

ГЛАВА 18:

Контроль важных административных заданий, деятельности и услуг

ЦЕЛИ

ЦЕЛЬ 18.1

Представить участникам концепцию контроля важных административных заданий, деятельности и услуг. Контроль наиболее важных аспектов необходим для того, чтобы обеспечить достижение экологической политики, а также целевых и плановых экологических показателей.

ПОДХОД

- Содержание Главы 18 представлено в виде лекции. Пользуйтесь 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.

СОДЕРЖАНИЕ

1	Введение	3
2	Природа и область применения необходимых инструкций	3
3	Какие операции необходимо контролировать	5
3.1	Операционный контроль	6
3.2	Типы операционного контроля	6
3.3	Примеры функций, которым может быть необходим операционный контроль	6
4	Разработка инструкций	7
5	Внешние стороны и операционный контроль	8
5.1	Поставщики, подрядчики и жители	8
5.2	Пользователи муниципальных объектов	8
6	Краткое описание шагов по созданию операционного контроля	9
7	Заключение	10
8	Ссылки	10

1 ■ ВВЕДЕНИЕ

Чтобы обеспечить следование экологической политике и достижение целевых и плановых экологических показателей, необходимо контролировать операции, относящиеся к определенным административным заданиям, деятельности и услугам. Часто это называется операционным контролем.¹

В тех случаях, когда важные административные задания, деятельность и услуги достаточно сложны и/или потенциальное экологическое воздействие значительно, контроль должен принимать форму документально оформленных инструкций². Эти инструкции могут помочь в обеспечении соответствия законодательству и стойкой экологической эффективности. Инструкции также могут использоваться в виде обучающих материалов при проведении обучения экологической компетенции.

Инструкции указывают, кто будет выполнять задания, дают поэтапные пояснения, как следует выполнять задания, и содержат указания для случаев отступления от инструкций. Инструкции являются описанием того, как должна быть сделана работа, и обычно распространяется на одного человека или группу людей с подобными заданиями.

Документально оформленные инструкции должны покрывать такие ситуации, в которых отсутствие инструкций может привести к отступлению от экологической политики и целевых и плановых экологических показателей. Определение, какие операции должны иметь документально оформленные инструкции, является важным аспектом создания эффективной системы управления окружающей средой.

Конечно, инструкции будут работать успешно, только если они уважаются персоналом, в обязанности которого входит их выполнение. Для обеспечения соблюдения инструкций рекомендуется заручиться поддержкой высшего руководства. К тому же, может понадобиться ввести какие-то виды санкций, если инструкции не придерживаются.

Данная глава осветит:

- Природу и область действия необходимых инструкций
- Какие операции необходимо охватить инструкциями и как это определяется
- Как должны составляться инструкции
- Как инструкции воздействуют на внешние стороны
- Поэтапный процесс разработки и внедрения инструкций.

2 ■ ПРИРОДА И ОБЛАСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ НЕОБХОДИМЫХ ИНСТРУКЦИЙ

Разработка и внедрение инструкций для эффективного операционного контроля является важной частью СУОС. Операционный контроль очень важен для тех ситуаций, где его отсутствие:

- Приводит к значительному экологическому воздействию. Например, операционный контроль требуется для операций обращения и избавления от опасных материалов, таких как опасные вещества для копировальных машин или принтеров.

¹ Хотя термин «операционный контроль» может звучать, как, применяемый в промышленности, нежели в самоуправлении, важно пользоваться специальной терминологией для описания этих функций. Все организации, включая самоуправления, имеют «операции», которые требуют контроля, этим термином пользуется ИСО 14001, он же будет использоваться в нашем пособии.

² Обратите внимание, что мы предпочли термин «инструкции», а не «процедуры». Это сделано с тем, чтобы избежать путаницы с системными процедурами второго уровня, как это описано в ИСО 14001. Хотя ИСО 14001 в разделе 4.4.6 говорит об «управлении операциями», в данном пособии выбран термин «инструкции», чтобы избежать путаницы между двумя разными типами процедур.

- Затрудняет достижение целевых и плановых экологических показателей. Операционный контроль должен создать возможность достичь целевых и плановых экологических показателей организации, установленных в ее программе управления окружающей средой.

Тип и область действия инструкций должны соответствовать природе, сложности и экологической значимости функции, деятельности, или процесса, к которому они относятся. Однако во всех случаях целью должен быть контроль рассматриваемой деятельности в соответствии с установленными требованиями.

Инструкции должны быть в письменном виде и доступны работникам. Они должны проверяться и в случае необходимости обновляться. Чтобы работать эффективно, необходимо обучить работников всех уровней, как ими пользоваться.

Экологическая политика, цели и программы самоуправления должны быть переведены в конкретные инструкции, которые устанавливают следующее:

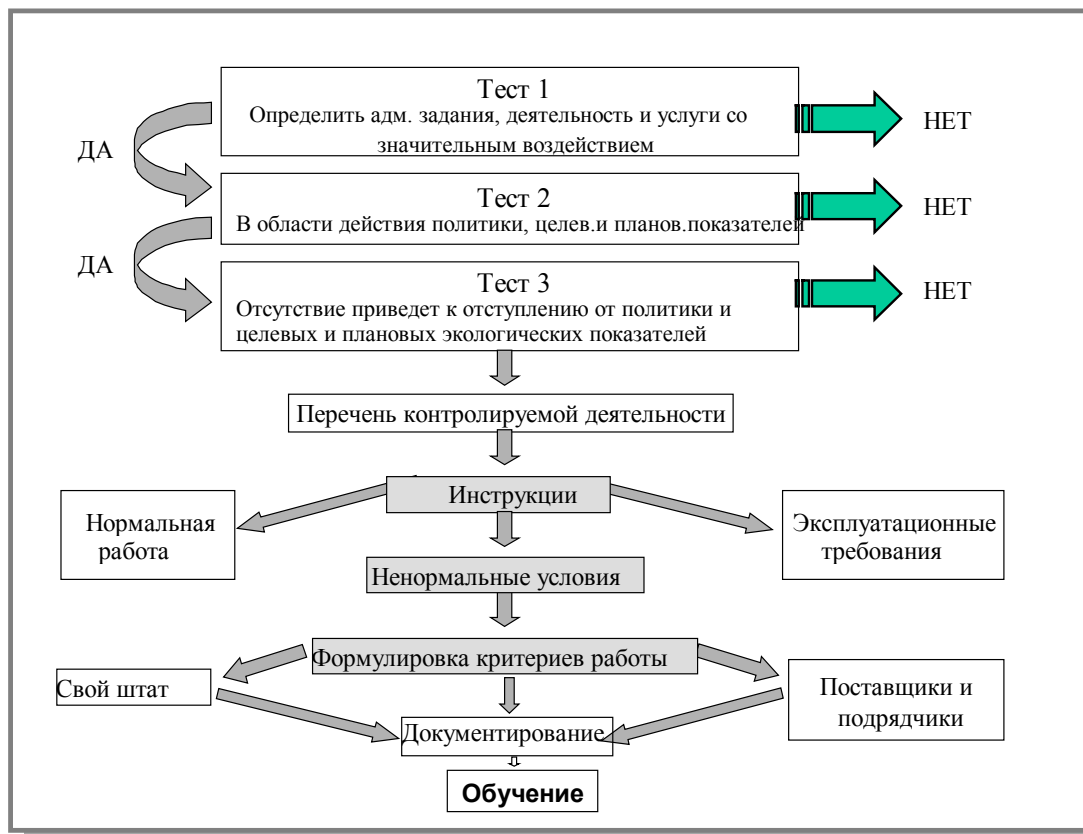
- Действия, необходимые для поддержания экологической политики и для выполнения заданий, обеспечивая при этом контроль всех значительных воздействий
- Обеспечение единообразия действий и понимания заданий и инструкций
- Обеспечение согласованности и преемственности эффективности, когда меняется персонал, и происходят прочие перемены
- Основание для контроля СУОС и ее эффективности.

Инструкции необходимы, чтобы достичь интегрированного управления и контролировать все сферы деятельности самоуправления.

3 ■ КАКИЕ ОПЕРАЦИИ НЕОБХОДИМО КОНТРОЛИРОВАТЬ

Нет необходимости разрабатывать инструкции СУОС для всех видов деятельности самоуправления. Рисунок 18.1 иллюстрирует метод, которому можно следовать, чтобы определить, какие виды деятельности необходимо контролировать с помощью операционных инструкций.

Рисунок 18.1 Определение, какие инструкции необходимо разрабатывать



Источник: UNEP/IETC, 1999.

Данная схема разрабатывалась, чтобы помочь организациям в определении операций, которые должны контролироваться. В процессе принятия решения важные задания, деятельность или услуги необходимо подвергнуть трем проверкам/тестам:

- Тест 1 – выявить административные задания, деятельность или услуги со значительным экологическим воздействием. Если могут быть вызваны значительные экологические воздействия, переходить к Тесту 2. Если нет, выход.
- Тест 2 – находятся ли административные задания, деятельность или услуги в области действия политики, целевых и плановых экологических показателей и программы управления окружающей средой? Если да, переходить к Тесту 3. Если нет, выход.
- Тест 3 - Если отсутствует операционный контроль, приведет ли это к несоответствию экологической политике и целям организации? Если да, необходимо разработать операционные инструкции. Если нет, выход.

Самоуправлению необходимо провести проверку административных заданий, деятельности и услуг по этим трем тестам, с тем, чтобы получить перечень операций, нуждающихся в операционном контроле. Хотя, даже если в ходе первоначальной оценки на окружающую среду деятельность была идентифицирована, как имеющая значительное экологическое воздействие, если она не проходит через все три теста, то нет необходимости в разработке для нее операционных инструкций.

Дальнейшая разработка инструкций должна основываться на таких факторах как, происходит ли деятельность в нормальных или ненормальных условиях, занимается ли ею штат самоуправления или поставщики и подрядчики. Ясно, что необходимо связать все новые операционные инструкции с программами обучения. Штат необходимо основательно обучить, как следовать операционным инструкциям.

3.1 ОПЕРАЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ

После того, как рассматриваемые операции были протестированы по трем тестам, представленных в предыдущем подразделе, необходимо обеспечить составление определенных операционных инструкций, чтобы обеспечить эффективное выполнение задания в контролируемых условиях.

Контролируемые условия это планируемое состояние, в котором задания, деятельность и услуги производятся предсказуемым образом, под контролем персонала и в рамках запланированных параметров.

Важнейшие требования системы управления операциями устанавливают, что необходимо:

- Продемонстрировать, что были идентифицированы значительные административные задания, деятельность и услуги
- Продемонстрировать, что были идентифицированы важные контрольные точки³
- Сформулировать конкретные условия и критерии для каждой из контрольных точек.

К тому же, может появиться необходимость установления условий для нормальной деятельности и операций, ненормальной деятельности, аварий, контрольных функций и оценочной деятельности.

3.2 ТИПЫ ОПЕРАЦИОННОГО КОНТРОЛЯ

Операционный контроль включает:

Операционные инструкции – они определяют, каким образом должно безопасно эксплуатироваться оборудование, чтобы свести до минимума потенциальное экологическое воздействие.

Рабочие инструкции - они указывают, как образом должны производиться работы (например, захоронение опасных отходов или ремонт автомобилей), с тем чтобы ограничить возможность экологического воздействия. Например, рабочие инструкции для захоронения опасных отходов должны определить соответствующее защитное оборудование, которое должны носить работники, специфические процедуры обращения с опасными отходами, инструкции по маркировке и т.п.

Планы работ – при установлении обязанностей, связанных с конкретной работой, также необходимо установить инструкции операционного контроля. Отличием между планами работ и рабочими инструкциями является то, что план работ это описание шагов, необходимых для выполнения конкретной работы, в то время как рабочие инструкции это специфические подробности, необходимые для выполнения каждого шага работы.

3.3 ПРИМЕРЫ ФУНКЦИЙ, КОТОРЫМ МОЖЕТ БЫТЬ НЕОБХОДИМ ОПЕРАЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ

Существует множество функций, которым необходим операционный контроль. Они могут отличаться в каждом самоуправлении в зависимости от установленной области действия СУОС. Следующий перечень представлен только для ориентации, и не является обязательным. В него может быть добавлено множество других видов деятельности.

Примеры, деятельности, которой могут быть необходимы инструкции операционного контроля, включают:

- Разработка рабочих инструкций – тех, которые покрывают ежедневную деятельность и мероприятия, ненормальную работу и чрезвычайные ситуации. Например, инструкции для новых химикалий для печатного станка или копировальной машины.

³ Важная контрольная точка это точка или шаг, где может применяться контроль, с тем, чтобы предотвратить, устранить или снизить воздействие.

- Управление отходами – обращение, складирование, переработка, транспортирование и захоронение.
- Транспортные перевозки – включая складирование и обращение с материалами.
- Очистка сточных вод.
- Снабжение/поставки – такие как, подрядчик, поставщик, и др. деятельность.
- Обнаружение и расследование происшествий.

4 ■ СОСТАВЛЕНИЕ ИНСТРУКЦИЙ

Подготовка инструкций способствует согласованности и преемственности среди рабочих. Если вы решили заиметь инструкции, они должны быть документально оформлены. Документально оформленные инструкции понадобятся для тех видов деятельности, которые были определены с помощью метода трех тестов, представленном ранее в разделе 3.

Документация может принимать одну из двух форм. Первая – это поэтапные инструкции, которые проводят рабочего через рабочую деятельность путем, согласующимся с экологической политикой. Вторая может быть в форме инструкций по эксплуатации оборудования и операционных инструкций или инструкций по пользованию продукцией, предлагаемой изготовителем.

Документально оформленные инструкции, которые необходимо будет разработать, не должны существовать сами по себе. Если инструкции уже существуют, предпочтительно включить экологические условия в существующие. Это относится ко всей СУОС. Лучше внедрять ее в уже существующую систему, нежели создавать новую. Это также приведет к сокращению количества инструкций и объема документации.

Назначение инструкций следующее:

- Они четко устанавливают, что людям необходимо делать, чтобы внести свой вклад в достижение экологической политики и целей
- Они помогают в определении уровня компетенции, необходимой каждому работнику для выполнения своих обязанностей
- Они формируют основу для измерения персональной, групповой и организационной эффективности.

Инструкции связывают ответственность с желаемыми результатами. Простираясь над общими положениями об ответственности, установленными в структуре организации, они должны указывать, кто, за что отвечает и с какими ожидаемыми результатами.

Следующая рамка предлагает несколько советов по составлению инструкций (Рамка 18.1):

Рамка 18.1 Советы по составлению инструкций

Разберитесь в существующем процессе или виде деятельности (начните со схемы процесса, если она доступна).

Где возможно, создавайте неформальные инструкции.

Фокусируйтесь на шагах, необходимых для последовательного внедрения.

Пользуйтесь последовательным форматом и подходом.

Рассмотрите проект инструкции с работниками, которым будет необходимо ее выполнять. (Еще лучше, привлечь работников в качестве помощников при ее составлении).

Инструкции должны быть простыми и четкими. Излишние детали не обеспечат большего контроля, и не нужны.

Адаптировано из Stapleton 1996: 42

5 ■ ВНЕШНИЕ СТОРОНЫ И ОПЕРАЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ

5.1 ПОСТАВЩИКИ, ПОДРЯДЧИКИ И ЖИТЕЛИ

Поставщики, подрядчики и жители обладают потенциалом влиять на экологическую эффективность самоуправления. К тому же, результаты деятельности этих сторон могут повлечь юридическую, финансовую или публичную ответственность. Поэтому необходимо разработать соответствующие инструкции и довести их до сведения внешних сторон.

Процесс идентификации инструкций для упомянутых сторон должен пройти те же шаги, что и для самого самоуправления, через анализ значительных экологических аспектов, законодательных и прочих требований. Этот процесс предполагает, что границы СУОС были установлены так, что включили деятельность, находящуюся в ведении этих сторон.

Работа с поставщиками, подрядчиками и жителями по внедрению предназначенных для них инструкций, задача непростая. Степень контроля над ними весьма ограничена. Хорошо, если сторона имеет собственную СУОС или готова влиться в СУОС самоуправления. В любом случае необходимо применять некоторые формальные средства, обеспечивающие сотрудничество. Рекомендуется включать необходимые инструкции в контракты, чтобы не было неверного толкования требований.

Рамка 18.2 предлагает несколько советов, как привлечь внешние стороны к сотрудничеству с самоуправлением.

Рамка 18.2 Советы как привлечь поставщиков, подрядчиков и жителей к сотрудничеству с СУОС

При выборе подрядчика или поставщика руководствуйтесь его прошлой экологической эффективностью и уровнем управления окружающей средой.

Включайте экологические требования и условия в контракты и договоры об аренде, и такие пункты как «Сокращение, повторное использование, вторичная переработка» в контракты по продовольственному обслуживанию.

Проводите обучение и подготовку этих сторон.

Оставляйте за собой право в контрактах и договорах на аренду проводить аудиты их деятельности и периодические аудиты территорий.

Наблюдайте за их деятельностью.

Поддерживайте регулярное, открытое сообщение с ними с самого начала процесса.

Источник: Ontario Ministry of the Environment, 2000: 38.

Например, чистка ковров может быть заказана у поставщика таких услуг. Пролиты химикалий для чистки ковров, которые сами по себе опасны, могут к тому же еще загрязнить систему муниципальной канализации. Это загрязнение поставит под угрозу способность самоуправления соответствовать обязательствам экологической политики и достижение целевых и плановых экологических показателей.

Первым шагом станет найм подрядчика, у которого уже накоплен опыт безопасной работы. Следующим будет включение в контракт соответствующих условий и требований, с указанием, что подрядчик обязан иметь при себе операционные инструкции. Перед началом работ работники подрядчика должны быть проинформированы об экологических ожиданиях и требованиях самоуправления, а затем за ними следует понаблюдать, чтобы убедиться, что они выполняют эти требования.

5.2 ПОЛЬЗОВАТЕЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБЪЕКТОВ

Пользователи муниципальных объектов ранжируются, начиная от выборных официальных лиц, публики, которая проходит через муниципальные здания (например, налогоплательщики, члены добровольной пожарной дружины), туристов, посетителей и курьеров до обитателей зданий. Эти

люди отличаются от поставщиков и подрядчиков тем, что у самоуправления имеется значительно меньше средств, чтобы контролировать их действия.

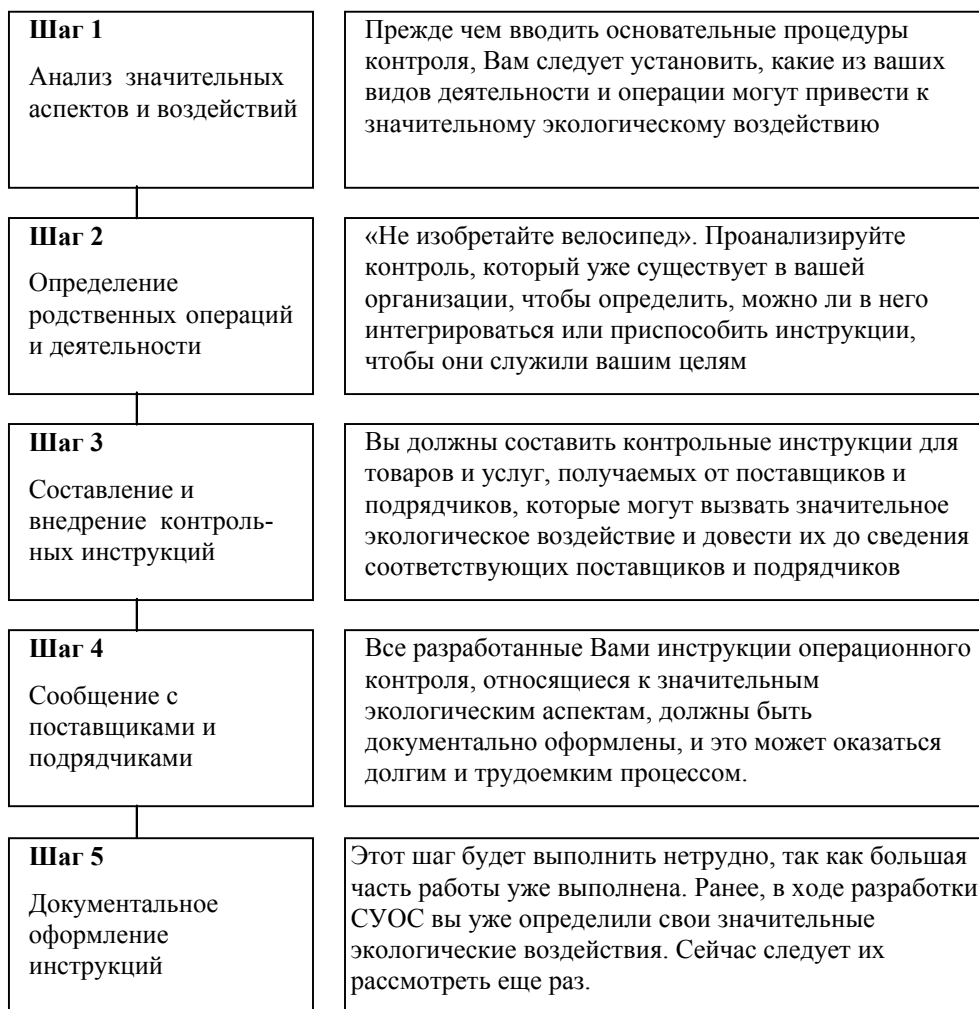
Существует два основных подхода к контролю деятельности этих людей:

- 1) Проектировать объекты так, чтобы экологическое воздействие от любой возможной деятельности или ситуации, вызванной этими сторонами, была сведена до минимума. Например, масло и другие жидкости регулярно текут из автомобилей, припаркованных на муниципальной автостоянке. Единственной возможностью борьбы с экологическим воздействием в этой ситуации является установка маслосовушки в дренажной системе автостоянки, чтобы собирать масло и топливо и таким образом предотвращать загрязнение вниз по течению стоков.
- 2) Вторым подходом является обращение к чувству экологической ответственности пользователей. Например, делая мусорные контейнеры и контейнеры для вторичного сырья заметными и бросающимися в глаза, пользователи поощряются ответственно участвовать в переработке и захоронении отходов.

6 ■ КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ ШАГОВ ПО СОЗДАНИЮ ОПЕРАЦИОННОГО КОНТРОЛЯ

Шаги с 1 по 5 (Рисунок 18.2) представляют очень полезный концепт логического процесса, которому необходимо следовать для установления операционного контроля.

Рисунок 18.2 Шаги по установлению операционного контроля



7 ■ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Составление инструкций, с тем чтобы организовать эффективный операционный контроль административных заданий, деятельности и услуг самоуправления, является единственным методом достижения соответствия требованиям экологической политики, целевых и плановых экологических показателей и ПУОС.

Инструкции определяют, кто будет выполнять определенную работу и как ее следует выполнять. Важно установить, какие инструкции должны быть составлены. Данная глава предлагает использовать систему трех тестов для определения, какие инструкции должны быть документально оформлены. (См. Раздел 3).

Инструкции могут быть в форме операционных инструкций, рабочих инструкций и планов работ. К подготовке инструкций предпочтительно подключать тех работников, которым придется их выполнять. К тому же, вместо создания новой системы желательно включать новые инструкции СУОС в уже существующие. Инструкции должны быть составлены так, чтобы способствовать согласованности и преемственности.

Наконец, важно применять операционный контроль также и к внешним сторонам. Они включают подрядчиков, поставщиков, жителей и пользователей муниципальных объектов.

8 ■ ССЫЛКИ

ENVIRONMENT CANADA. 2000. Implementing an Environmental Management System in the Public Sector – A Practical Resource. 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.

STAPELTON, P.J., COONEY, A.M. & HIX, W.M. 1996. Environmental Management Systems: An Implementation Guide for Small and Medium sized Organizations. Michigan, United States.

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.