

Павленков М.Н.,
д.э.н., профессор, заведующий кафедрой социально-
экономических дисциплин

Воронин П.М.,
к.э.н., докторант кафедры,
ННГУ им. Н.И. Лобачевского, Дзержинский филиал, Россия, г. Дзержинск

ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ ОТХОДОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В статье рассмотрены проблемы конкуренции на рынке сбора, вывоза и утилизации твердых бытовых отходов муниципального образования. Рассмотрены основные модели, действующие на данном рынке, их недостатки и направления совершенствования управления этой сферой деятельности на основе системного подхода.

Ключевые слова: муниципальное образование, твердые бытовые отходы, конкуренция, рынок, системный подход, стратегическое планирование, ситуационный центр, SWOT-анализ.

Объединение усилий муниципальных органов власти, населения и бизнеса по сбору, вывозу и утилизации твердых бытовых отходов является важнейшей задачей современности.

Повышение доходов населения и развитие сферы услуг усугубили проблемы отходов. Сложилась сложная ситуация, вызванная возросшей нагрузкой на окружающую среду, а проблема сбора, вывоза и утилизации стала одним из приоритетов муниципальной политики [1].

Муниципальная политика в этой сфере основывается на использовании властных полномочий, которыми наделено местное самоуправление, а право является ограничивающим фактором, определяющим, что в рамках закона делать целесообразно, а что – нет.

Конечно, на формирование муниципальной политики влияют не только нормы права, но и такие обстоятельства как:

- федеральная и региональная политика в этой сфере;
- деятельность немunicipальных предприятий и организаций;
- интересы жителей муниципального образования.

Учет органом местного самоуправления интересов населения осуществляется через предоставление соответствующих муниципальных услуг. Управление оказанием муниципальных услуг относится к важнейшим задачам муниципальных властей и является основой социально-экономических процессов, происходящих на местном уровне [2,3].

Следует отметить, что в настоящее время существует несколько подходов к отнесению услуг к муниципальным:

- муниципальные услуги – это деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам

заявителей [4,5].

- муниципальные услуги – это услуги, оказываемые в соответствии с муниципальным заданием органами местного самоуправления, бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами [6].

- муниципальные услуги – это услуги, за предоставление которых органы местного самоуправления несут ответственность в соответствии с действующим законодательством [7].

Укрупненный перечень муниципальных услуг перечислен в Федеральном законе № 131-ФЗ в качестве вопросов местного значения. Потребителями муниципальных услуг являются как жители, так и предприятия и организации, обслуживающие нужды населения [8].

Перечень, объемы и качество муниципальных услуг, предоставляемых населению на территории конкретного муниципального образования, могут изменяться в зависимости от природно-климатических условий, социально-демографического состава населения, финансовых возможностей и др. С учетом этих факторов, органы местного самоуправления в соответствии с требованиями части 2 статьи 53 Федерального закона № 131-ФЗ должны самостоятельно устанавливать по вопросам местного значения муниципальные минимальные социальные стандарты, определяющие объемы, качество и периодичность предоставления отдельных муниципальных услуг, а также нормативы расходов местных бюджетов на эти цели.

Муниципальное образование обязано вести реестр муниципальных услуг. Реестр может быть укрупненным (в основном в привязке к перечню вопросов местного значения, требующих предоставления услуг) и детализированным [9].

Управление процессом оказания муниципальных услуг, выбор способов оплаты и методов финансирования услуг в различных сферах муниципальной деятельности, сочетание муниципального и частного секторов экономики при оказании муниципальных услуг являются одним из ключевых моментов искусства муниципальной политики.

В соответствии с существующим законодательством работы по оказанию услуг в сфере сбора, вывоза и утилизации твердых бытовых отходов могут выполнять предприятия всех форм собственности. Организация данной сферы оказания услуг в различных городах имеет некоторые особенности.

В рыночной экономике имеет место четыре модели рынка [10]:

- чистая, или совершенная, конкуренция;
- монополистическая конкуренция;
- олигополия;
- чистая, или естественная, монополия.

Чистая, или совершенная, конкуренция – когда на рынке очень большое число фирм, производящих стандартизированный продукт. Новые фирмы могут легко войти в отрасль.

Несовершенная, или монополистическая, конкуренция характеризуется сравнительно большим числом продавцов, которые производят дифференцированные продукты. Дифференциация является основой для

создания благоприятных условий для продажи и обновления продукции. Вхождение в отрасль с монополистической конкуренцией довольно простое.

Олигополия (несовершенная конкуренция) отличается небольшим числом продавцов, и эта «немногочисленность» означает, что решения об определении цен и объемом производства являются взаимозависимыми. Каждая фирма испытывает на себе влияние решений, принимаемых ее конкурентами, и должна учитывать эти решения в своем собственном поведении в области ценообразования и определения объема производства. Продукты могут быть как стандартизированные, так и дифференцированные.

Чистая, или естественная, монополия (несовершенная конкуренция) – когда на рынке одна фирма является единственным продавцом продукта или услуги. Проникновение в отрасль новых фирм заблокировано, так как фирма представляет собой всю отрасль.

Поскольку существует только один продукт, очевидно, что отсутствует дифференциация продукции. Совершенная конкуренция и чистая монополия – крайние полюсы спектра рыночных структур.

Вот эти две крайние модели рынка и характерны для многих городов в сфере сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов.

Функционирование на этом рынке одной фирмы (игрока) объясняется тем, что этот игрок приближен к муниципальной власти и открыто поддерживается властью, в том числе техникой и субсидиями. Модель эта обеспечивает решение лишь сугубо меркантильных вопросов для конкретных людей, а возникающие при таком подходе проблемы решаются исключительно административными методами – путем повышения тарифов. Тарифы повышаются, однако ничего не меняется. Крупный чиновник ругает руководителя МУПа за плохую работу и грязный город, но деньги на продолжение этой плохой работы все равно выделяет – за счет тарифов. У чиновников и депутатов формируется устойчивое мнение, что в этой отрасли регулярное (и не всегда обоснованное) повышение тарифов неизбежно, и это не результат неэффективной организации работы, а объективный процесс.

Живучесть этой модели связана еще и с тем, что она жестко привязана к конкретному муниципальному образованию и конкретным людям и очень удобна для организации субсидирования и разных сомнительных схем.

Создание крупной, способной приобретать современное оборудование и налаживать современное производство, компании угрожает благополучию конкретных людей, поэтому они всячески сопротивляются любым изменениям. Кто будет думать о развитии и терять контроль над ситуацией, которая вполне устраивает? Нет ни обновления, ни развития, зато постоянно растут тарифы.

Понятно, что оплата этой широко распространенной в стране, неэффективной и некачественной системы ложится на плечи налогоплательщиков. Жесткая связь власти и исполнителей услуг в данном случае железно приводит к росту себестоимости, а грязь и мусор на улицах и во дворах остаются, а то и растут. Критика властью руководителей предприятий за плохо выполненные услуги носит чисто декларативный характер, а реально

предпринимать какие-то действия, изменять картину – значит, наказывать самих себя и отказываться от личного благополучия. Из сказанного можно сделать вывод, который указывает на то, что вследствие отсутствия конкурентов у фирмы на рынке сбора, вывоза и утилизации твердых бытовых отходов нет и автоматического стимула к техническому прогрессу, а монополист может позволить себе быть вялым и неэффективным. Соперничество конкурентного рынка наказывает неэффективные фирмы, но на этом рынке фирма не имеет конкурентов, поэтому она довольствуется существующим положением.

В ряде городов на рынке сбора, вывоза и утилизации отходов действует множество независимых фирм (игроков). Внешне, исходя из теоретических положений рыночной экономики, это рынок совершенной конкуренции. Анализ деятельности игроков на этом рынке показывает, что большинство из них не имеют необходимых средств для развития, а многие не имеют желания и развиваться. Как правило, этот рынок функционирует при слабой или многоклановой власти. Кроме того, МУПы достаточно слабы, чтобы противодействовать появлению массы мелких игроков на своем рынке. Этому процессу способствует и то, что домоуправляющие компании во многих городах приобретаются бизнесменами из других отраслей, напрямую не связанными с властью. Власть поначалу не противодействует им, в частности, потому что не верит в возможность существенного повышения эффективности данного бизнеса. При этом главной задачей власти – как-то закрыть эту городскую проблему.

Чтобы разобраться в сути конкуренции на этом рынке, следует отметить, что у игроков на этом рынке предельный доход постоянен, потому что цена дополнительной единицы услуг будет постоянной. Это означает, что каждая дополнительная единица услуг точно присоединяет свою цену к валовому доходу.

Каждый игрок стремится получить максимум прибыли, но ситуация игроков на рынке такова, что цены и объемы услуг у каждого из них постоянны, следовательно основными факторами максимизации прибыли являются либо повышение цен, либо снижение издержек.

Однако снижение издержек у большинства фирм проблематично в силу ряда причин, поэтому в большинстве городов, исходя из практики, поддержание этих фирм осуществляется за счет заказчиков, за счет повышения цен на услуги. При этом множество жалоб заказчиков приводит к тому, что руководству практически некогда заниматься собственно производственной деятельностью. Жалобы и конфликты нередко заканчиваются штрафами, что лишь усиливает постоянную проблему нехватки финансовых средств.

Анализ функционирования фирм этой сферы показывает, что в большинстве они оснащены некачественной техникой, что приводит к бесконечным ремонтам, поиску и закупке запчастей, срывам графиков, наличию избыточной техники, избыточных людей и площадей.

Никого не удивляет, что по целому ряду старых машин за год на ремонт и

запчасти тратиться сумма, превышающая остаточную стоимость этих машин. Все это приводит к тому, что средний выход техники на линию составляет примерно 55% от возможного. На практике часто, направляя машину, диспетчер не знает, вернется она через час или через 4 часа, или вообще не вернется. Все это приводит к необходимости держать большие резервы (до 100% по технике), причем и это не гарантирует, что замененная не вернется сломанной через час. Следствием этого введение регулярных маршрутов становится практически невозможным.

Отсутствие системы планирования, контроля и обратной связи приводит к целому ряду негативных последствий. Происшествия замалчиваются, а мастера при любых конфликтах защищают водителей, поскольку и те и другие работают в производственном подразделении. Водители сами заполняют путевые листы, диспетчеры верят им на слово, а в итоге бумажная картина сильно отличается от реальной (на бумаге все убрано, а в городе – нет). О невывозе мусора можно узнать только от заказчика. Сама система управления на фирме нацеливает сотрудников при сдельной оплате труда на утаивание таких факторов (авось пронесет), как замалчивание (не спросят – не скажу).

Недобросовестный водитель вполне может, не выезжая на линию, отметить, что собрал 120 бачков, диспетчерская все эти акты спокойно закрывает. Система полной бесконтрольности толкает на рост злоупотреблений. Круглосуточная работа предприятия не поддерживается графиком диспетчеров, которые работают лишь с 8 утра до 17:00. Таким образом, любые вечерние и ночные происшествия, поломки. Сбои либо вообще не замечаются. Либо о них (при работе людей через двое суток) узнают с большим опозданием – и то лишь по возмущенным письмам и звонкам клиентов.

Эти и другие причины негативно сказываются на деятельности муниципальных органов власти.

Многоплановый характер управления сферой сбора, вывоза и утилизации отходов требует системного подхода к решению возникающих проблем, использования органами местного самоуправления современных методов управления. Обеспечивающих достижения главных целей развития муниципального образования.

Одним из методов системного исследования для выявления имеющихся проблем и подходов и их решения является SWOT-анализ.

На основе результатов SWOT- анализа могут быть сформулированы проблемы сбора, вывоза и утилизации твердых бытовых отходов, требующие решения, и построено дерево проблем. На основе дерева проблем может быть определена система целей муниципального управления в сфере сбора, вывоза и утилизации отходов, обеспечивающих их решение. Для каждой цели и подцели должны быть определены критерии (индикаторы) ее достижения и потребные ресурсы.

При этом мероприятия, обеспечивающие достижение целей, могут быть представлены в виде следующих групп:

- мероприятия, которые необходимо осуществить, чтобы использовать сильные стороны внутренней среды муниципального образования для увеличения возможностей внешней среды;

- мероприятия, которые необходимо осуществить для преодоления слабых сторон внутренней среды, используя возможности внешней среды;

- мероприятия, которые используют сильные стороны внутренней среды, чтобы избежать угроз внешней среды;

- мероприятия, позволяющие минимизировать слабые стороны внутренней среды, чтобы избежать угроз внешней среды.

Таким образом, для создания эффективной системы управления сферой сбора, вывоза и утилизации твердых бытовых отходов необходимо использовать системный подход. Реализация системного подхода к эффективному решению задач сбора, вывоза и утилизации твердых бытовых отходов требует значительных затрат времени и квалификационного персонала. Однако эффект будет значительным, особенно при разработке стратегии развития муниципального образования [11, 12, 13, 14].

Эффективное решение этих вопросов направлено на достижение главной цели муниципальной политики: повышение качества жизни населения на территории муниципального образования. Критерием объективной оценки качества жизни служат научно обоснованные нормативы материальных и духовных потребностей и интересов людей. Вклад органов местного самоуправления в повышение качества жизни населения состоит в создании комфортной среды проживания на территории и организации предоставления соответствующих муниципальных услуг [2, 7, 11, 14].

Используя отечественный и зарубежный опыт управления данной сферой, можно выделить следующие основные задачи местных органов власти:

1. Создание эффективной системы управления сбором, вывозом и утилизацией твердых бытовых отходов населения.

2. Разработка стратегических и текущих планов и программ по сбору, вывозу и утилизации твердых бытовых отходов населения городского округа.

3. Создание системы мониторинга стратегических и текущих планов и программ.

4. Совершенствование информационного обеспечения системы управления сбором, вывозом и утилизацией твердых бытовых отходов.

5. Создание ситуационного центра в сфере сбора, вывоза и утилизации твердых бытовых отходов.

Повышение уровня и качества управления сбором, вывозом и утилизацией отходов возможно лишь на базе широкого использования как мирового и отечественного опыта, так и имеющегося научного потенциала в этой области.

Для создания эффективной системы управления сбором, вывозом и утилизацией твердых бытовых отходов необходимо:

а) интегрировать стратегические и текущие планы и программы развития и функционирования этой сферы, используя систему сбалансированных

показателей;

б) разработать и согласовать цели развития этой сферы по всем уровням управления муниципального образования;

в) создать единую систему планирования учета и отчетности, что позволит оценить эффективность оказания услуг населению и обеспечивать плановой и отчетной информацией муниципалитет и жителей город;

г) выработать единообразие методов и инструментов: формирование ключевых показателей, использование финансовых и материальных ресурсов, оценки планов и программ, оценки эффективности управления и т.д.

Стратегические планы и программы по сбору, вывозу и утилизации бытовых отходов населения должны основываться на следующих основных принципах:

1. Принцип соответствия. Соответствие стратегическим планам социально-экономического развития Нижегородской области и города Дзержинска. В планах и программах необходимо учитывать основные положения региональной политики и политики города в решении проблем сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов.

2. Принцип учета. Учет действующей системы управления процессами сбора, вывоза и утилизации. Это не может быть автономным процессом, а составлять единое целое с планами социально-экономического развития города.

3. Принцип взаимосвязи. Деятельность по сбору, вывозу и утилизации должна быть взаимосвязана с муниципальными планами по показателям и периодам их реализации.

4. Принцип баланса интересов в эффективной деятельности по реализации процессов сбора, вывоза и утилизации заинтересовано все городское сообщество. Эта задача может быть эффективно решена при подключении к ее реализации населения и общественных организаций, а также при активном информационном освещении ее в средствах массовой информации.

Работы над созданием стратегического плана должна быть осознана как особый проект, требующий ресурсов, менеджмента, фиксации целей и методов измерения результатов. Важным на этом этапе является формирование общепризнанных понятий стратегического планирования в сфере сбора, вывоза и утилизации отходов, таких как [15,16]:

- стратегическое планирование;
- система стратегического планирования;
- участники стратегического планирования;
- функциональные системы стратегического планирования;
- процессы стратегического планирования;
- мероприятия по стратегическому планированию;
- документы стратегического планирования.

Стратегический план концентрируется на ключевых, наиболее важных и приоритетных направлениях развития, выявленных на основе анализа этой сферы. При этом целевые установки реализуются посредством стратегических

программ, определяющих пошаговую последовательность действий, направленную на достижение главных целей и охватывающих решение основных проблем в сфере сбора, вывоза и утилизации отходов.

Разработка стратегии обеспечивает создание долгосрочного плана развития этой сферы городского хозяйства, включающего в себя конкретные программы и мероприятия по реализации заложенных в стратегию направлений [16].

Разработка показателей стратегического плана должна опираться на: использование современных методов (структурно-функциональный анализ, трендовый анализ, прогнозирование, методы экспертной оценки, имитационное моделирование, оптимизационные экономико-математические методы и др.); анализ динамики показателей и тенденций развития города; синтез различных методов [17].

Выполнение стратегических планов должно опираться на текущие планы и программы, которые обеспечивают достижение, заложенных в стратегическом плане показателей.

При разработке и реализации планов и программ важно иметь обратную связь с жителями территории как основным заказчиком и адресатом, а для эффективного обеспечения обратной связи необходим мониторинг.

Оценка и мониторинг осуществляются на основе изменения показателей эффективности достижения конечных результатов плана в конкретный период времени, что позволяет:

- оценить успешность или не успешность программ, проектов и мероприятий;
- сделать вывод о необходимости корректировки целей и задач;
- обеспечить информированность городского сообщества о ходе реализации стратегических и текущих планов и программ.

Мониторинг включает в себя три составные части:

- мониторинг внешней среды;
- мониторинг общих результатов реализации стратегического плана;
- мониторинг реализации текущих планов и программ.

В разработке и реализации текущих планов и программ исключительно важную роль играет информационная поддержка системы управления.

Эффективность системы управления проявляется через показатели удовлетворенности потребителей, а для этого необходимы показатели-индикаторы, с помощью которых можно оценивать эффективность.

Разработка индикаторов проводится одновременно с разработкой стратегии развития сферы сбора, вывоза и утилизации отходов. Кроме этого, для разработки различных планов необходима нормативно-правовая поддержка, поэтому в системе управления необходимо иметь индикаторы, характеризующие правовое обеспечение планов и программ. В целом разрабатываемая система управления сбором, вывозом и утилизацией твердых бытовых отходов населения должна обеспечивать: взаимодействие с пользователями услуг; порядок информирования и приема заявителей;

взаимодействие с другими информационными системами; порядок предоставления услуг; перечень услуг; перечень документов, необходимых для получения той или иной услуги; пошлины и платежи и порядок их уплаты; порядок обжалования и др..

Существующая информационная база, а также накапливаемая информация, в том числе и за счет обращения граждан, чрезвычайно полезна руководителям для изучения текущей ситуации и принятия управленческих решений [16].

Создание ситуационного центра для эффективного сбора, вывоза и утилизации твердых бытовых отходов должно стать одной из стратегических целей муниципального образования.

Ситуационный центр должен обеспечивать руководителей органов исполнительной власти информацией, позволяющей точно воспринимать и оперативно оценивать сложившуюся ситуацию, поддерживать принимаемые управленческие решения по следующим уровням менеджмента:

- стратегическому;
- текущему;
- оперативному.

Для реализации рассматриваемых выше задач по созданию системы управления сбором, вывозом и утилизацией твердых бытовых отходов населения необходимы ресурсы: организационные, финансовые, информационные, научно-технические, кадровые.

Список литературы

1. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации: статистический сборник Госкомстат России.- М.: 2007.
2. Атаманчук Г. В. /Система государственного и муниципального управления: Учебник.— М.: Изд-во РАГС, 2007.
3. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. — М.: Финансы и статистика, 2003.
4. Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. - 2005.- № 10.
5. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210 – ФЗ « Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».
6. Жилищный кодекс РФ. Федеральный закон от 29.12.2004г. № 189 – ФЗ. – М.: ТК Велби, Проспект,2005.
7. Маркварт Э.Реформирование и развитие муниципального хозяйства. Концептуальные подходы. - М.: НП OST-EVRO-МУНИЦИПАЛ,2003.
8. Федеральный закон РФ от 06.10.2003 г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».
9. Бабун Р. Организация муниципального управления: Учебное пособие. – СПб.: Питер. – 336с.
10. Носова С.С. – Экономическая теория: учебник / С. С Носова. - М.:

КНОРУС, 2007. – 800с.

11. Система муниципального управления: Учебник для вузов. / Под ред. В.Б.Зотова. — СПб.: Питер, 2008.

12. Стратегическое управление: регион, город, предприятие / Под ред. Д.С. Львова, А.Г. Гранберга, А.П. Егоршина; ООН РАН, НИМБ. - М: ЗАО «Издательство "Экономика"», 2004.

13. Стратегия развития муниципалитета / Под общ. ред. Г.В. Гутмана и А.Е. Илларионова. - М.: ЮРКНИГА, 2003.

14. Экономика муниципального сектора: Учебное пособие для вузов/ Под ред. А.В. Пикулькина. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.

15. Павленков М.Н., Лабазова Е.В. Методологические основы стратегического планирования городского округа / М.Н. Павленков, Е.В. Лабазова; под общ. ред. М.Н.Павленкова. – Н.Новгород – Дзержинск: НИУ РАНХ и ГС, 2012. - 222с.

16. Байдаков С.Л. Контроллинг в системе стратегического и оперативного управления мегаполисом. –М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2010. – 176с.

17. Павленков М.Н. Контроллинг промышленного предприятия: методология, теория, практика: Монография / М.Н. Павленков – Нижний Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии гос. службы, 2007.- 364с.