присущ бизнесу.

Небольшая историческая справка

"Если обратиться к истокам, то начало практическому применению менеджмента было положено не в коммерческих, а в общественных и государственных организациях. Фредерик У. Тейлор, видимо, был первым, кто использовал термины "менеджмент" и "менеджер" в их современном значении. В своем докладе Конгрессу США в 1912 году Тейлор в качестве примера применения "менеджмента" привел не коммерческое предприятие, а некоммерческую организацию – клинику Мейо. "Менеджмент" Тейлора нашел применение в Уотертаунском Арсенале армии США, принадлежащем государству и находящимся в государственном управлении, а также в процессе реорганизации армии США в 1901 году.

Первая должность, которая соответствовала термину "менеджер" в его современном понимании, также появилась не в бизнесе. Это был "управляющий городом" (невыборное должностное лицо) – американское изобретение начала века.

Первый Конгресс по менеджменту, состоявшийся в Праге в 1922 году, организовали не бизнесмены, а Герберт Кларк Гувер, министр торговли США, и Томаш Масарик, историк и президент Чехословакии."¹

Немного теории (из учебников по менеджменту)

В современном понимании менеджер - это руководитель или управляющий, занимающий постоянную должность и наделенный полномочиями в области принятия решения по конкретным видам деятельности, распределению необходимых для этого ресурсов. Принимаемые менеджером решения являются обоснованными и вырабатываются на базе использования методов управления и многовариантных расчетов. Термин "менеджер" имеет довольно широкое распространение и употребляется применительно:

- к организатору конкретных видов работ в рамках отдельных подразделений или программно-целевых групп;
- к руководителю предприятия в целом или его подразделений (управлений, отделений, отделов);
- к руководителю по отношению к подчиненным;
- к администратору любого уровня управления, организующего работу в соответствии с современными методами.

Выдача справок или менеджмент города

¹ Питер Ф. Друкер "Задачи менеджмента в XXI веке" Издательский дом "Вильямс" 2001 год

Одной из проблем, которые сейчас стоят перед обществом, является проблема доверия граждан к своим органам местного самоуправления. Для Украины это достаточно сложный и противоречивый вопрос.

В идеале, органы местного самоуправления должны играть важную роль в формировании гражданского общества на основе предоставления качественных, экономически обоснованных услуг **с учетом законодательных требований и обязательным соблюдением принципа справедливости**. Законодательство и справедливость, наверное, являются краеугольным камнем во всей системе менеджмента органа местного самоуправления.

Кроме того, в экстремальных ситуациях органы местного самоуправления могут обеспечить стабильность и управляемость территорий, на которых они находятся. Стандарт ISO 9001:2000 можно использовать для решения этих задач. Кроме того, разработано и принято "Руководство по применению ISO 9001:2008 субъектами местного самоуправления (IWA 4:2005)". Это руководство интересно еще и тем, что там приведены типовые процессы системы менеджмента качества, а так же процедура самооценки органа местного самоуправления.

При выполнении требований стандарта очень важно определить область распространения его требований, или как часто говорят область действия системы менеджмента качества. Необходимо четко ответить на вопрос, кто будет потребителем системы менеджмента. Здесь не лишним будет вспомнить, что менеджмент существует ради результатов, которые достигаются во внешней среде. Менеджмент должен определить, каких результатов необходимо достичь, какие при этом необходимые ресурсы (с ресурсами в органах местного самоуправления достаточно сложно и проблематично). И самое главное, менеджмент должен обеспечить достижение поставленных целей.

В Украине есть уже опыт применения стандарта ISO 9001:2008. Ряд городов (г. Бердянск, Комсомольск, Луцк, Черновцы, Алчевск, Макеевка²) взяли за основу эту модель управления и совершенствования своей деятельности и даже прошли сертификацию в зарубежных органах по сертификации. К огромному сожалению, на официальных сайтах городских советов практически отсутствует какая-либо информация по данной тематике. Некоторые ограничились только Политикой и целями в области качества.

Анализ доступной информации по городам позволяет говорить о том, что созданы системы менеджмента, которые распространяются на предоставление административных услуг населению, связанных с выдачей различных разрешений, справок, лицензий и т.д. Разработаны информационные карты, где четко определены: какой орган (управление, отдел) предоставляет услугу, место нахождения, перечень необходимых документов, оплата, сроки выполнения, порядок рассмотрения, результат, возможные причины отказа и законодательная база. Разработаны механизмы мониторинга и критерии оценки процессов предоставления услуг. Созданы и создаются центры предоставления муниципальных услуг (принцип "единого окна"). Это однозначно можно отнести к достижениям в этих городах. Работа мэрии становится ясной, понятной и предсказуемой для жителей города.

Посмотрим на достигнутые результаты с другой стороны. Основными потребителями такой системы менеджмента являются граждане, обратившиеся за какой-либо услугой. Причем эта услуга должна быть обязательно включена в Реестр услуг. А если ее там нет? Что дальше? Это один из вопросов. Второй вопрос, это соотношение обратившихся в местный орган самоуправления к общей численности проживающих. На международной конференции "Управління якістю в місцевих органах влади: досвід та перспективи", которая проходила 18-19 октября 2007 года в Киеве приводилась такая информация. В городах с численностью 120 тыс. и 500 тыс. человек за год обратилось за получением административных услуг 12 тыс. и 45 тыс. человек соответственно. Но тогда встает закономерный вопрос: "А остальные жители города? Они не являются потребителями системы менеджмента, если они не обращаются в орган местного самоуправления?" Получается, что мэрия работает только для 10 – 15% горожан. Эти показатели могут колебаться в зависимости от численности населения, региона. Но является ли оправданным такое применение стандарта? И почему тогда в городах проводятся выборы, разрабатываются и представляются программы развития, если все потом будет сведено к выдаче разрешений, бумаг, справок. Или все же система менеджмента в большей мере необходима для выполнения программ развития города?

Одно из основных положений стандарта – удовлетворение клиента через выпуск продукции или предоставление услуг с характеристиками, которые соответствуют требованиям клиента. Когда речь идет о продукции, мы можем сформулировать, какими свойствами и характеристиками мы бы хотели, чтобы она обладала. Когда мы получаем услугу, то мы тоже можем сформулировать наши требования и ожидания. Но всегда необходимо помнить, что понятие "качество" является изменчивым и во многом зависит от личного восприятия. У Вас приняли все документы, с Вами были вежливыми и предупредительными, Вам предоставили все необходимые консультации, Вам

² В статье приведен не полный список городов.

подготовили и предоставили ответ во время. Вы были удовлетворены работой служащих. Но лишь только до момента получения ответа. Он оказался отрицательным. И Ваша положительная оценка работы становится диаметрально противоположной.

Какие услуги мы хотим получить от органа местного самоуправления? Может быть, ответ находится в самом названии – орган местного **самоуправления**. Акцент на слово **самоуправление**. Мы хотим получить управленческие услуги от структуры, которая наделена для этого полномочиями и несет ответственность за результаты. При этом необходимо отметить, что это должно осуществляться при поддержке и доверии со стороны самих потребителей услуг – территориальных общин. Не будем сейчас писать о достоинствах и недостатках национального законодательства в области местного самоуправления, надеемся, что оно со временем станет лучше. Тем не менее, посмотрим, какими полномочиями наделен орган местного самоуправления в соответствии с Законом Украины "Про местное самоуправление в Украине": Полномочия:

- в сфере социально-экономического и культурного развития, планирования и учета;
- в отрасли бюджета, финансов и цен;
- управление коммунальной собственностью территориальной общины;
- в отрасли жилищно-коммунального хозяйства, бытового, торгового обслуживания, общественного питания, транспорта и связи;
- в отрасли строительства;
- в сфере образования, здравоохранения, культуры, физкультуры и спорта;
- в сфере регуляции земельных отношений и охраны окружающей естественной среды;
- в сфере социальной защиты населения;
- в отрасли внешнеэкономической деятельности;
- в отрасли оборонной работы;
- в сфере чрезвычайных ситуаций;
- решение вопросов административно-территориального устройства;
- обеспечение законности, правопорядка, охраны прав, свобод и законных интересов граждан.

Получается, что система менеджмента должна обеспечить реализацию всех этих полномочий. Но это уже значительно шире, чем предоставление административных услуг.

Реализация всех этих полномочий должна обеспечить получение главной услуги – комфортное проживание и нахождение в городе, поселке, селе. Эта услуга распространяется на тех, кто проживает в городе, кто еще не родился, но уже находится в утробе матери, на тех, кто только что вышел из вагона поезда или самолета, на тех, кто уже, к сожалению, не с нами, кто окончил свой земной путь. Все они являются потребителями управленческих услуг органа местного самоуправления.

Город представляет собой сложный механизм, с большим количеством функций, задач и проблем. Это транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, связь, здравоохранение, образование, экология. Этот список, наверное, можно продолжить. Но важно другое, как увязаны и кем координируются все эти составляющие. За каждым из этих направлений стоят свои исполнители, юридические лица, со своими системами менеджмента. От выполнения ими своих обязанностей во многом зависят условия проживания. Как по отношению к ним должна рассматриваться система менеджмента органа местного самоуправления? Должна ли она ограничиваться только генерированием управленческих решений или же нести солидарную ответственность за предоставляемые услуги? Здесь можно вспомнить, традиционно приписываемую Японии, систему менеджмента – кейрецу. В этой системе различные предприятия объединены в одну систему менеджмента, которые связаны экономически, а не юридически. В случае с органом местного самоуправления к экономическим связям добавляется ответственность за выполнение взятых на себя обязательств по предоставлению услуг. В этом случае орган местного самоуправления является объединяющим фактором в такой системе и его собственная система менеджмента должна учитывать это.

Как корабль назовете, так он и поплывет

Стандарт оперирует понятием процесс, процессный подход. Орган местного самоуправления должен определить процессы, установить их последовательность и взаимодействие, определить необходимые ресурсы, критерии оценки, как при осуществлении, так и при управлении этими процессами, осуществлять мониторинг, измерение и анализ процессов, принимать меры для достижения запланированных результатов и очень важное требование – постоянное улучшение процессов. Если рассматривать орган местного самоуправления, как сеть взаимосвязанных процессов, причем постоянно повторяющихся, то становится ясно и понятно, что их постоянное улучшение приведет к улучшению системы менеджмента в целом.

Что необходимо учитывать при определении процессов - область распространения системы менеджмента качества, предоставляемые услуги, законодательные требования, предвыборные программы? Определенную помощь может оказать "Руководство по применению ISO 9001:2000

субъектами местного самоуправления (IWA 4:2005), где приведены типовые процессы системы менеджмента качества. Необходимо отметить, что определение процессов достаточно сложная и кропотливая работа. При этом все участники должны оперировать едиными терминами и определениями (ISO 9000:2005). Не будем подробно рассматривать технологическую цепочку определения процессов, об этом написано уже достаточно много. Остановимся только на формулировании названий процессов. Название процесса отражает понимание предназначения процесса и ожидаемые результаты, включая потребителей процесса. И в этом есть определенные сложности. В доступной информации по городам, которые применили процессный подход, встречаются наименования процессов: "Горячее водоснабжение", "Водоотведение", "Вывоз мусора". Что стоит за этими названиями или точнее, какой смысл вложен в эти названия, какой результат процесса и его потребители? Это горячая вода в кранах домов, или обслуженные и отремонтированные тепловые сети, или определенная потребность в горячей воде, выраженная в нормах расходах, или же заключенные договора на производство и поставку горячей воды? Аналогичные вопросы можно было бы поставить и к "Водоотведению" и "Вывозу мусора". Но к кому отнесли эти процессы? Кто отвечает за их реализацию и достижения поставленных целей? Одни отнесли это к департаменту жилищно-коммунального хозяйства, другие к управлению жилищно-коммунального хозяйства. Не важно как назвали, департамент или управление. Только вот возникает вопрос, что же все-таки понимается под процессом "Горячее водоснабжение" в привязке к установленной ответственности за процесс. Вряд ли управление или департамент ЖКХ занимается непосредственно производством, поставкой горячей воды, ремонтом тепловых сетей. Для этого существуют специализированные организации, обладающие технической и профессиональной компетентностью. Управление ЖКХ выступает в таком случае координатором их работы и несет солидарную ответственность за предоставленные услуги по горячему водоснабжению. Если рассматривать с этой позиции, то, скорее всего, процесс уже никак не назовешь "Горячее водоснабжение" с ответственным исполнителем в лице управления ЖКХ. При этом в самом управлении ЖКХ обязательно должны быть отработаны процессы обратной связи для получения информации о качестве предоставляемых услуг, выполнении условий договоров. А это уже системное мышление.

Системное мышление³

Системное мышление учит видеть целое. Оно ориентировано на выявление не вещей, а связей между ними, не мгновенных состояний, а закономерностей изменений.

Для системного мышления является аксиомой, то, что всякое влияние есть одновременно и причина, и результат.

Управление городами усложняется, усложняется по многим причинам, и системное мышление для органа местного самоуправления становится все более и более необходимым. Это еще один краеугольный камень системы менеджмента качества, качества жизни. Но можно ли говорить о системном мышлении, если система менеджмента качества направлена на выдачу разрешений, справок и т.д.? С определенной натяжкой, наверное, можно.

Работа органов местного самоуправления отличается динамической сложностью, где чаще всего очевидные решения не ведут к очевидным и ожидаемым результатам. Динамически сложной является ситуация, в которой ближайшие и отдаленные последствия какого-то действия оказываются принципиально различными. Либо когда последствия какого-то действия оказываются противоположными по его влиянию на отдельные части системы.

Примеры:

Решения о передаче в аренду или продаже помещений дошкольных учреждений преследовали благие цели по сокращению расходов городского бюджета в период, когда резко упала рождаемость и дошкольные учреждения пустовали. В тот период, решение, возможно, было правильным и оправданным. Но последствия этого решения ощущаются и сейчас, когда уже не хватает мест для подрастающего поколения в этих же детских садах.

Решение, построить новый торгово-развлекательный комплекс, направлено на удовлетворение покупательского спроса и обеспечения условия для проведения досуга. Это положительная сторона данного решения. Другая сторона принятого решения. Строительство такого комплекса навсегда разрушит сложившееся равновесие системы в предполагаемом районе строительства. Например: увеличение потока автотранспорта, возросшего из-за наличия комплекса, может приводить к образованию заторов на дорогах, однозначно ухудшится экологическая обстановка из-за выхлопных газов автомобилей, могут возникать предпосылки для проявления эмоциональных всплесков жителями окружающих домов, связанных с борьбой за жизненное пространство.

Мы представляем мир линейным, но реальность циклична. В системном мышлении присутствует обратная связь. Она действует непрерывно. Для органа местного самоуправления система обратной связи означает солидарную ответственность за все происходящее на территории, где он

³ Использованы материалы из книги Питера Сенге "Пятая дисциплина. Искусство и практика самообучающейся организации" Изд. "Олимп-Бизнес" Москва 2003 год

осуществляет свои полномочия.

Важным является то, что обратная связь меняет представление о сотруднике мэрии, как о центре всякой деятельности. С системной точки зрения действующий сотрудник – это часть процесса обратной связи, а не нечто, пребывающее вне его предела. Это глубокое изменение сознания, сознания, как сотрудников органа исполнительной власти о своей роли и предназначении, так и граждан о предназначении органа местного самоуправления – "не я для мэрии, а мэрия для меня".

Обратная связь оказывает влияние на понимание этической проблемы ответственности. Линейное видение мира всегда просто решает вопрос об ответственности. В рамках линейного восприятия мы всегда ищем кого-то или что-то, чтобы переложить ответственность. Из обратной связи вытекает, что каждый несет часть ответственности за проблемы, создаваемые системой, особенно такой сложной, как система менеджмента городом.

Проект, проект, еще проект

Система менеджмента органа местного самоуправления должна учитывать еще одну важную особенность. Город, как сложный механизм, не останавливается ни на секунду. Этот механизм требует постоянного внимания для обеспечения жизнедеятельности. Но в это же время он требует постоянного совершенствования и развития. Это может достигаться, и, как правило, именно так и происходит, через реализацию различных проектов. Но в таком случае система менеджмента должна обеспечивать такие возможности через интеграцию с проектным менеджментом, управление проектами. Это предполагает наличие сотрудников, обладающих подготовкой, знаниями и навыками в управлении проектами. Лучший вариант, когда управление проектами становится неотъемлемой частью системы менеджмента качества органа местного самоуправления.

Заключение

На международном форуме "Перспективы международного стандарта по социальной ответственности ISO 26000 для Восточной Европы", который проходил в г. Киеве один из зарубежных гостей, услышав о Программе внедрения систем управления качеством в органах исполнительной власти (Постановление Кабинета Министров Украины от 11 мая 2006 года № 614), переспросил: "У Вас, что предполагается сертификация всех министерств на соответствие требованиям стандарта ISO 9001:2000?" Получив положительный ответ, только пожал плечами и никак не прокомментировал его. О чем подумал участник форума так и останется загадкой. Нам же важно, чтобы для нас самих не осталось загадкой, что же дало или даст применение стандарта в органах местного самоуправления, насколько наша жизнь станет лучше, интересней, комфортней и безопасней.