ПОНЯТИЕ И ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ НА УРОВНЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

УДК 338.22.01

О.А. МИШАНИНА

Важным фактором устойчивого развития экономики России является экономическая состоятельность ее хозяйствующих субъектов, к которым, обладая этим правом по Федеральному закону № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1], относятся и муниципальные образования.

Согласно основным положениям данного закона, муниципалитеты получили относительно высокую степень свободы в поиске эффективных способов решения своих проблем и выборе оптимального пути развития. Однако на практике эта свобода была существенно ограничена дефицитом финансовых и имущественных ресурсов, вызванным неурегулированностью отношений между уровнями публичной власти.

С одной стороны, относительная экономическая стабилизация в стране позволила многим городам, наконец, переориентироваться с решения текущих проблем и проведения институциональных преобразований на стратегическое планирование своего развития. Однако антикризисное управление муниципальным образованием все еще остается актуальным, так как субъекты не спешат отказываться от антикризисных мер развития – сменяется только направленность реализации конкретных проектов, имеющих стратегическое значение для функционирования городов. Все большее распространение получают новые управленческие технологии (стратегическое планирование, мониторинг и оценка программ и т. п.) и инструменты экономического развития [3, с. 26].

Построение системы антикризисного управления муниципальным хозяйством взаимосвязано с системой муниципального управления в целом, современные инструменты которого направлены на предотвращение и недопущение кризисного состояния муниципального образования. В частности, стратегическое управление позволяет обеспечить устойчивое развитие муниципального образования в условиях внешней среды путем мониторинга состояния микро- и макросреды, а также ресурсного анализа внутренней среды. Бюджетирование обеспечивает качественное текущее управление финансовыми ресурсами. Применение защитных механизмов риск-менеджмента способствует раннему обнаружению и адаптации даже к слабым сигналам «кризиса» [10, с. 57].

Таким образом, антикризисное управление муниципальным образованием можно рассматривать как комплексный многоуровневый процесс, который дает возможность муниципалитету либо восстановить свою платежеспособность и обеспечить стабильное функционирование муниципальной экономики, либо обеспечить возможность предвидеть и вовремя устранить возможные будущие проблемы.

Антикризисное управление в системе муниципального управления предполагает два взаимосвязанных аспекта – экономический (возможное экономическое банкротство муниципалитета) и социально-политический (кризис власти в глазах общества). Последний представляет собой особое переломное состояние в развитии и функционировании социально-экономической и политической системы местного общества, характеризующееся снижением уровня управляемости социально-экономическими процессами, обострением политических конфликтов, ухудшением экономического положения муниципалитетов вплоть до состояния банкротства. Оба указанных аспекта тесно взаимосвязаны, хотя и могут развиваться обособленно. Так, полностью отвечающая интересам населения территория может решать свои проблемы путем излишне высоких заимствований, которые приведут к банкротству его экономической системы. Данный сценарий развития приведет к неплатежеспособности территории. И наоборот – тратящая только поступившие в бюджет деньги (без каких-либо заимствований, и даже сама заимствующая деньги коммерческим структурам) территория может оказаться политическим банкротом, получив вотум недоверия в силу нарастания недовольства и критической активности народных масс [4, с. 67].

Особенности антикризисного управления в муниципальном образовании связаны

со спецификой управления муниципальным хозяйством, а также содержания и использования собственности, находящейся в распоряжении и управлении муниципального образования.

Остановимся поподробнее на муниципальной собственности как основной составляющей муниципального хозяйства. Муниципальная собственность представляет собой одну из форм собственности вообще, но обладает своими специфическими свойствами. Специфика муниципальной собственности состоит в сложном характере ее объектов, которые, с одной стороны, имеют целевое назначение, так как предназначены для решения вопросов сугубо местного значения: удовлетворения жилищно-коммунальных, социально-культурных и бытовых потребностей населения муниципального образования, но с другой стороны – исключительно многофункциональны, поскольку оказываются задействованы в решении широкого круга местных вопросов, в частности, участвуют в обеспечении доходов местного бюджета, в укреплении социальной инфраструктуры территории, в развитии инженерной инфраструктуры муниципального образования, в стимулировании развития малого и среднего бизнеса, создании и укреплении рыночной инфраструктуры и т. д. [9, с. 38]

Последнее во многом оказывается возможным благодаря весьма разнообразному составу муниципальной собственности. Так, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в структуру муниципальной собственности входят:

– средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды;

– имущество органов местного самоуправления, муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности;

– муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации;

– муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения;

– муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта;

– другое движимое и недвижимое имущество (статья 29). [1].

В законах субъектов РФ состав муниципальной собственности еще более расширен. Он дополняется такими объектами, как унитарные предприятия, ценные бумаги, пакеты акций в хозяйственных обществах, объекты инженерной инфраструктуры, имущество, приобретенное в результате предпринимательской деятельности предприятиями и организациями, входящими в состав муниципальной собственности, и т. д. [8, с. 68]

Таким образом, на современном этапе развития экономики нашей страны муниципальные образования России могут стабильно функционировать только при условии соблюдения на их территории динамического равновесия между капиталопоглощающими и капиталообразующими объектами муниципальной собственности. Этот принцип в обязательном порядке должен быть положен в основу формирования муниципальной собственности. В противном случае муниципалитет будет лишен всякой возможности качественно и в полном объеме удовлетворять потребности населения, образующего местное сообщество.

В общем виде изучение проблем антикризисного управления в муниципальных образованиях можно вести в трех направлениях:

1) участие органов муниципального образования в финансовом оздоровлении предприятий-должников, деятельность которых имеет важное экономическое значение для развития данной территории;

2) участие органов местного самоуправления в процессах антикризисного управления (банкротства) муниципальными предприятиями;

3) антикризисное управление муниципальным образованием как целым хозяйственно-территориальным комплексом [5, с. 73].

Кроме того, необходимо остановиться на роли и месте антикризисного регулирования и управления в социально-экономических программах и процессах.

Вообще необходимо обратить внимание на то, что теоретически антикризисное регулирование и управление – макроэкономическая категория. Оно предполагает меры организационно-экономического и нормативно-правового воздействия со стороны государства, субъекта Федерации, муниципального образования, направленные на защиту территории от кризисных ситуаций и предупреждение уже наступившего банкротства.

В то же время антикризисное управление – микроэкономическая категория. Оно предполагает совокупность форм, методов реализации антикризисных процедур применительно к отдельно взятому, конкретному объекту, независимо от его статуса [6, с. 113].

Безусловно, достижения практического результата вывода экономики из кризиса не добиться без наличия комплексной муниципальной программы мер антикризисного регулирования, органичной составной частью которой является рекомендованная регионом базовая программа, включающая в себя как минимум основные принципы антикризисного управления и регулирования отдельно взятыми субъектами, расположенными на соответствующей территории, и учитывающая ее отличительные особенности.

Программа развития является инструментом, который позволяет делать намерения и деятельность конкретных субъектов активности прозрачными для всех заинтересованных лиц, без ущерба для самой этой деятельности. Именно поэтому в антикризисной программе все мероприятия и структура работы формулируются и представляются в развернутом виде. Такое представление служит средством консолидации усилий, поскольку дает возможность любому из участников программы видеть и понимать свое место в общей системе деятельности. Кроме того, наличие программы деятельности повышает публичность управления территорией, поскольку появляется возможность знакомиться с намерениями действующих субъектов до начала (и тем более до завершения) их деятельности и сопоставлять намерения с действиями, последовательность которых также представлена в программе [2].

Несмотря на логично и обоснованно установленную и вступившую в силу регламентацию федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» предупреждать банкротство, а если еще более точно – обязанность принимать меры предупреждения банкротства федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, учредителями (участниками) юридического лица (независимо от его организационно-правовой формы собственности), собственником имущества должника – унитарного предприятия – цельных комплексных программных мер ни на одном из этих уровней до сих пор нет.

Антикризисное регулирование и управление – достаточно специфичный вид деятельности, предъявляющий высокие требования к тем, кто его осуществляет. Эти требования основаны на профессиональных разносторонних знаниях, опыте их практического применения.

Успешного результата в антикризисном регулировании и управлении не достичь без использования тех резервов, которые всегда имеются на стыках, пограничных сферах знаний различных профессий: экономики, менеджмента, маркетинга, политологии, социологии, юриспруденции, технологии производства в конкретной отрасли и т. д.

Всякое здоровое хозяйствование осуществляется в рамках какого-либо экономического пространства, очерченного и структурированного государством, сообществом государств либо муниципальным образованием.

Теоретическое обоснование процедуры антикризисного управления на уровне муниципального образования является одной из важнейших проблем современных научных исследований, особенно в условиях циклических колебаний рыночной конъюнктуры.

На современном этапе развития теоретических знаний по вопросам, связанным с исследованием кризисных состояний и методов их преодоления, наиболее полно разработаны в рамках теории антикризисного управления, применительно к хозяйствующему субъекту. Методы антикризисного управления используются, чтобы сохранить прежде всего материальную основу для продолжения хозяйственно-экономической деятельности при остром дефиците оборотных средств [7, с. 218]. Антикризисное управление на уровне муниципального образования используется в основном в значении рекомендательного характера, а не как методологическая и практическая основа по преодолению кризисных явлений и их предотвращению на уровне города.

Антикризисное управление муниципальным образованием в широком смысле – это применение антикризисных процедур по отношению к конкретной территории с целью недопущения кризиса или сглаживания его негативных последствий.

Антикризисные процедуры в этом понимании включают:

– анализ внешней среды и внутреннего потенциала территории (имущественного, финансового, налогового, природного, географического и др.), а также ее конкурентных преимуществ на основе SWOT-анализа;

– бюджетный анализ на основе сопоставления собственных и регулирующих доходов муниципального образования, прогноз доходов и расходов бюджета;

– диагностику возникновения кризисных ситуаций с целью принятия адекватных причине появления кризиса мер;

– разработку антикризисной стратегии;

– разработку антикризисной программы

развития территории, в т. ч. краткосрочных мероприятий по реструктуризации задолженности, увеличению доходов и снижению расходов бюджета и долгосрочных мер по реструктуризации основных отраслей, градообразующих предприятий, оздоровлению местных финансов;

– создание структур для организации управления программой и последующий контроль за ходом ее реализации.

Рассмотрение антикризисного управления на уровне органов муниципальной власти обусловлено тем, что последняя имеет ряд признаков, присущих государственной власти:

– наличие обособленного аппарата управления;

– основанность на законах и иных нормативных актах;

– установление и сбор налогов;

– самостоятельное формирование бюджета [3, с. 46].

Антикризисное управление на уровне органов местного самоуправления имеет ряд особенностей. Специалисты по муниципальному праву отмечают, что анализ содержания муниципальной власти позволяет сделать вывод о том, что в ней одновременно сочетаются два начала: общественное и государственное. Поэтому при рассмотрении особенностей антикризисного управления в муниципальных образованиях необходимо отметить сильный социальный аспект, поскольку местная власть обладает более тесной связью с населением.

Другой особенностью антикризисного управления является зависимость его основного содержания от величины муниципального образования. Чем крупнее территория муниципального образования, тем ближе механизм антикризисного управления к принятому в органах государственной власти. Так, может, например, по аналогии с федеральным, быть создано специальное подразделение (орган) по антикризисному управлению для данной территории (антикризисная коллегия).

Еще одной особенностью антикризисного управления муниципальным образованием является то, что органы местного самоуправления заинтересованы в судьбе всех предприятий, находящихся на территории данного образования, в первую очередь градообразующих, так как это связано с формированием местного бюджета, с решением социальных вопросов.

Изучение проблем антикризисного управления в муниципальных образованиях можно вести в четырех направлениях:

– участие органов местного самоуправления в финансовом оздоровлении предприятий-должников, деятельность которых имеет важное экономическое значение для развития данной территории;

– участие органов местного самоуправления в процедурах антикризисного управления (банкротства) муниципальных предприятий;

– участие органов местного самоуправления в процедурах антикризисного управления муниципальными организациями;

– антикризисное управление муниципальным образованием как единым хозяйственно-территориальным комплексом.

Первое и второе направления с разной степенью глубины отражены в действующем законодательстве: уполномоченными органами проводится мониторинг крупных и социально и экономически значимых предприятий; банкротству градообразующих организаций, стратегических предприятий и субъектов естественных монополий посвящены специальные главы федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)». При банкротстве муниципальных унитарных предприятий органы местного самоуправления выступают в качестве собственника имущества должника, что также нашло свое отражение в законодательстве о банкротстве и об унитарных предприятиях. Третье и четвертое направления в настоящее время являются наименее исследованными и методически проработанными. Для понимания сущности антикризисного управления территорией необходимо выявить особенности проявления территориальных кризисов, учитывая сложившуюся систему разграничения полномочий между региональными и муниципальными органами власти, систему межбюджетных отношений и новую модель организации местного самоуправления.

Применить данные подходы в антикризисном управлении муниципальным образованием представляется возможным, однако необходимо их объединение в единую систему, определяющую антикризисное муниципальное управление как процесс опережающего воздействия на муниципальную социально-экономическую систему с использованием средств и методов ее диагностирования и механизмов, направленных на предупреждение кризисных тенденций и минимизацию их негативных последствий.

Таким образом, систему антикризисного управления муниципальным образованием, по нашему мнению, следует считать системой управления муниципальным образованием,

которая позволяет принимать эффективные управленческие решения с целью предотвращения кризиса в условиях неопределенности и дисбаланса, а в случае его возникновения нивелирование и достижение стратегических целей и задач муниципальной социально-экономической системы путем использования превентивных и стабилизационных инструментов антикризисного муниципального управления.

Процесс антикризисного муниципального управления должен содержать элементы стратегического планирования, а программа антикризисного муниципального управления – представлять собой сочетание тактических и стратегических мероприятий. Причем программы муниципального управления должны разрабатываться с учетом принципов, присущих рыночному планированию, и являться индикативными, гибкими, учитывающими реальные возможности органов местного самоуправления и содержащими эффективные действующие экономические механизмы. Только в этом случае представляется возможным выработать единую комплексную программу антикризисного муниципального управления, позволяющую концентрировать ресурсы и резервы на решении ключевых проблем муниципального образования. Можно выделить следующие основные этапы антикризисного управления муниципальным образованием:

1) анализ социально-экономического положения муниципального образования;

2) выработка предупреждающих инструментов антикризисного управления;

3) разработка системы стратегических установок управления муниципальным образованием;

4) анализ потенциала развития муниципального образования и имеющихся ресурсов;

5) применение стабилизационных мер антикризисного управления муниципальным образованием;

6) разработка целей, задач и критериев дальнейшего социально-экономического развития муниципального образования;

7) формирование программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования;

8) реализация программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования;

9) контроль за исполнением программы социально-экономического развития муниципальным образованием.

Следует отметить, что при реализации первого этапа антикризисного управления муниципальным образованием определяется степень кризисности территории и формируется дальнейшая реакция субъектов антикризисного муниципального управления на угрозы со стороны внешней и внутренней среды, от эффективности задач мониторинга текущего состояния социально-экономической системы зависит уровень будущего благосостояния конкретной территории.

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ (ред. от 29.12.2010) // Российская газета. 08.10.2003. № 202.
2. Об утверждении «Методических указаний по проведению анализа финансового состояния организаций»: Приказ ФСФО России от 23.01.01 № 16 // Вестник ФСФО РФ. 2001. № 2.
3. Антикризисное управление в муниципальном образовании. М. : РИЦ Муниципальная власть, 2007. 240 с.
4. Антикризисное управление / под ред. Э. М. Короткова. М : Инфра-М, 2008. 580 с.
5. Антикризисное управление / В.Г. Крыжановский, В. И. Лапенков,В. И. Лютер и др.; под ред. Э. С. Минаева и В. П. Панагушоина. – М. : ПРИОР, 2008. 621 с.
6. Бабун Р.В.,Муллагалеева З. З. Вопросы муниципальной экономики. М. : Московский общественный научный фонд, 2005. 390 с.
7. Баканов М. И., Шеремет А. Д. Теория экономического анализа. М. : Финансы и статистика, 2007. 350 с.
8. Воронин А. Г. Муниципальное хозяйствование и управление: проблемы теории и практики. М. : Финансы и статистика, 2002. 461 с.
9. Дерябин С. А. Проблемы финансовой стабилизации регионов // Экономист. 2000. № 7.
10. Добрышина Л. Н. Регулирование социально-экономического развития кризисных территорий. Монография. М. : ГУУ, 1999. 374 с.