

Соколов В. Н.

АНТИКРИЗИСНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РЕГИОНЕ НА БАЗЕ ПОКАЗАТЕЛЕЙ УСТОЙЧИВОСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*Работа представлена кафедрой антикризисного управления и финансового менеджмента
Северо-Западной академии государственной службы.*

Научный руководитель – кандидат экономических наук, профессор В. В. Писклюков

В работе рассматривается проблема организации антикризисного управления в регионе. Его основа – взаимодействие органов власти и менеджмента предприятий в проведении мониторинга ряда пороговых показателей устойчивости предпринимательской деятельности. Авторами предложена функциональная модель организации антикризисного управления в регионе. Она основана на программно-целевом среднесрочном программировании, что является новым подходом, соответствующим современным принципам эффективности и результативности работы органов субрегиональной и муниципальной власти

The article is devoted to the problem of organizing the crisis-proof management in a region. Interaction of the authorities and managerial structure of organization in monitoring some of the threshold stability parameters is considered to be its basis. The author suggests the functional model of organization of crisis-proof management in a region. The model is based on intermediate term program, which is a new approach in the modern principles of efficiency and productivity of the subregional and municipal authority work.

В экономической литературе представлены различные варианты построения системы антикризисного управления на региональном уровне. Одна из первых таких моделей была предложена в докторской диссертации А. С. Утевского¹, а затем усовершенствована с учетом особенностей нового института банкротства А. С. Утевским, Е. А. Павловой и Ю. М. Шагиновым².

Авторы справедливо указывали, что с введением в действие закона³ на фоне совершенствования судебных процедур банкротства законодателями оказались упразднены внесудебные механизмы государственного регулирования процессов финансового оздоровления и профилактики банкротств.

«Внесудебные механизмы работы с кризисными предприятиями, – отмечалось в их работе, – охватывая подавляющую их часть, позволяли своевременно выявлять кризисные объекты и применять к ним более щадящие механизмы, давали реально ощутимый фискальный эффект, усиливая платежно-расчетную дисциплину предприятий-должников и пополняя бюджеты всех

уровней, способствовали реструктуризации бизнеса предприятий (избавлению от излишних и непрофильных активов, частичному репрофилированию) и поиску эффективных собственников, сохранению производств и, как следствие, обеспечению занятости населения и сохранению налогоплательщиков»⁴. Из приведенной цитаты видно, что авторы рассматривали антикризисное управление с точки зрения «внесудебного механизма работы с кризисными предприятиями». При этом предполагалось, что данный механизм формируется не законодательством, а подзаконными актами, издаваемыми специализированным органом – Федеральной службой по финансовому оздоровлению. Основываясь на практике деятельности этого органа, авторы доказывали, что «эффективность ранее действовавших внесудебных методов работы с кризисными предприятиями на базе ФСФО РФ обуславливает сегодня целесообразность компенсации их отсутствия на федеральном уровне созданием в рамках законодательства субъектов Федерации ком-

плексных систем финансового оздоровления проблемных предприятий в целях скорейшей реабилитации и развития промышленного сектора экономики»⁵.

В принципе правильная посылка в данном случае не учитывала то обстоятельство, что субъекты Федерации не могут принимать законодательные акты, противоречащие федеральному законодательству. Поэтому важно определить механизм регионального антикризисного управления именно с точки зрения действующего законодательства. На наш взгляд, таким механизмом является система среднесрочного бюджетного планирования, основанная на программно-целевом методе управления. В Постановлении Правительства РФ № 249⁶ подчеркивалось, что «федеральные целевые программы должны быть сосредоточены на реализации крупномасштабных инвестиционных, научно-технических и (или) структурных проектов, направленных на решение проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов государственной власти». Отсюда вытекает возможность реализации на уровне субъекта Федерации региональных бюджетных целевых антикризисных программ реструктуризации крупных социально значимых предприятий. При этом антикризисная политика в регионе должна рассматриваться в качестве приоритетного направления деятельности органов государственного управления прежде всего в депрессивных регионах. Основной целью этой политики должно быть создание условий для экономической стабилизации с дальнейшим переходом к устойчивому развитию хозяйственной деятельности на территории.

В рамках структурной перестройки административного управления в органах государственной исполнительной власти РФ возрастает роль теории и практики антикризисного управления в субъектах Федерации и муниципальных образованиях. Преодоление кризисной ситуации в муниципалитетах становится неотъемлемой частью региональной экономической политики.

Кризисы – явление сложное и противоречивое. Они представляют собой крайнее обострение противоречий в социально-экономической системе, угрожающих ее устойчивости и жизнеспособности. Причины, порождающие кризисные явления в социально-экономическом развитии систем, делятся на объективные, связанные с циклическим характером развития, и субъективные, отражающие ошибки, некомпетентность в управлении⁷. В основе кризисов могут также лежать природные и техногенные процессы. Опасность кризиса существует всегда, и его необходимо предвидеть и прогнозировать. Исходя из этого, антикризисное управление можно представить как систему мер по диагностике, предупреждению, нейтрализации и преодолению кризисных явлений и их причин на всех уровнях экономики, в том числе и в муниципальном образовании.

Виды кризисов могут быть самыми различными. По сферам проявления их можно разделить на следующие виды:

- экономические кризисы, связанные с неустойчивостью финансового положения предприятий в условиях нестабильности внешней среды для осуществления предпринимательской деятельности;
- управленческие кризисы, обусловленные неспособностью аппарата управления осуществлять деятельность в условиях экономического кризиса;
- функционально-бюджетные кризисы, характеризующиеся отсутствием материальных и бюджетных источников для обеспечения деятельности социальных учреждений;
- инфраструктурные кризисы, выражающиеся в неспособности местных предприятий обеспечить нормальную работу общественного транспорта, дорог, связи, предприятий коммунального сектора;
- кризис системы безопасности жизнеобеспечения и др.

В связи с многообразием проявления кризисных процессов государственное антикризисное управление должно выстраи-

ваться по уровням государственного управления и проводиться в тесном контакте с представителями органов местного самоуправления и бизнесом.

Высшим уровнем антикризисного управления является федеральный уровень. На данном уровне должны обеспечиваться правовые механизмы реагирования на кризисные ситуации. Они могут быть классифицированы по направлениям:

- разработка и внедрение правовых норм хозяйствования на всех уровнях региональной (муниципальной) экономики;
- создание стимулов для соблюдения легитимных норм хозяйствования;
- четкое определение и применение санкций за нарушение правовых норм;
- обеспечение преимуществ (выгодности) легитимной экономики;

На субрегиональный и местный уровни власти должна возлагаться ответственность за эффективное воздействие на экономические направления реализации прав собственности. В данном случае система антикризисного управления предполагает целый комплекс мероприятий, таких как:

- фиксация прав собственности;
- защита прав собственности;
- эффективное структурирование объектов собственности;
- возможность необходимого перераспределения объектов собственности (приватизация и национализация);
- содействие подбору эффективных собственников;
- привлечение к управлению государственной (муниципальной) собственностью талантливых менеджеров;
- антимонопольное воздействие.

В современных условиях возрастает роль программно-целевого метода антикризисного управления в бюджетной сфере. Кризисные явления в учреждениях и организациях бюджетного сектора во многом подобны таким же проблемам на предприятиях. Разумеется, они отличаются своими особенностями и более масштабными негативными последствиями для состояния социальной сферы.

Целью антикризисного управления регионом является как сохранение активов различного вида (как следствие, сохранение бюджетных поступлений), так и вовлечение в оборот активов, не задействованных в текущий момент для увеличения бюджета. Возможно несколько направлений антикризисного управления на уровне региона.

Первое направление обеспечивает участие органов управления региона в финансовом оздоровлении и процедурах банкротства предприятий-должников, деятельность которых имеет важное экономическое значение для развития депрессивных районов. *Второе направление* – это участие органов управления района в финансовом оздоровлении и процедурах банкротства и реструктуризации государственных (муниципальных) предприятий. И наконец, *третье направление* состоит в создании системы антикризисного управления районом как целостным хозяйственно-территориальным комплексом.

Участие органов местного самоуправления в процессах банкротства немunicipальных предприятий, находящихся на территории района, требуется в следующих случаях:

1. Органы муниципального образования являются одним из кредиторов и (или) держателем акций предприятия-банкрота или собственником имущества предприятия-банкрота.

2. В составе активов предприятия-банкрота имеются социально значимые объекты, оказывающие жизненно необходимые услуги населению муниципального образования. Защита интересов населения требует участия органов муниципального образования в перделе этой собственности.

Банкротству подвергается градообразующая организация, при этом могут быть ущемлены интересы значительной части населения муниципального образования.

Последовательность осуществления мероприятий по антикризисному управлению, как показывает опыт ряда регионов страны, может быть следующей.

Первым шагом в организации антикризисного управления является анализ исходного состояния, мониторинг социально-экономического положения районов из имеющихся источников. Здесь же проводится анализ кадрового состава подчиненных главе района служб (без квалифицированных менеджеров нельзя реализовать антикризисную программу). Одновременно необходимо осуществлять взаимодействие всех территориальных органов федеральных служб с органами местного самоуправления (прокуратура, УВД, служба судебных приставов, налоговая служба и т. д.).

Перечисленные действия необходимы для создания и запуска механизма антикризисного управления, который позволит с наименьшими затратами добиться поставленных целей. Важен также ресурсный анализ. Для этого собирается информация об имеющихся ресурсах и их движении, ресурсопотоках между предприятиями и районом, между районами, районом и областью. Изучаются активы района, их готовность к вовлечению в оборот. Здесь учитываются и природные ресурсы (лес, вода, земля), и недвижимые объекты, и социальный срез населения, причины оттока (притока) трудовых ресурсов. Важно выделить узлы пересечения финансовых и информационных потоков для последующего управления с помощью воздействий на уже имеющиеся и/или новые, сформированные узлы.

Результатом работы является возможность оценить состояние района «в текущий момент» с определенным лагом, т. е. отставанием во времени. В этом случае становятся заметны проблемные направления деятельности органов власти: неоформленная земля, недобор арендных платежей, перерасход бюджетных средств по отдельным строкам и пр. Таким образом, выявляются целевые направления антикризисной политики.

Вторым шагом формирования механизма антикризисного управления является постановка целей и формулирование задач, т. е. желаемого состояния, с учетом тех осо-

бенностей, которые выявлены на этапе анализа. Мотивирование всех действующих на территории субъектов на совместное участие в антикризисных мероприятиях. Здесь важно подчеркнуть, что нормативно-правовой базой антикризисного управления будет выступать механизм программно-целевого антикризисного бюджетирования в рамках среднесрочного бюджетного планирования, предусмотренного постановлением Правительства РФ № 118 от 6 марта 2005 г. и новой редакции Бюджетного кодекса РФ, связанной с принятием данного нормативного акта. Отсюда вытекает реальная возможность реализации мероприятий по антикризисному управлению на региональном и муниципальном уровнях.

Третий шаг – выстраивание организационного механизма антикризисного управления. Задача создаваемого механизма заключается в том, чтобы открыто, совместно проводить государственную политику на региональном и муниципальном уровнях.

Четвертый шаг – проведение постоянного мониторинга эффективности антикризисного управления и корректировка плана антикризисных мероприятий. В данном случае основной проблемой является обеспечение публичности информации о финансовом положении субъектов хозяйственной деятельности. При введении в действие федерального закона «Об официальном бухгалтерском учете», проект которого подготовлен Министерством финансов и находится в процессе согласования с Минэкономразвития, представителями независимых профессиональных сообществ бухгалтеров и аудиторов для подготовки окончательного варианта и внесение его для обсуждения в Государственную Думу РФ. Одной из важных норм данного закона является унификация правил бухгалтерского учета и предоставления публичной финансовой отчетности для всех субъектов хозяйственной деятельности независимо от их организационно-правовой формы. Это приведет к окончательному разделению налогового и финансового учета. Послед-

ний станет основой для предоставления официальной отчетности в Федеральную службу по статистике, которая сможет составлять сводный отчет по территориям и рассчитывать макроэкономические показатели по методике национальных счетов.

Пятый шаг – подготовка перехода от антикризисного управления к программно-целевому методу управления развитием района. Здесь следует особо обратить внимание на системное решение задачи формирования механизма антикризисного управления во всех районах региона. Если внимание будет сосредоточено на отдельном депрессивном районе, то может произойти такая же ситуация, которая имела место в Ульяновской области. Добившись стабильного функционирования механизма антикризисного управления в отдельно взятом районе Ульяновской области, руководство данного района столкнулось с проблемой взаимодействия с расположенным рядом отстающим районом. Причем оказалось, что «конфликт интересов» возник не вчера, а в те дни, когда руководством делались самые первые шаги по выведению своего района из кризиса. Возник так называемый «эффект Танзи», когда кризисный район стал решать свои проблемы за счет более успешного района.

Функциональная модель организации антикризисного управления в регионе, основанная на программно-целевом среднесрочном программировании является новым подходом, соответствующим современным принципам эффективности и результативности работы органов субрегиональной и муниципальной власти.

Организация деятельности по антикризисному управлению на региональном уровне представлена на рисунке. В данной модели антикризисного управления предполагается распределение функций между департаментами администрации в рамках Совета по антикризисной политике при главе администрации. Совет по антикризисной политике осуществляет формирование концепции антикризисного управления, в том числе муниципальными образованиями района (посел-

ками и селами). На заседаниях этого органа рассматриваются проблемы оздоровления важнейших предприятий, принимаются решения, которые должны быть реализованы Центром антикризисного управления.

Балансовые комиссии осуществляют мониторинг предпринимательской деятельности посредством изучения ситуации на предприятиях района, разработки предложений по восстановлению устойчивости функционирования предприятий в условиях кризиса, которые направляются в Совет и ЦАУ. В рамках балансовых комиссий должны осуществлять деятельность уполномоченные органы по финансовому мониторингу, контролю исполнения законодательства, техническому контролю и т. п. Функциональное распределение обязанностей между этими органами должно соответствовать стратегической цели и тактическим задачам антикризисного управления.

В частности, УФНС занимается подготовкой оперативной информации по нарастающей задолженности перед бюджетной системой, прокуратура осуществляет оперативное реагирование и передачу информации о поступающих жалобах на задержку выплаты зарплаты с целью немедленно разрешения проблемы и т. д.

Силловые ведомства в составе УВД и прокуратуры выполняют задачи оперативного реагирования на материалы, представляющие доказательство подготовки фиктивного банкротства, хищения имущества, нецелевого использования средств менеджментом предприятий и т. п.

Органы юстиции должны заниматься вопросами взаимодействия с приставами, саморегулируемыми организациями антикризисных управляющих. В свою очередь, филиалы и представительства СРО, действующие на территории района, решают проблемы подбора арбитражного управляющего (АУ) на конкретное предприятие для оказания организационно-консультационной помощи в проведении мероприятий по антикризисному управлению. В данном случае ставится цель – повышение про-

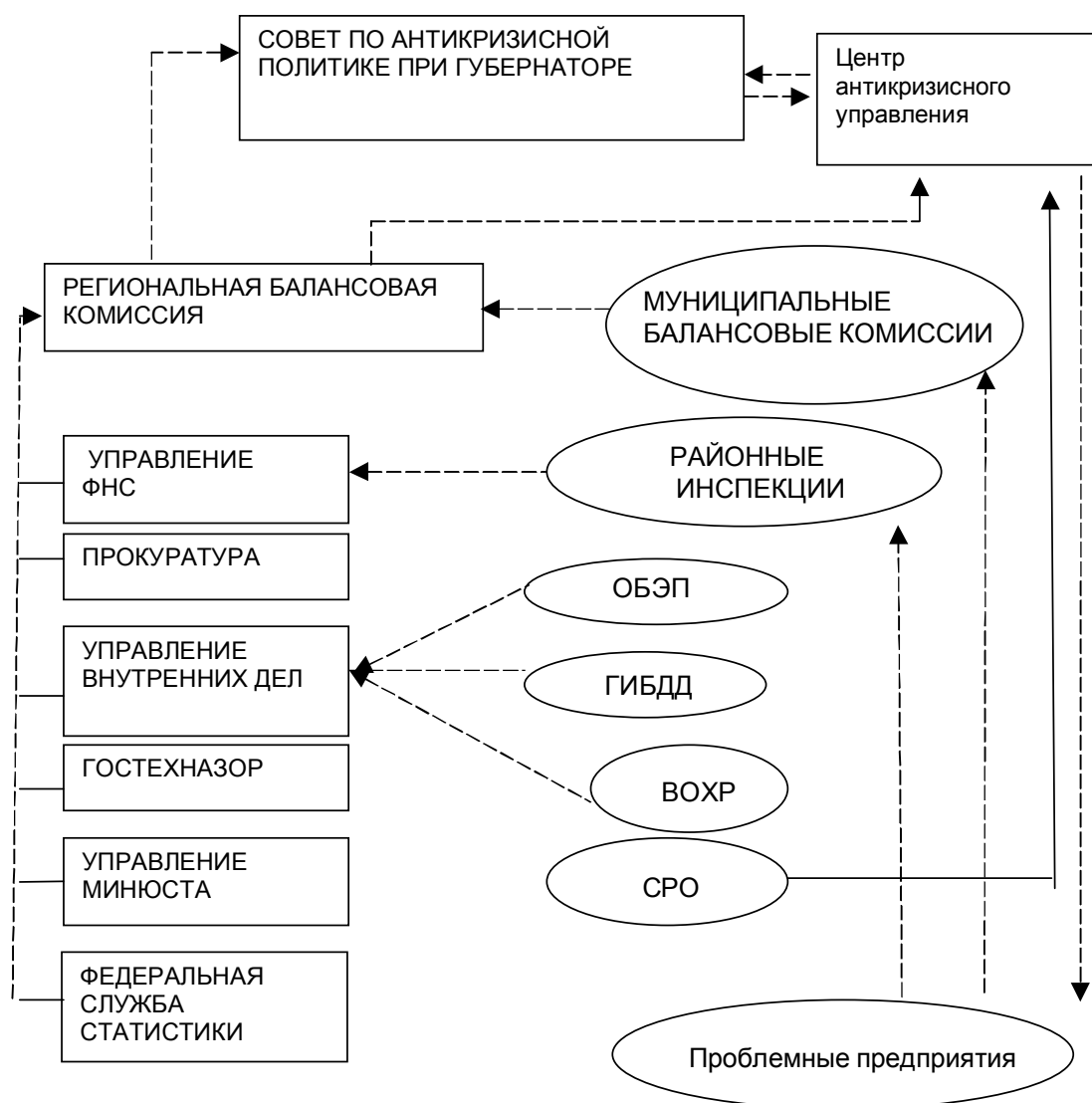


Рисунок. Функциональная схема организации антикризисного управления в регионе

фессионального уровня исполнения процедур внесудебной санации предприятий, находящихся в кризисном состоянии.

Центр антикризисного управления (ЦАУ) решает следующие задачи: проведение анализа состояния района, подготовка плана антикризисных мероприятий для согласования с Советом по антикризисной политике и утверждения Советом районных депутатов. Простой план – это таблица из трех граф: мероприятие, срок, ответственный. Развернутый план представляет собой сетевой, ленточный график антикризисных мероприятий с обязательным ука-

занием количественных результатов каждого временного этапа и возможных альтернатив в зависимости от полученных промежуточных результатов. Кроме того, ЦАУ осуществляет контроль исполнения плана антикризисных мероприятий, подготовку рекомендаций по корректировке целевой программы антикризисного управления, подготовку специальных конкурсов по государственному (региональному, муниципальному) заказу среди аудиторских фирм и СРО. ЦАУ также составляет отчеты для утверждения на Совете по антикризисной политике. При внедрении механиз-

ма антикризисного управления в конкретном районе функции субъектов могут принципиально изменяться. Здесь важно не количество органов, а достоверность получаемой информации и оперативность реагирования. Например, можно функции балансовой комиссии передать в Центр антикризисного управления и т. д.

Исходя из данной модели, можно определить основные параметры программно-целевого бюджета организации антикризисного управления на территории. Для этого необходимо определить генеральную цель, задачи и объем ресурсов для их достижения.

Пример программно-целевого бюджета представлена в таблице.

Таблица

Бюджет программы антикризисного управления в регионе

Генеральная цель:						
1. Повышение доходов регионального бюджета за счет оздоровления финансово-хозяйственной деятельности стратегически значимых для региональной экономики предприятий и организаций.						
2. Создание новых рабочих мест за счет оздоровления бизнеса						
Задачи:						
1. Организация мониторинга предпринимательской среды.						
2. Разработка и внедрение публичных отчетов о результатах деятельности для субъектов на всех уровнях региональной (муниципальной) экономики.						
3. Создание стимулов для соблюдения легитимных норм хозяйствования.						
4. Четкое определение и применение санкций за нарушение норм бюджетного, налогового и трудового законодательства.						
5. Обеспечение преимуществ (выгодности) легитимной экономики						
Контрольные показатели	1-й плановый год, %	2-й плановый год, %	3-й плановый год, %			
1. Увеличение поступления от налога на прибыль (доход)	10	12	15			
2. Увеличение занятости (НДФЛ, налог на имущ. и т. д.)	5	8	12			
Подпрограммы	Финансирование расходов (тыс. руб.)					
	Бюджетный сектор			Частный сектор (муниципальный заказ)		
	1-й год	2-й год	3-й год	1-й год	2-й год	3-й год
1. Организация мониторинга предпринимательской среды Балансовая комиссия Центр антикризисного управления СРО	5000	8000	12000	3000 1500	4000 3000	6000 5000
2. Разработка и внедрение публичных отчетов о результатах деятельности для субъектов на всех уровнях региональной (муниципальной) экономики Региональная налоговая инспекция Региональный орган статистики Финансовое управление администрации	1200 1600 1700	2800 2500 2800	3200 3000 3600			
3. Создание стимулов для соблюдения легитимных норм хозяйствования Управление министерства юстиции Прокуратура ОБЭП	2700 3500 6200	3400 4200 7500	4100 5600 8000			
5. Определение и применение санкций за нарушение норм бюджетного, налогового и трудового законодательства Региональная налоговая инспекция Прокуратура	1200 1400	1000 1000	800 800			
6. Обеспечение преимуществ (выгодности) легитимной экономики Региональная налоговая инспекция СРО Гостехнадзор	300 1000		1000	500	500	500
Итого	24000	35000	45000	5000	7500	11500

ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ

Сравнивая затраты и результаты роста поступлений в бюджеты региона по годам, можно определить эффективность программно-целевого антикризисного управления.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ *Утевский А. С.* Методология реформирования промышленной фирмы в динамике ее становления и развития: Дис. на соиск. учен. степени д-ра эк. наук. СПб.: СПУЭиФ, 2001.

² *Утевский А., Павлова Е., Шагинов Ю.* Программа финансового оздоровления проблемных предприятий: пути и возможности субъектов федерации // Эмитент, Северо-Запад. www.emitent.spb.ru

³ Федеральный Закон № 127-ФЗ от 26.10.02 г. «О несостоятельности (банкротстве)»

⁴ *Утевский А., Павлова Е., Шагинов Ю.* Указ. соч.

⁵ Там же.

⁶ Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (с изменениями от 23 декабря 2004 г.).

⁷ Эффективность государственного управления / Пер. с англ.; Общ. ред. С. А. Братчикова и С. Ю. Глазьева. М.: Консалтбанкир, 1998.