

Посилання на статтю

Кошкин К.В. Использование международных стандартов на системы менеджмента для управления коммунальным имуществом в Николаевской области / К.В. Кошкин, С.А. Макеев, Г.В. Фоменко // Управління проектами та розвиток виробництва: Зб.наук.пр. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2010. – № 3(35). – С. 116-124. - Режим доступу: <http://www.pmdp.org.ua/images/Journal/35/10kkvino.pdf>

УДК 65.012:7.01

К.В. Кошкин, С.А. Макеев, Г.В. Фоменко

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ НА СИСТЕМЫ МЕНЕДЖМЕНТА ДЛЯ УПРАВЛЕНИЯ КОММУНАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ В НИКОЛАЕВСКОЙ ОБЛАСТИ

Виявлені та проаналізовані основні проблеми в сфері управління комунальним имуществом в Україні та їх вплив на інвестиційний потенціал Николаевської області. Проведено аналіз системи міжнародних стандартів ISO на системи менеджмента та системну інженерію, розглянута доцільність їх використання як кращих світових практик для управління комунальним имуществом в Україні. Предложена нова структура управління об'єктами комунального имущества, заснована на впровадженні та адаптації стандартів ISO як специфічної форми контрактної юрисдикції між всіма користувачами комунальних ресурсів. Рис. 3, іст. 12.

Ключевые слова: управление коммунальным имуществом, стандарты ISO на системы менеджмента, системная инженерия.

К.И. Кошкін, С.А.Макєєв, Г.В. Фоменко

ВИКОРИСТАННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ НА СИСТЕМИ МЕНЕДЖМЕНТУ ДЛЯ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМ МАЙНОМ В МИКОЛАЇВСЬКІЙ ОБЛАСТІ

Виявлені та проаналізовані основні проблеми у сфері управління комунальним майном в Україні та їх вплив на інвестиційний потенціал Миколаївської області. Проведено аналіз системи міжнародних стандартів ISO на системи менеджменту та системну інженерію, розглянута доцільність їх використання як кращих світових практик для управління комунальним майном в Україні. Запропонована нова структура управління об'єктами комунального майна, яка ґрунтується на впровадженні та адаптації стандартів ISO, як специфічної форми контрактної юрисдикції між всіма користувачами комунальних ресурсів. Рис. 3, дж. 12.

K.V.Koshkin, S.A.Makeev, G.V. Fomenko

APPLICATION OF MANAGEMENT SYSTEMS ISO STANDARDS FOR COMMUNAL PROPERTY MANAGEMENT IN MYKOLAYIV REGION

Main problems in communal property management in Ukraine and their impact on investment potential of the Mykolayiv region are identified and analyzed. System of international standards ISO is analyzed, expediency of their implementing as best practices over the world for the communal property management in Ukraine is examined. New structure of the communal property management, based on

Постановка проблемы. В своем Послании к украинскому народу 3 июня 2010 г. Президент В.Ф.Янукович объявил: – «У рамках реформи ми обов'язково виконаємо зобов'язання розширити економічні повноваження регіонів.... Другий напрям реформ – підвищення якості соціальних послуг... Ставлю завдання: завершити протягом п'яти років приватизацію державного майна, як широкомасштабний проект трансформації державної власності. Держава залишить за собою лише об'єкти, які забезпечують виконання державою своїх основних функцій...».

Что же это за объекты, и какие социальные услуги они обеспечивают? Для обеспечения органами местного самоуправления делегированных им государством функций, территориальным общинам передается соответствующее имущество, именуемое коммунальным. Конституция Украины рассматривает его как новую форму собственности – собственность территориальной общины, а также декларирует право коммунальной собственности, как экономическую основу местного самоуправления. Исходя из принятого в мировой практике разделения функций государства на три категории (создание институтов, распределение доходов и поощрение экономического роста) [1], авторы предлагают следующую классификацию функций коммунального имущества:

1) является институтом, определяющим легитимный доступ к объектам собственности, принадлежащей местной общине, контроль над ними, их использование и управление ими (включая приобретение и передачу) [2].

2) является инструментом обеспечения социальной защиты граждан и накопления социального капитала (образование, здравоохранение, доступные жилье и транспорт), без которых невозможно само функционирование территориальной общины, как единого целого.

3) представляет собой одну из основных составляющих ресурсного потенциала территории (природных, социальных и интеллектуальных сил, которые могут быть использованы для создания материальных благ и предоставления услуг) [3].

В то же время, в Украине до настоящего времени отсутствует законодательное признание коммунальной собственности как независимой формы собственности, защищаемой государством наравне с государственной, коллективной и частной собственностью (хотя необходимость принятия норм, регулирующих право коммунальной собственности, была закреплена еще в 1997 году в п.10 Заключительных и Переходных положений Закона о местном самоуправлении) [4]. Соответственно, в стране отсутствует институт публично-правового (административного) договора, а также связанного с ним понятия публичного интереса, публично-правового имущества муниципального образования, а, следовательно, и публичной правоспособности государства в отношениях по имущественному обороту.

Именно из-за неопределенности статуса коммунальной собственности в течение 20 лет не удается создать надежный экономический фундамент местной территориальной общины, что ставит под угрозу объявленную Президентом Украины Реформу местного самоуправления. К тому же планируемая массовая приватизация коммунального имущества однозначно не должна привести к снижению качества оказываемых с его помощью социальных услуг для населения.

Таким образом, в сфере управления коммунальным имуществом выделяются следующие основные проблемы [5]:

– вопросы управления коммунальной собственностью законодательно не урегулированы, отсутствует публичная правоспособность государства в отношениях по имущественному обороту (т.е. государство не в состоянии защитить права территориальной общины на ее имущество);

– как следствие, не создан механизм защиты конституционных прав граждан на социальную защиту при приватизации или аренде коммунального имущества;

– система учета и оценки коммунального имущества не учитывает стоимости создаваемого им социального капитала, целей, для которых используется коммунальное имущество, а также других аспектов его функционирования, как действующего объекта социальной инфраструктуры территории;

– отсутствует финансовая политика по отношению к различным группам коммунального имущества, которая позволила бы реализовать его ресурсные функции и создать экономическую базу органов местного самоуправления. В результате, разрушение региональной инфраструктуры, в рамках которой осуществляется совокупность социально-экономических видов деятельности предприятий и организаций, приводит к экономической и социальной деградации всей территории, занимаемой местной общиной.

Анализ исследований и публикаций, посвященных проблеме. Еще в 1997 году в п. 10 Заключительных и Переходных положений Закона о местном самоуправлении было указано на необходимость принятия Закона "О коммунальной собственности". С тех пор на рассмотрение парламента было представлено восемь (!) проектов соответствующего нормативного акта, но правовой режим коммунальной собственности в Украине так до сих пор и не определен. Соответственно, также остаются неурегулированными вопросы приватизации этого имущества, следствием чего стали многочисленные коррупционные скандалы в органах местного самоуправления и массовые случаи рейдерских захватов объектов коммунальной собственности.

В то же время в Украине подробной проработкой проблемы коммунального имущества занимались такие выдающиеся практики и теоретики регионального и муниципального управления, как заместитель мэра Киева М.Салий и зам. главы Донецкой облгосадминистрации Б.Адамов. За рубежом эти проблемы исследовались Х.Берром, Х.Лампертом, Р.Мерори, Дж.Форрестером, П.Сандером, Д.Томасом, Б.Спермингом, М.Миллером, П.Самуэльсоном, Р.Акоффером, Н.Ансофором и др.

Однако, несмотря на многочисленные исследования, посвященные отдельным аспектам управления коммунальной собственностью (особенно в сфере ЖКХ и транспорта), основные теоретико-методологические и прикладные аспекты создания региональных механизмов социокультурного проектирования общественной среды в переходном обществе остаются непроработанными. Данное обстоятельство в сочетании с актуальностью исследуемой проблемы определили выбор темы исследования, его цель и этапные задачи.

Выделение не решенных ранее аспектов проблемы. Нобелевский лауреат Пол Кругман указывает, что потенциал региона сегодня определяется уже не его природными ресурсами, а т.н. преимуществами второй природы, подразумевающими агломерационный эффект (концентрацию населения и производств), квалифицированный человеческий капитал и развитые общественные институты. Все формы капитала, включая человеческий, стремятся в регионы с максимальной капитализацией. Между тем, несмотря на

выгодное экономико-географическое положение, Николаевская область имеет сегодня самые низкие в Южном регионе Украины показатели развития человеческого капитала (ожидаемая продолжительность жизни, обеспеченность населения жильем и качество образования). Об уровне институтов косвенно может свидетельствовать показатели миграции населения и привлечения иностранных инвестиций в несырьевые отрасли – здесь ситуация хуже, чем в Николаевской, только в Херсонской области. Следствием стал низкий уровень общественного богатства – например, в ходе последней инвентаризации в 2009 г. остаточная балансовая стоимость коммунального имущества города Николаева составила всего 2 млрд. грн – по \$500 на горожанина. В районах области ситуация еще хуже – по основным социально-экономическим показателям они находятся на уровне 60-х годов прошлого века. Без восстановления и развития инфраструктуры возобновления человеческого и организационного капитала, основанной на объектах, находящихся сегодня в коммунальной собственности, эффективная реализация в регионе Программы Президента В.Ф.Януковича вряд ли возможна

Сегодня основное направление повышения эффективности управления коммунальным имуществом – его приватизация, т.е. передача управления в частные руки. Для этого необходимо предварительно сформировать ликвидные активы предприятия коммунального комплекса путем их учета, оценки и регистрации. Однако физическое и техническое состояние инфраструктуры объекта может оказаться значительно хуже первоначальных ожиданий, следовательно, его инвестиционные потребности будут выше, а цена, соответственно, ниже. На снижение цены приватизации объекта работает также необходимость для нового собственника (или арендатора) соблюдать социальные и тарифные требования государства.

Как показывает российский опыт, учредителями частных операторов объектов коммунальной собственности, как правило, являются крупнейшие холдинги или финансово-промышленные группы. Свое участие в развитии коммунального хозяйства муниципальных образований эти финансово-промышленные институты (ФПИ) рассматривают не как самостоятельный бизнес, а как рынок сбыта своей основной продукции (электроэнергии, тепла, газа, медикаментов и т.д.). На принятие подобных решений влияет также политическая конъюнктура, которая требует участия таких ФПИ в различных секторах экономики регионов их присутствия для обеспечения лояльности местных властей [6]. Работа с ФПИ требует от органов местного самоуправления высокого уровня подготовки проектной документации на предлагаемое к продаже или аренде коммунальное имущество.

В этих условиях сохранение коммунальным имуществом своих социальных и ресурсных функций возможно только после установления конкретных требований к функционированию этого имущества в частных руках на протяжении всего его жизненного цикла и разработки методики контроля за выполнением этих требований (в т.ч. понятных и четко измеримых критериев его функционирования именно, как коммунального). В то же время задача эффективного управления коммунальным имуществом предполагает четкое представление его структуры, определяемой кругом реализуемых управленческих задач.

Для решения таких задач последние 10 лет получила развитие новая инженерная дисциплина – системная инженерия, явившаяся дальнейшим развитием процессного подхода к управлению, изначально развивавшегося в рамках международных стандартов ISO на системы менеджмента [7].

Целью данной **работы** является проведение оценки возможности использования системы международных стандартов системной инженерии для решения проблем управления коммунальным имуществом в Николаевской области.

Основная часть. К 2010 году Международной организацией по стандартизации (International Organization for Standardization – ISO) разработано более 18 тысяч стандартов. Сертификаты выдаются не на продукцию или услуги, а на способ организации деятельности. Они удостоверяют то, что весь процесс последователен, он документируется, отслеживается, его результаты могут быть измерены,

Стандарты ISO на системы менеджмента – это не стандарты как таковые, а институционализируемая технология управления: – «Стандарты менеджмента определяют требования или дают представления о лучших практиках управления, в отношении которых имеется международный консенсус» [8].

В последние 15 лет в мире ведется широкая кампания по сертификации на соответствие стандартам ISO 9000 (системы менеджмента качества) и ISO 14000 (системы экологического менеджмента). С 2008 года бывший британский стандарт OHSAS 18000 на системы менеджмента охраны труда и техники безопасности в упрощенном и переработанном виде стал частью корпуса стандартов ISO. С 2009 г. введен стандарт серии 31000 «Риск-менеджмент». В последние 10 лет стал востребованным стандарт SA 8000 (социальная ответственность).

С конца 1980-х годов сертификация ISO, которая до этого была частью интеграционного процесса выстраивания унифицированных технологических цепочек в международных корпорациях, становится частью идеологической доктрины стран ЕС по выстраиванию неторговых барьеров для развивающихся государств. Т.е. для привлечения инвестиций организации из развивающихся стран должны соответствовать требованиям, разработанным международными организациями. В частности, крупнейшие импортеры в Николаевской области, такие, как НГЗ, например, сегодня уже сертифицированы на соответствие стандартам ISO 9000, ISO 14000, а также OHSAS 18000. Утвержденная городским советом стратегия развития города Николаева «Николаев – город свободного предпринимательства» также предусматривает проведение сертификации Николаева согласно международным нормам ISO 9001– 2000.

В условиях неопределенного юридического статуса коммунальной собственности использование для управления ею формальных юрисдикций (судебных, прокурорских и т.д.) представляется неэффективным. Как следствие – необходим переход на контрактные (договорные) юрисдикции, одной из форм которых являются организации стандартизации. По сути, разница между стандартами и законами – исключительно в правоприменении (enforcement), т.к. законы можно также рассматривать как обязательные стандарты (образцы).

Рамочное управление через организацию единого бюрократического документооборота в соответствии с требованиями стандарта ISO 9000 для всех участников правоотношений коммунальной собственности позволит эффективно реализовать институциональную функцию коммунального имущества.

Однако реализация социальной и ресурсной функций в масштабах региона требует использования более сложных методов системной инженерии, позволяющих проектировать и отслеживать объекты коммунального имущества на протяжении всего их жизненного цикла, и, соответственно, планировать и корректировать их финансовые и материальные потоки в рамках единого инфраструктурного комплекса. Прежде всего, в этих целях предлагается использовать разработанные в последние 5-6 лет стандарты системной

инженерии. Их появление стало отражением общемировой тенденции постепенного отхода от ориентации на технически оптимальные решения в пользу решений конкурентоспособных.

Сегодня в области системной инженерии действует около 20 официальных международных стандартов (см. рис.1), в том числе:

- создание рукотворных систем (ISO 15288);
- организация высококлассного сервиса (ISO 20000);
- интеграция данных (ISO 15926).

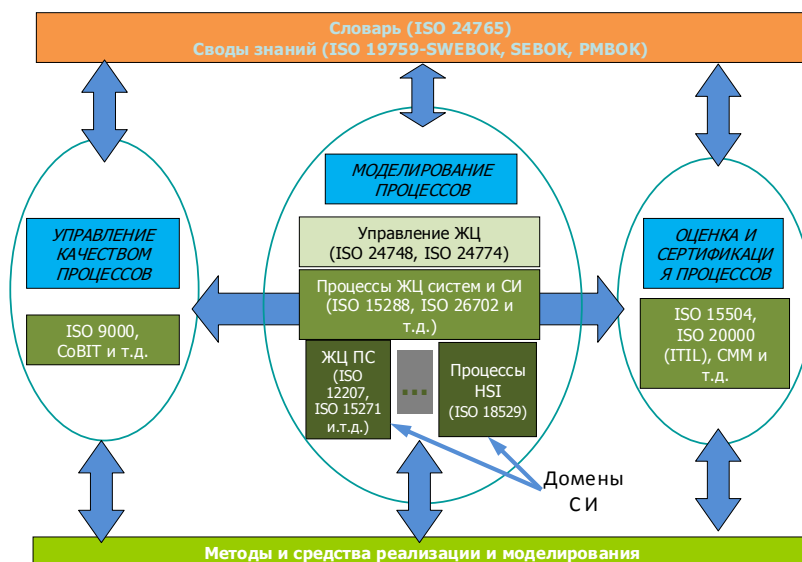


Рис. 1. Стандарты системной инженерии и смежных дисциплин

Процесный стандарт ISO/IEC 15288 – это «конкретизированный ISO 9000 для больших проектов» [9], который может использоваться:

- *организацией* – для формирования среды необходимых процессов и оценки соответствия между заявленной и утвержденной моделью жизненного цикла объекта и ее конкретной реализацией
- *проектировщиками* – для оценки проектов на соответствие заявленной и сформированной среде
- *заказчиками и поставщиками* – для разработки соглашений, касающихся процессов и деятельности, которые отбираются, согласовываются и выполняются в контексте стандарта (управления требованиями)

В Нидерландах вот уже несколько лет, при поддержке Bouwend Nederland (Ассоциация строительной и инфраструктурной промышленности Нидерландов) и ONRI (Ассоциация инженерных консультантов), активно внедряются стандарты системной инженерии (прежде всего ISO 15288 в комплексе с ISO 9000) прежде всего, как «методологии, позволяющую идентифицировать роли и задачи всех заинтересованных сторон на протяжении всего жизненного цикла систем управления общественными работами и водоснабжением, от стадии планирования строительства до ликвидации объекта и рекультивации земель... Стандарты ЕС в сфере системной инженерии обеспечивают прекрасную, и порой обязательную официально, стартовую позицию в этом отношении. Целью этих стандартов ЕС является обеспечение основы для

регулирования взаимоотношений участников цепочки создания добавленной стоимости в комплексных инфраструктурных системах» [10].

По данным международных организаций 8% затрат на внедрение процессов системной инженерии дают выигрыш в 20-30% стоимости проектов, и на 50% увеличивают вероятность окончания проекта в срок [11]. Это достигается через:

А) введение общего языка, описывающего проект на всех стадиях его жизненного цикла – от замысла, до утилизации

Б) сознательный сдвиг усилий на ранние стадии жизненного цикла, где стоимость исправления ошибки экспоненциально меньше – см. рис. 2.

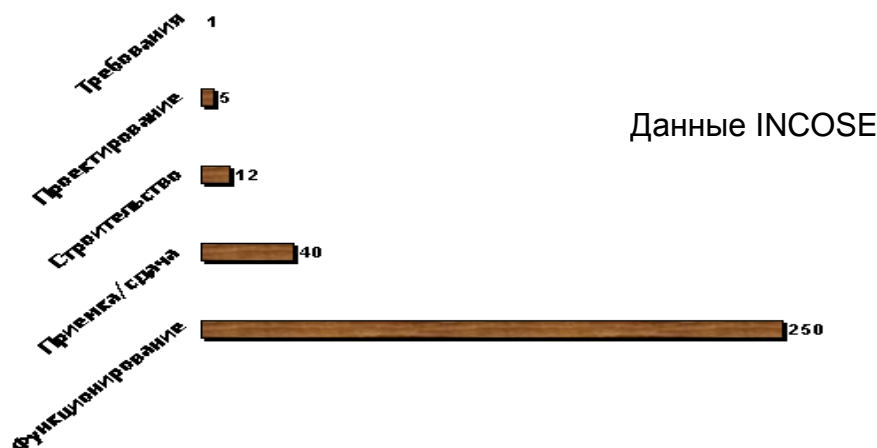


Рис. 2 Стоимость исправления ошибки на разных стадиях жизненного цикла объекта

Целесообразность использования международных стандартов, как лучших мировых практик, для управления коммунальным имуществом, опирается на следующие особенности функционирования последнего:

– коммунальное имущество, как и стандарты ISO, является социальным институтом, функционирующим в рамках контрактной юрисдикции. Поэтому стандартизация является естественным механизмом согласования интересов сторон при управлении коммунальным имуществом;

– освоение международных стандартов менеджмента и системной инженерии позволяет наладить эффективную работу с инвесторами в данной отрасли, а также повысить капитализацию муниципального имущества за счет учета интеллектуального и социального капитала;

– специфика управления коммунальным имуществом состоит в том, что оно является непрямым (через арендаторов, управляющие компании, условия приватизации и т.п.), поэтому здесь наиболее эффективным является рамочное управление посредством стандартов, что позволяет сделать прозрачной всю договорную систему в отрасли, а также обеспечить нетарифную защиту региональных интересов;

– коммунальное имущество предназначено для оказания социальных услуг местной общине, а использование стандартов ISO на системы менеджмента (например, ISO 9000) обеспечивает именно такой способ функционирования процессов, который позволяет оказывать услуги запланированного уровня качества.

– методология управления требованиями, развитая в стандарте ISO 15288, позволяет установить конкретные и прозрачные требования (спецификации) к функционированию объектов коммунального имущества с учетом того, что они

являются частью единого инфраструктурного комплекса. Это позволит повысить эффективность договорной работы, а также будет способствовать оптимизации проектных решений и повышению эффективности вложения инвестиций (бюджетных, тарифных, привлеченных) в муниципальную экономику.

– организация информации, проводимая при внедрении стандартизации, открывает возможности для внедрения безбумажного документооборота в органах государственного управления и электронных баз данных учета и контроля коммунального имущества. Без предварительной стандартизации информационных потоков закупаемое для этих целей программное обеспечение эффективно использовать невозможно;

– в целом, использование системной инженерии позволит на 10-15% снизить расходы на управление и содержание коммунальной собственности, а также приступить к формированию устойчивого ресурсного потенциала территориальной общины.

За последние 25 лет в мире создана не только система собственно документов (текстов стандартов), но и системы сертификации, аккредитации, обучения. Аудиты, или проверки, организаций-соискателей на получение сертификата проводятся только уполномоченными организациями – органами сертификации. Органы сертификации являются сервисными организациями, которые обучают сотрудников компаний-клиентов и проводят ежегодные проверки на соответствие процессов организации требованиям стандартов ISO.

Следует, однако, отметить, что в России существует национальный стандарт ГОСТ Р ИСО 9000, юридически являющийся аналогом стандарта ISO 9000, однако он используется только внутри страны в бюджетных организациях, а также служит «пропуском» для участия коммерческих организаций в государственных тендерах [12]. Это показывает возможность рамочного управления через организацию документальных (нетарифных!) входных барьеров и на региональном уровне. Причем местные органы сертификации также могут сыграть важную роль в адаптации международных управленческих норм к национальным условиям, так как применение культурно чуждых управленческих норм на практике часто вырождается либо в формальность, либо в имитацию бурной деятельности.

Поэтому авторами предлагается рамочный подход к управлению коммунальным имуществом – международные стандарты систем менеджмента будут определять рамки, в которых будет развиваться социальный институт коммунального имущества в регионе – см. рис.3.

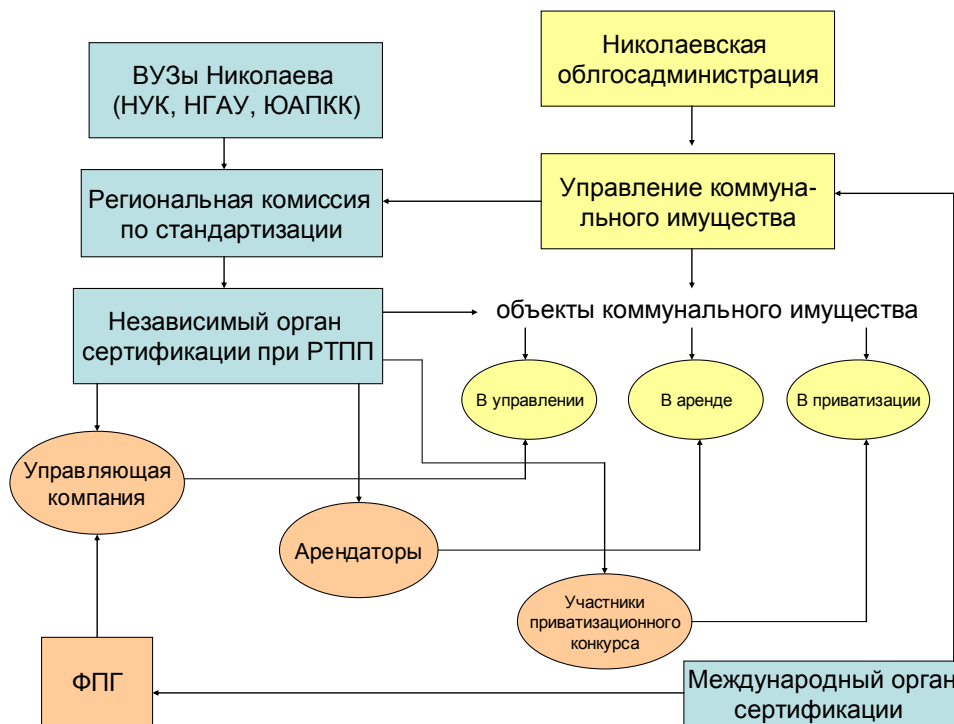


Рис. 3. Структура рамочного управления объектами коммунального имущества

Непосредственно функцию имплементации (освоения) стандартов предлагается возложить на региональную комиссию по стандартизации, которая должна состоять из ученых и специалистов местных ВУЗов и крупных предприятий (НГЗ, Сандора, ЮАЭС и т.п.), а также специалистов Управления коммунального имущества. Независимый сертификационный орган предполагается создать на базе Региональной торгово-промышленной палаты при активном участии Управления коммунального имущества.

Выводы

1. Авторами предложена квалификация функций коммунального имущества (институциональная, социальная и ресурсная), позволяющая выделить и проанализировать основные проблемы в сфере управления коммунальным имуществом в Украине

2. В работе показано, что неопределенность юридического статуса и недостаточная капитализация коммунального имущества служат основной причиной низкого инвестиционного потенциала Николаевской области. При этом принятие коммерческими структурами решений об инвестировании в коммунальную сферу имеет не экономический, а, скорее, политический или маркетинговый характер.

3. Стандарты определяют для деятельности рамки, в которых она должна развиваться, поэтому стандартизация рассматривается авторами, как особый вид управления, обеспечивающийся контрактными юрисдикциями между партнерами. Авторами проанализирована система международных стандартов ISO на системы менеджмента и системную инженерию, опыт и экономическая эффективность их применения, а также целесообразность использования международных стандартов, как лучших мировых практик, для управления коммунальным имуществом в Украине.

4. В работе предложена конкретная структура управления объектами коммунального имущества (см. рис.3), которая позволяет организовать внедрение и адаптацию международных стандартов качества и системной инженерии непосредственно на региональном уровне, путем их добровольного принятия, как обязательных правил, всеми участниками процессов управления и использования коммунальных ресурсов. Эта структура предполагает организацию работы по стандартизации систем менеджмента под общим руководством Управления капитального имущества области с широким использованием научно-технического потенциала региона и при поддержке региональной Торгово-промышленной палаты.

Перспективы дальнейших исследований. Практическое внедрение и адаптация международных стандартов систем менеджмента и системной инженерии в сфере управления коммунальным имуществом может быть успешно использованы как на общенациональном уровне, так и для других отраслей и сфер государственного управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Рейнерт Эрик С. Роль государства в экономическом росте / Эрик Рейнерт // Прогнозис. – 2010 – N 2 – С. 164-195.
2. Benda-Beckmann F. Anthropological approaches to property law and economics / F. von Benda-Beckmann // European Journal of Law and Economics. – 1995. – № 2(4) – P. 309-336.
3. Салій М. Ресурсна модель міста і проблеми розробки та прийняття нового Земельного Кодексу України / М. Салій. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://www.saliy.kiev.ua/pub_zem_kod.html.
4. Ружило О. Коммунальное движение / О. Ружило // Лига-Закон. – 18.06.2008. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://news.ligazakon.ua/_site/src/news_gate.aspx?_id=ga011260.
5. Адамов Б.И. Проблемы управления коммунальной собственностью в Украине – Проблемы управления коммунальной собственностью в Украине / Б.И. Адамов // Економіка промисловості. – 2004. – № 5. – С. 10-15
6. Чернышов Л.Н. Партнерство государственного и частного сектора в коммунальной сфере России / Л.Н. Чернышов // Сайт Российского общества профессиональных оценщиков и управляющих недвижимостью – сервейеров. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rips.ru/analit.phtml?id=30>.
7. Репин В.В. Процессный подход к управлению. Моделирование бизнес-процессов / В.В. Репин, В.Г. Елиферов. – М., РИА Стандарты и качество, 2004. – 408 с.
8. Сайт International Organization for Standardization. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://www.iso.org/iso/iso_catalogue/understand_the_basics.htm.
9. Левенчук А. Системная инженерия и информационная модель системы / А. Левенчук, В. Агроскин // PraxOS вер. 1.0. – 2008. – 28 с.
10. Systems Engineering Guideline for Public Works and Water Management // Rijkswaterstaat&ProRail, 2-nd ed., May 2008. – 76 p.
11. Батоврин В.К. Методологические основы и стандарты системной и программной инженерии / В.К. Батоврин // Всероссийская научная школа для молодежи «Управление информационными ресурсами образовательных, научных и производственных организаций», Магнитогорск, октябрь 2009 г. – 83 с.
12. Голубкова Л.Г. Международные стандарты ISO на системы менеджмента как институт: российская практика освоения западных управленческих технологий / Л.Г. Голубкова // Семинар по институционализации, Москва, 29 апреля 2010. – 26 с.

Стаття надійшла до редакції 23.07.2010 р.