12. Антикризисное управление территорией

12.1. Понятия антикризисного управления и антикризисного

регулирования территорией. Типология кризисов территорий.

Антикризисное управление территорией - постоянно реализуемый вид деятельности органов государственного управления и местного самоуправления, обеспечивающий сохранение оптимальной структуры территориальной экономики, ее устойчивое развитие и сглаживание негативных последствий кризисов различной природы. Антикризисное регулирование – это система мер организационно-экономического и нормативно-правового воздействия со стороны государства, цель которого обеспечить защиту муниципальных образований от кризисных ситуаций, устойчивое развитие местной экономики. Природа кризисных явлений в экономике регионов и муниципальных образований. Одной из специфических особенностей системы муниципального управления в условиях рыночной экономики является двойственная роль органов местного самоуправления в хозяйственных процессах. С одной стороны, они являются крупными собственниками и активными участниками хозяйственных отношений, с другой стороны, обладая властными полномочиями, они имеют возможность непосредственно регулировать эти отношения путем издания соответствующих нормативных правовых актов. Такое положение вещей требует обоснования научных подходов к пониманию сущности и природы кризисных явлений, к определению места и роли антикризисного управления в системе управления территорией. В первую очередь, необходимо выяснить, какие макроэкономические параметры сигнализируют о возможности развития кризисной ситуации, с тем, чтобы иметь возможность своевременно разработать эффективную антикризисную стратегию и сгладить негативные моменты циклического развития экономики, обеспечив экономический рост. Экономические кризисы связывают с определенной фазой цикла производства (кризис, депрессия, оживление, подъем), во время которой происходит насильственное восстановление нарушенных пропорций воспроизводства. Современная экономическая теория исходит из предпосылки, что циклические колебания и кризисы являются необходимыми составляющими экономического развития, поэтому многие современные исследования посвящены проблемам создания и организации функционирования системы стабилизационных мер, сглаживающих негативные моменты цикличности. Стабильное или нестабильное финансовое состояние предприятий напрямую влияет на местные бюджеты, которые, в свою очередь, являются индикаторами экономического состояния территории. Именно в таком контексте, как правило, рассматривается система антикризисного управления территорией.

Типология кризисов территорий.

По причинам возникновения.

1. Стратегический кризис – затрагивает все сферы местной экономики, возникает при потере администрацией стратегического видения проблем развития территории, при желании сохранить преимущественно административный механизм управления и отказе переходить на рыночные методы хозяйствования, особенно характерен для территорий с относительно высокой долей государственного и муниципального сектора.

2. Кризис «успеха» – возникновение неплатежеспособности в связи с недостатками менеджмента, когда наблюдается необоснованный рост расходов бюджета, что в будущем может привести к необходимости расширенного использования заемных средств. Выражается в снизившейся доле собственных доходов бюджета.

3. Кризис неплатежеспособности – внешнее проявление нарушений в функционировании территориальной системы, когда муниципальное образование не способно погасить свои долги. Причиной такого кризиса чаще всего является несвоевременное поступление средств в местный бюджет от других уровней бюджетной системы, разовые незапланированные расходы бюджета, необходимость формировать резервные фонды. Кредиторы отказываются ждать оплату за поставленные товары и оказанные услуги, а также выполнять работы или услуги по муниципальному заказу без предоплаты, банки отказывают в дальнейшей выдаче кредитов. Кризис неплатежеспособности может быть устранен за короткое время, но при частом возникновении фактов неплатежеспособности с некоторого момента платежи резко прекращаются.

2. По длительности.

1. Долгосрочный – для стратегического кризиса.

2. Среднесрочный – для кризиса «успеха».

3. Краткосрочный – для кризиса неплатежеспособности.

3. По стадиям. Обратимые кризисы – администрация муниципального образования самостоятельно или с участием заинтересованных сторон производит преобразования в экономической, финансовой, социальной и политической сферах, в результате которых восстанавливает платежеспособность

12. 2. Формы и инструменты государственных и муниципальных заимствований.

Формы долговых обязательств. Долговые обязательства Российской Федерации могут быть выражены в следующих пяти формах. Государственный заем (заимствование) – это передача в собственность России денежных средств, которые они обязуются возвратить в той же сумме с уплатой процента (платы) на сумму займа. Государственные заимствования РФ – это займы и кредиты, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства РФ как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками. Законодатель определяет государственные внешние заимствования РФ и государственные внутренние заимствования РФ.

Выпуск государственных займов осуществляется посредством эмиссии ценных бумаг соответствующего уровня. Государственные долговые обязательства, составляющие внутренний долг, должны быть выражены и оплачиваться в валюте РФ.

В целях оформления государственных внутренних займов выпускаются ценные бумаги различных видов: облигации, казначейские обязательства, бескупонные облигации и другие, относящиеся к эмиссионным ценным бумагам. Наиболее распространенным видом ценных бумаг по государственным займам являются облигации внутреннего государственного займа. Облигации внутренних займов выпускаются, как правило, на предъявителя.

Внутренние государственные займы оформляются также посредством выпуска государственных казначейских обязательств. Казначейские обязательства – это вид размещаемых на добровольной основе среди населения и юридических лиц государственных ценных бумаг, удостоверяющих внесение их держателями денежных средств в бюджет и дающих право на получение фиксированного дохода в течение всего срока владения этими ценными бумагами.

Третьей формой государственного долга являются договоры и соглашения о получении соответствующим заемщиком бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы.

Способами обеспечения исполнения обязательств по возврату бюджетного кредита могут быть только банковские гарантии, поручительства, залог имущества, в том числе в виде акций, иных ценных бумаг, паев, в размере не менее 100 % предоставляемого кредита.

Самостоятельной формой государственного долга являются также договоры о предоставлении РФ муниципальных гарантий. Государственной гарантией признается способ обеспечения гражданско-правовых обязательств, в силу которого соответственно РФ, как гарант, дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается государственная гарантия, обязательства перед третьими лицами полностью или частично. Гарантии предоставляются, как правило, на конкурсной основе.

Пятой формой государственных федеральных долговых обязательств являются соглашения и договоры, в том числе международные, заключенные от имени России, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств РФ прошлых лет. Реструктуризация долга – это основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств. Долговые обязательства государства могут различаться не только по форме, но и по продолжительности.

Различают: краткосрочные (до 1 года), среднесрочные (от 1 года до 5 лет) и долгосрочные (от 5 до 30 лет) обязательства. Сроки погашения долга определяются конкретными условиями внутреннего государственного займа. В любом случае срок погашения государственных долговых обязательств не может превышать 30 лет, а муниципальных – 10 лет. Государственные и муниципальные заимствования: цели, виды, сроки погашения. Государственные и муниципальные заимствования, являющиеся главным источником покрытия бюджетного дефицита, представляют собой передачу в распоряжение органов государственной власти и органов местного самоуправления средств, которые заемщики обязуются возвратить в той же сумме с уплатой процента (дохода в иной форме) на сумму заимствования.

Целью проведения заимствований является получение органами власти и органами местного самоуправления в свое распоряжение дополнительных финансовых средств, которые они могли бы направить на финансирование мероприятий, не обеспеченных доходами, или осуществление программ экономического и социального развития. Кредиторами органов власти и органов местного самоуправления могут выступать многочисленные юридические и физические лица (резиденты и нерезиденты), национальные органы власти другого уровня, правительства иностранных государств, международные финансовые организации.

Отношения между заемщиками и кредиторами регулируются нормами национального и международного права, включая двусторонние договоры и соглашения. В России в зависимости от субъекта, осуществляющего привлечение средств, заимствования подразделяются на государственные заимствования Российской Федерации, государственные заимствования субъектов РФ и муниципальные заимствования. Государственные и муниципальные заимствования могут-быть внутренними и внешними. Внутренние заимствования проводятся на национальном рынке и в национальной валюте, внешние — осуществляются на внешних рынках и в иностранных валютах. При этом в России право внешних заимствований закреплено за Российской Федерацией и субъектами РФ. Внутренние заимствования могут проводить органы государственной власти и органы местного самоуправления. Заимствования проводятся в двух формах: государственных и муниципальных займов и прямых кредитов. Виды государственных и муниципальных ценных бумаг. Государственные и муниципальные ценные бумаги могут быть выпущены в виде облигаций или иных ценных бумаг, относящихся к эмиссионным ценным бумагам в соответствии с Федеральным законом "О рынке ценных бумаг", удостоверяющих право их владельца на получение от эмитента указанных ценных бумаг денежных средств или в зависимости от условий эмиссии этих ценных бумаг иного имущества, установленных процентов от номинальной стоимости либо иных имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями указанной эмиссии

12.3. Управление государственным и муниципальным долгом.

Государственный долг, с материальной точки зрения представляющий собой общую сумму задолженности государства по непогашенным долговым обязательствам и невыплаченным по ним процентам. Такой долг называется капитальным государственным долгом. Выделяют еще текущий государственный долг, представляющий собой сумму расходов государства по всем долговым обязательствам, срок погашения которых уже наступил. Муниципальный внутренний долг представляет собой общую сумму задолженности муниципального образования по непогашенным долговым обязательствам и невыплаченным по ним процентам. Государственный долг РФ определяется как долговые обязательства РФ перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права. Государственный долг субъекта РФ определяется как совокупность долговых обязательств субъекта РФ. При этом закрепляется, что государственный долг РФ полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну, а государственный долг субъекта РФ - соответственно всем имуществом субъекта РФ, составляющим казну субъекта РФ. Это несколько шире гарантий, установленных Законом РФ "О государственном внутреннем долге Российской Федерации". Муниципальный долг как совокупность долговых обязательств муниципального образования полностью и без условий, как закреплено в ст. 100 БК РФ, обеспечивается всем муниципальным имуществом, составляющим муниципальную казну. Структура государственного (муниципального) долга. Долговые обязательства Российской Федерации могут существовать в виде обязательств по: 1) кредитам, привлеченным от имени Российской Федерации как заемщика от кредитных организаций, иностранных государств, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц; 2) государственным ценным бумагам, выпущенным от имени Российской Федерации; 3) бюджетным кредитам, привлеченным в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; 4) государственным гарантиям Российской Федерации; 5) иным долговым обязательствам, ранее отнесенным в соответствии с законодательством Российской Федерации на государственный долг Российской Федерации. В объем государственного внутреннего долга Российской Федерации включаются: 1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации; 2) объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации; 3) объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным Российской Федерацией; 4) объем обязательств по государственным гарантиям, выраженным в валюте Российской Федерации; 5) объем иных (за исключением указанных) долговых обязательств Российской Федерации, оплата которых в валюте Российской Федерации предусмотрена федеральными законами до введения в действие настоящего Кодекса. В объем государственного внешнего долга Российской Федерации включаются: 1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте; 2) объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в иностранной валюте, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям), привлеченным под государственные гарантии Российской Федерации; 3) объем обязательств по государственным гарантиям Российской Федерации, выраженным в иностранной валюте. Долговые обязательства субъекта Российской Федерации могут существовать в виде обязательств по: 1) государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации; 2) бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; 3) кредитам, полученным субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций; 4) государственным гарантиям субъекта Российской Федерации. В объем государственного долга субъекта Российской Федерации включаются: 1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации; 2) объем основного долга по кредитам, полученным субъектом Российской Федерации; 3) объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; 4) объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом Российской Федерации; 5) объем иных (за исключением указанных) непогашенных долговых обязательств субъекта Российской Федерации. В объем государственного внутреннего долга субъекта Российской Федерации включаются: 1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации; 2) объем основного долга по кредитам, полученным субъектом Российской Федерации, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации; 3) объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; 4) объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом Российской Федерации, выраженным в валюте Российской Федерации; 5) объем обязательств субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований); 6) объем иных (за исключением указанных) непогашенных долговых обязательств субъекта Российской Федерации, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации. В объем государственного внешнего долга субъекта Российской Федерации включаются: 1) номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте; 2) объем основного долга по кредитам, полученным субъектом Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте; 3) объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом Российской Федерации в иностранной валюте, а также предоставленным в обеспечение обязательств в иностранной валюте; 4) объем иных (за исключением указанных) непогашенных долговых обязательств субъекта Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте. 6. Долговые обязательства субъекта Российской Федерации могут быть краткосрочными (менее одного года), среднесрочными (от одного года до пяти лет) Долговые обязательства муниципального образования могут существовать в виде обязательств по: 1) ценным бумагам муниципального образования (муниципальным ценным бумагам); 2) бюджетным кредитам, привлеченным в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; 3) кредитам, полученным муниципальным образованием от кредитных организаций; 4) гарантиям муниципального образования (муниципальным гарантиям). В объем муниципального долга включаются: 1) номинальная сумма долга по муниципальным ценным бумагам; 2) объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным в местный бюджет; 3) объем основного долга по кредитам, полученным муниципальным образованием; 4) объем обязательств по муниципальным гарантиям; 5) объем иных (за исключением указанных) непогашенных долговых обязательств муниципального образования. Управление государственным (муниципальным) долгом. Под управлением государственным внутренним долгом понимается совокупность мероприятий государства по выплате доходов кредиторам и погашению займов, а также порядок, условия выпуска (выдачи) и размещения долговых обязательств РФ.

К основным методам управления государственным долгом следует отнести:

♣ Рефинансирование — погашение старой государственной задолженности путем выпуска новых займов.

♣ Конверсия — изменение размера доходности займа, например, снижение или повышение процентной ставки дохода, выплачиваемого государством своим кредиторам.

♣ Консолидация — увеличение срока действия уже выпущенных займов.

♣ Унификация — объединение нескольких займов в один.

♣ Отсрочка погашения займа проводится в условиях, когда дальнейшее активное развитие операций по выпуску новых займов не эффективно для государства.

♣ Аннулирование долга — отказ государства от долговых обязательств.

♣ Реструктуризация долга — погашение долговых обязательств с одновременным осуществлением заимствований (принятием на себя других долговых обязательств) в объемах погашаемых долговых обязательств с установлением иных условий обслуживания долговых обязательств и сроков их погашения. В Бюджетном кодексе РФ отмечается, что реструктуризация долга может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга. Цикл управления государственным долгом состоит из трех стадий:

1. Управление привлеченным долгом может базироваться как на прямом государственном управлении, так и на косвенных методах, включающих выдачу государственных гарантий и нормативно-административное регулирование привлечения не гарантированных кредитов частными фирмами.

2. Управление размещением государственного долга характеризуется как ключевой активный элемент в системе управления долгом. Можно выделить три способа возможного использования привлекаемых ресурсов:

♣ финансовое размещение, когда из внешнего источника осуществляется финансирование инвестиционных проектов и развития экономики. Данный способ является наиболее прогрессивным видом использования внешнего долга; бюджетное использование, при котором привлеченные ресурсы направляются на финансирование текущих бюджетных расходов, в том числе на обслуживание внешней задолженности. Этот способ использования привлекаемых с международного рынка ресурсов является наименее эффективным из существующих;

♣ смешанное бюджетно-финансовое размещение, когда заимствования используются как на финансирование текущих потребностей бюджета, так и на развитие экономики в целом. 3. Управление погашением государственного долга. Погашение долга производится из трех основных источников: из бюджета; за счет золотовалютных резервов, собственности; из новых заимствований

12. 4. Процедуры антикризисного управления территорий

В самом общем виде процедуры антикризисного управления территорией можно разделить на две группы:

внешние, проводимые федеральными или региональными органами власти, и внутренние, не требующие вмешательства со стороны. Каждая из этих процедур (за исключением банкротства муниципалитетов) в той или иной степени закреплена законодательно и применяется в России ПРОЦЕДУРЫ АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИЕЙ ВНЕШНИЕ ВНУТРЕННИЕ ВНЕШНИЙ КОНТРОЛЬ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА САНАЦИЯ БЮДЖЕТА РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ДОЛГА ФЕДЕРАЛЬНОЕ (ГОСУДАРСТВЕННОЕ) ВМЕШАТЕЛЬСТВО РЕОРГАНИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РАЗРАБОТКА АНТИКРИЗИСНОЙ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ Внешний контроль исполнения местного бюджета. Нарушение параметров местного бюджета, предусмотренных ст. 106, 111, 112 Бюджетного кодекса, позволяет уполномоченному органу субъекта федерации назначить ревизию местного бюджета и по ее результатам передать исполнение этого бюджета под контроль органа, исполняющего региональный бюджет.

Принципы внешнего контроля исполнения местного бюджета: (1) законность; (2) гласность; (3) недопустимость ограничения конституционных гарантий самостоятельности органов местного самоуправления при осуществлении ими своих полномочий. Источниками информации могут служить правовые акты органов местного самоуправления; отчеты об исполнении местного бюджета; данные, полученные органами государственного финансового контроля Федеральное (государственное) вмешательство.

За рубежом применяются следующие меры федерального вмешательства, не все из которых предусмотрены российским законодательством и большинство из которых характеризуют отношения между федеральным центром и регионами:

1) введение режима чрезвычайного положения (предусмотрено положениями статей 56 и 88 Конституции РФ, Законом РСФСР «О чрезвычайном положении» от 17 мая 1991 г. и Законом РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г.);

2) введение прямого федерального (президентского) правления (например, ст. 16 Конституции Швейцарии);

3) перераспределение полномочий между федеральными органами власти, органами власти субъектов федерации и органами местного самоуправления (предусмотрено ч. 2 и 3 ст. 78 и ч. 2 ст. 132 Конституции РФ);

4) импичмент, снятие с должностей руководителей субъектов Федерации и органов местного самоуправления (в отношении руководителей субъектов Федерации Президент Российской Федерации вправе пользоваться подобным полномочием с 1 августа 2000 г. благодаря принятию поправок к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г.);

5) роспуск законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ и назначение новых выборов (предусмотрен ч.4 ст.9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г.);

6) применение мер бюджетно-финансового воздействия;

7) перевод под непосредственное подчинение федерального правительства подразделений милиции, внутренних войск, иных силовых ведомств субъектов федерации (позволяет во всем остальном сохранить обычный режим функционирования на территории субъекта РФ органов государственной власти и управления);

8) отмена незаконного решения органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в случае их противоречия Конституции и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод граждан (правом приостановки подобных актов обладает Президент РФ, правом отмены – Конституционный Суд РФ);

9) ликвидация субъекта федерации как самостоятельного образования или же исключение субъекта федерации из состава РФ. Подобные меры в российском законодательстве отсутствуют, однако ряд специалистов высказывается за возможность их правового закрепления.

Возможно применение таких форм реорганизации территории, как:

а) преобразование субъекта федерации в федеральную территорию;

б) присоединение территории одного субъекта федерации к территории другого;

в) включение субъекта федерации в состав другого субъекта в качестве административно-территориального образования. Реорганизация муниципальных образований. Это одна из наиболее сложных процедур антикризисного управления. За рубежом она применяется более широко, хотя и в России имеется необходимая правовая база. Реорганизация муниципального образования – это совокупность мер, направленных на оптимизацию размера муниципального образования (по территории и численности населения), позволяющего обеспечить экономическую жизнеспособность муниципалитета. Несмотря на существующую систему финансового выравнивания, из 12 тысяч муниципалитетов, действующих сегодня в России, только 700 обеспечивают себя финансовыми ресурсами, все остальные дотационные (ситуация усложнится после перехода на новую систему местного самоуправления), поэтому проблема реорганизации в целях предотвращения кризисных ситуаций является актуальной и для России.

В России применяют следующие основные методы реорганизации муниципальных образований: (1) объединение (слияние); (2) присоединение; (3) разделение; (4) выделение; (5) преобразование; (6) ликвидация. Объединение представляет собой территориальное соединение муниципальных образований, в результате которого образуется новое муниципальное образование. Объединяющиеся муниципальные образования утрачивают свой статус и исключаются из Реестра административнотерриториальных образований и населенных пунктов субъекта федерации. Присоединение представляет собой территориальное присоединение одного муниципального образования к другому, в результате чего присоединяющееся муниципальное образование утрачивает свой статус, исключается из Реестра административно-территориальных образований и населенных пунктов субъекта федерации и становится частью другого муниципального образования. Муниципальное образование, к которому присоединяется другое муниципальное образование, сохраняет свой статус. Разделение представляет собой территориальное разделение одного муниципального образования на два или более муниципальных образования, в результате чего разделяющееся муниципальное образование утрачивает свой статус и исключается из Реестра административно-территориальных образований и населенных пунктов субъекта федерации. Выделение представляет собой территориальное выделение из муниципального образования одного или нескольких входящих в его состав территориальных образований, в результате чего последние приобретают статус муниципальных образований. Выделение из муниципального образования одного или нескольких муниципальных образований не влечет за собой упразднения муниципального образования, из которого они выделились, или изменения его статуса. Преобразование представляет собой изменение статуса муниципального образования.

Порядок реорганизации административно-территориальных образований в форме преобразования применяется также к включению в их состав населенных пунктов и иных территорий, не являющихся административнотерриториальными образованиями субъекта федерации, установлению и перенесению административных центров районов, изменению их границ. Банкротство муниципальных образований. Опыт зарубежных стран показывает, что специальный порядок взаимодействия всех заинтересованных сторон при проблемах с исполнением обязательств муниципальными органами, аналогичный процедурам банкротства юридических и физических лиц, целесообразно закреплять в специальном законе. Если такой закон существует, то, как правило, судебные процедуры финансового оздоровления применяются при условии участия вышестоящих бюджетов и органов государственного управления. Отдельными законами регулируется порядок выпуска и обращения муниципальных ценных бумаг и других долговых обязательств муниципалитетов.

12. 5. Антикризисное регулирование развития территорий.

Государственное антикризисное управление - часть общей системы государственного управления, включающая прогнозирование и своевременную диагностику кризисных ситуаций, анализ причин их возникновения, определение первоочередных мер по сдерживанию кризисных явлений, а также разработку комплексной программы по выходу из кризисной ситуации и восстановлению устойчивого экономического роста. Эффективность антикризисного управления зависит от реализации комплексного системного научного подхода. В периоды экономических кризисов основная нагрузка и ответственность по обеспечению экономической безопасности страны ложатся на органы государственного управления, так как государственные антикризисные меры лежат в основе выживания и выхода из кризиса как предприятий, так и домохозяйств. Государственная антикризисная политика направлена на их защиту и предотвращение банкротств и снижения уровня и качества жизни населения, поддержание потребительского и инвестиционного спроса, устранение административных барьеров для предпринимательства. В периоды кризисов роль государства в управлении экономикой и социальными процессами значительно возрастает.

Государство выполняет роль организатора и координатора правовых, финансовых, организационных, управленческих мероприятий, проводимых на всех уровнях, особенно на микроуровне. Государство берет на себя значительную часть расходов по антикризисным мерам, расширяет государственный сектор экономики для выполнения стратегических и социально значимых функций.

Прогнозирование развития внешних и внутренних факторов, влияющих на социально-экономическое развитие государства, ранняя диагностика кризиса, разработка методов, специальных программ и мер по его смягчению и преодолению, системная подготовка кадров для сферы антикризисного управления способны эффективно противостоять кризисным явлениям.

Принципы государственного антикризисного управления:

• научная обоснованность антикризисных мер;

• правовое обеспечение антикризисного управления;

• поддержка финансовой системы;

• оказание помощи крупнейшим структурообразующим предприятиям;

• приоритетность социальной защиты населения;

• предотвращение массовых высвобождений;

• поддержка малого бизнеса и расширение самозанятости населения.

К наиболее важным направлениям антикризисной политики государства относятся следующие.

1. Разработка правовой базы антикризисного управления. Государство разрабатывает правовую базу и методики антикризисного регулирования. Правовое обеспечение отражено в гражданском, бюджетном и налоговом законодательстве, в законах, регулирующих деятельность акционерных обществ, в законодательстве о конкуренции и малом предпринимательстве, о банкротстве, о страховании, в арбитражном и уголовном законодательстве.

2. Разработка механизмов финансовой стабилизации. К наиболее оперативным и эффективным мерам стимулирования экономической политики в условиях кризиса относятся меры денежно-кредитной политики. Она нацелена на нормализацию ситуации в банковской сфере и обеспечение широкого доступа предприятий к кредитованию на приемлемых условиях; способствует восстановлению инвестиционных процессов в экономике, делает кредиты более доступными для реального сектора экономики; способствует снижению ставки рефинансирования, регулированию норм обязательных резервов, операций на открытом рынке.

3. Бюджетно-налоговое регулирование. Во время кризиса возникает необходимость пересмотреть бюджет в условиях падения государственных доходов, обеспечить бюджетное финансирование антикризисных программ, уточнить размеры и ограничения бюджетного дефицита, обеспечить право на расширение возможностей для оказания поддержки предприятий и муниципальных образований, на изменение порядка администрирования таможенных платежей, на расширение состава источников финансирования дефицита бюджета и т.д. Подлежит пересмотру и политика государственных расходов, вводится режим жесткой экономии, так как чрезмерные расходы могут стать дополнительным источником финансовой нестабильности. В период кризиса повышается значимость деятельности правительства, направленной на повышение эффективности использования бюджетных средств. Бюджетная политика изменяется в зависимости от глубины и продолжительности кризиса. Изменяются и другие фискальные рычаги - госрасходы, трансферты, госзакупки и госзаймы.

4. Поддержка реального сектора экономики. Государство разрабатывает комплекс мер, нацеленных на расширение доступа предприятий к финансовым ресурсам через прямое кредитование госбанками, стимулирование частного кредитования с помощью субсидирования процентных ставок по кредитам, предоставление государственных гарантий, создание условий для выпуска акций и облигаций для последующего их выкупа уполномоченными организациями. Реальный сектор экономики очень чувствителен к налоговому регулированию, в частности снижению налогового давления в виде снижения ставок налогов и таможенных пошлин, предоставления налоговых вычетов, ограничения роста тарифов на услуги естественных монополий. Государство осуществляет закупки отдельных видов продукции, субсидирует товары и услуги за счет бюджетных ресурсов. Важными мерами служат кредитная поддержка регионов и предоставление государственных гарантий системообразующим предприятиям. Как поддержку реального сектора можно рассматривать и стимулирование внутреннего спроса. Государственная поддержка малого предпринимательства создает дополнительные возможности для сохранения объемов производства на определенном уровне, поддержания занятости, создания новых рабочих мест. В рамках антикризисных мер создаются гарантийные фонды кредитования, предоставляются дополнительные льготы в налогообложении, снижаются административные барьеры, упрощаются процедуры лицензирования и контроля малых предприятий. Учитывая невысокий уровень менеджмента на многих российских предприятиях и отсутствие у них возможностей для подготовки специалистов по антикризисному управлению, органы государственного управления оказывают содействие развитию консультационных услуг в рамках развития инфраструктуры бизнеса. Эти услуги должны быть доступны и для средних, и малых предприятий.

5. Совершенствование организационных структур государственного управления. При необходимости на федеральном, региональном уровнях управления создаются специальные организационные структуры - антикризисные комитеты, консультационные советы, для работы в которых привлекаются эксперты, главы территориальных образований, руководители структурообразующих предприятий, представители общественности и социальных учреждений. В рамках таких структур более эффективно осуществляются обмен опытом, координация деятельности, достигаются компромиссы, а органы государственного управления могут не только оказывать поддержку предприятиям, но и направлять их деятельность с учетом интересов населения территории. Продолжительность функционирования этих структур зависит от поставленных целей и задач, и по мере их выполнения они могут быть распущены или трансформированы в зависимости от новых приоритетов деятельности. Антикризисные специализированные органы государственного управления разрабатывают предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты и разрабатывают методики антикризисного регулирования, проводят мониторинг состояния экономики, отдельных отраслей и комплексов по специально разработанной системе показателей. Большое значение имеет создание единой информационной базы как основы разработки антикризисных программ и мероприятий.

6. Снижение напряженности на рынке труда. Для того чтобы сдержать рост безработицы во время кризиса, разрабатываются целевые программы содействия занятости населения. В них основной акцент делается на переподготовку безработных, поддержку активных форм поиска работы и создание временных рабочих мест для студентов. Организация опережающего профессионального обучения позволяет сократить сроки поиска новой работы для высвобождающихся работников. Содействуют занятости и меры по поддержке малого предпринимательства, организация общественных работ. Повышение мобильности рабочей силы может достигаться за счет создания единой информационной базы вакантных рабочих мест, развития аренды дешевого муниципального жилья, адресной поддержки граждан при переезде на новое место работы и жительства. Особую важность приобретает мониторинг ситуации на рынке труда, в период кризиса он проводится еженедельно по территориям страны, данные собираются, обобщаются и служат основой для оперативного управления.

7. Социальная защита населения. Кризис особенно остро проявляется в снижении уровня и качества жизни населения. Падение доходов населения в связи с увеличением числа безработных, "замораживание" зарплат работникам бюджетной сферы в целях экономии бюджетных расходов, увеличение налоговой нагрузки на работающих, рост цен на товары первой необходимости, сокращение объемов финансирования социальной инфраструктуры - все эти меры крайне непопулярны у населения. Они могут спровоцировать социальные конфликты, забастовки, демонстрации, дестабилизировать общественно-политическую ситуацию в стране. К таким мерам государственные органы управления прибегают в крайних случаях.

В целом же антикризисные меры имеют ярко выраженную социальную направленность. В рамках антикризисных программ увеличиваются выплаты по пособиям по безработице, индексируются пенсии и социальные пособия, выплачиваются субсидии гражданам за счет бюджетных ресурсов, выделяются средства для организации самозанятости населения. Чрезвычайно важны социальные функции государства в антикризисном регулировании, такие как защита высвобождающихся работников, создание новых рабочих мест, выплата социальных пособий, организация переподготовки и общественных работ, развитие самозанятости и др. Здесь государство решает одновременно две задачи - социальную защиту населения в условиях кризиса и сохранение платежеспособного спроса на территории, что чрезвычайно важно для предпринимательства.

8. Поддержка внутреннего спроса - важное направление государственной антикризисной политики. Внутренний спрос снижается в связи с падением доходов населения и корпоративного сектора. Это ограничивает возможности экономического роста, снижает стимулы для деятельности предпринимательства в стране. Государство в первую очередь поддерживает спрос на продукцию наиболее падающих отраслей (например, автомобилестроения), отраслей, имеющих мультипликативный эффект (таких как жилищное строительство), повышает государственные закупки (особенно в сфере обороны и развития инфраструктуры), увеличивает заработную плату работникам бюджетной сферы, пенсии и социальные пособия.

12. 6. Управление кризисными и депрессивными территориями.

Характеристика «депрессивность» применительно к территориальным образованиям появилась в 20-30е годы прошлого столетия, однако она не нашла своего правового закрепления. Кроме того, при существенной территориальной дифференциации регулирование территориального развития проходит в основном в рамках межбюджетных отношений и государственных целевых программ, другие инструменты используются мало из-за недостатка финансирования. Отсутствие статуса депрессивной территории приводит к тому, что выделить из общей суммы финансовой помощи, получаемой регионом из ФФПР, долю поддержки территории как депрессивной достаточно сложно. Кризисные территории испытывают трудности в краткосрочном периоде из-за исчерпания внутренних источников развития, изменения конъюнктуры рынка, несовершенства системы межбюджетных отношений.

Кризисной территорией может быть:

1. муниципальное образование, в котором значения основных социальноэкономических и бюджетно-финансовых показателей существенно хуже, чем в среднем по региону, но которое обладает потенциалом для саморазвития;

2. субъект Федерации, в котором значения основных социальноэкономических и бюджетно-финансовых показателей существенно хуже, чем в среднем по стране, но который обладает потенциалом для саморазвития. Территории внутри отдельного муниципального образования (административные районы, кварталы городов) должны относиться не к кризисным, а к условно-кризисным, т.к. в них не формируются органы местного самоуправления, они не обособлены, не наделены собственностью и не формируют бюджет. К этой же категории территорий можно отнести территории, в границах которых функционируют органы территориального общественного самоуправления – общины, советы и др. Формирование перечня кризисных территорий нецелесообразно, однако в разрешении кризисной ситуации должны принимать участие федеральные органы исполнительной власти, если в зону кризиса попадает субъект федерации, и региональные органы, если в зону кризиса попадает муниципальное образование. Соответствующие антикризисные программы формируются на региональном и муниципальном уровнях управления, причем для региональной программы целесообразно предусмотреть финансирование из федерального и регионального бюджетов, для муниципальной – из регионального и местного бюджетов.

Приоритетными видами поддержки являются консультационная (помощь в разработке и реализации антикризисной стратегии, организации маркетинговых исследований, проведении местных выборов, подготовке проекта бюджета и др.), организационная (создание координирующих органов на региональном уровне – Советов или Агентств по антикризисному управлению, помощь в обучении персонала) и финансовая (участие в финансировании инвестиционных проектов, реструктуризация задолженности, развитие социальной и инженерной инфраструктуры и др.).

Кризисные территории обладают высоким потенциалом для саморазвития и самостоятельного выхода из кризисной ситуации (кризис является кратковременным). По отношению к таким территориям термин «антикризисное управление» применяется в широком смысле – это разработка и реализация антикризисных программ по выводу конкретной территории из кризиса и сглаживания его негативных последствий.

Основные этапы:

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

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

3. диагностика возникновения кризисных ситуаций с целью принятия адекватных причине появления кризиса мер;

4. разработка 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;

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

Отличительными признаками депрессивных регионов являются:

• высокий уровень накопленного научно-технического и промышленнопроизводственного потенциала;

• значительная доля промышленности в структуре экономики;

• достаточно высокий уровень развития инфраструктуры (в т.ч. социальной);

• относительно высокий уровень квалификации кадров. Причины депрессивного состояния:

• снижение конкурентоспособности основной продукции;

• отказ от системы госзаказа и сокращение инвестиционного спроса;

• истощение минерально-сырьевой базы;

• структурные сдвиги в экономике страны.

Выделяются старопромышленные, аграрно-промышленные и добывающие (очаговые) депрессивные регионы. Эти территории в наибольшей степени пострадали от кризисных процессов (роста безработицы, спада производства и снижения реальных доходов населения) вследствие особенностей своей специализации и структуры хозяйства. Депрессивные регионы необходимо отличать от других видов проблемных регионов (районов нового освоения, слаборазвитых регионов, приграничных регионов, зон экологического бедствия и т.д.). Депрессивный регион - это в прошлом относительно благополучная территория с, как правило, высоким потенциалом. Депрессия - следствие структурного кризиса российской экономики, обусловившего неравномерный спад производства по отраслям и, соответственно, регионам их сосредоточения.

Подходы и критерии выделения депрессивных регионов

1. Статистический подход (менее трудоемок и субъективен). Задаются единые формализованные критерии, на основе которых производится отбор депрессивных регионов. В качестве основных показателей оценки целесообразно использовать: 1) "накопленный" (по сравнению с 1990-1991 гг.) и "текущий" (за последние 1- 2 года) спад промышленного производства; 2) уровень официальной безработицы и темпы ее роста (с выделением последнего года); 3) реальные доходы населения (отношение среднедушевого дохода к стоимости потребительской корзины) и темпы их изменения (в том числе за последний год). Необходимо обосновать эти показатели с привязкой к существующей на районном и городском уровне статистической базе, выбрать их критериальные значения с ориентацией на средние по России или по специально выделенной зоне со сходными условиями и разработать формализованную методику их интегрирования.

2. Структурный подход (более трудоемкий, более субъективный и более подвержен лоббированию, однако обеспечивает более точное выделение депрессивных регионов и большую эффективность использования федеральной поддержки для проведения "точечной" структурной перестройки экономики). Выделение депрессивных регионов проводится путем анализа и оценки структуры занятости и состояния предприятий промышленных узлов и районов, претендующих на получение статуса депрессивных регионов. При этом предварительно должны быть выделены "депрессивные" подотрасли и сферы производства. Потенциально депрессивные регионы должны определяться на основе оценки доли занятых на предприятиях этих подотраслей (особенно в случаях, когда эти предприятия отнесены к градообразующим) в общем числе занятых данного региона. На втором этапе необходимо провести более детальный анализ и оценку финансово-экономического состояния предприятий выделенных территорий с оценкой перспектив их сохранения (реструктуризации) в ближайшие 2-3 года.

Статус депрессивного региона получают территории с высокой концентрацией неблагополучных предприятий. Критерии отнесения территорий к категории депрессивных (проект ФЗ «Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий»):

1. расположение в границах одной административной единицы (город, район) или нескольких сопредельных адм.ед., в том числе входящих в состав одного субъекта РФ либо нескольких сопредельных субъектов РФ;

2. однородность структуры экономики депрессивной территории в каждом муниципальном образовании, входящем в состав данной территории (схожая отраслевая структура, уровень ее развития, состояние основных производственных фондов и т.п.);

3. многократный (в 3 и более раза) спад производства в основной отрасли экономики данной территории, происшедший в течение последних 12 лет;

4. значительное (более чем на 1/4) отставание oт средних по Российской Федерации в течение последних 3 лет показателей уровня безработицы (в процентах от занятости экономически активного населения) и соотношения денежных доходов и величины прожиточного минимума населения.

Принципы государственной политики в отношении депрессивных регионов

1. Принцип целенаправленности. Преодоление неблагоприятного социальноэкономического состояния на депрессивных территориях возможно лишь на основе целевых государственных программ. Эта проблема в большинстве случаев не может быть решена органами местного самоуправления самостоятельно. В зависимости от специфики территории, ее масштабов и комплекса антидепрессивных мер программы могут быть как федеральными, так и региональными (субъектов РФ) или межрегиональными.

2. Принцип единства территории. Депрессивная территория должна рассматриваться в качестве единого социально-хозяйственного комплекса во взаимосвязи социальной, производственной и экологической сфер жизнедеятельности населения при условии приоритетности решения определяющей задачи - обеспечения устойчивого повышения качества жизни людей. При этом должен соблюдаться принцип согласования интересов указанных сфер.

3. Принцип дифференциации. Государственная политика в отношении депрессивных территорий должна быть дифференцированной, предельно конкретизированной, базирующейся на объективной, широкой качественноколичественной диагностике состояния локальной территории. При этом особое значение имеет оценка сложившегося в результате реформ производственноэкономического состояния предприятий.

4. Принцип обоснованности. Формированию государственной политики должен предшествовать научно обоснованный долгосрочный прогноз функционирования экономики и социальной сферы региона и концепция его развития на срок не менее 5-10 лет. Эти материалы могут быть разработаны лишь после уяснения перспектив основных градообразующих предприятий.

5. Принцип согласованности интересов. Условием реализации политики государства в депрессивных регионах является социальное партнерство, для достижения которого должна быть отработана процедура согласования интересов всех участников процесса реализации государственной политики, обеспечена обоснованность и прозрачность намечаемых мероприятий, предусмотрены механизмы корректировки политики в случае непонимания ее населением.

Формы федеральной поддержки депрессивных регионов:

1. финансирование федеральных программ поддержки депрессивных территорий (на возмездной и на безвозмездной основе).

2. предоставление на определенный срок и на определенных условиях преференций и иных льгот организациям, зарегистрированным и осуществляющим свою деятельность на депрессивных территориях, содействие реструктуризации этих организаций, переподготовке кадров в целях облегчения доступа организаций и населения этих территорий к действующим или формирующимся направлениям федеральной поддержки, а также первоочередное рассмотрение заявок на получение средств на реконструкцию и санацию производства;

3. оказание правовой, организационной, финансовой и иной поддержки органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления в целях развития депрессивных территорий. Первоначально основной формой поддержки может быть концентрация уже предусмотренных нормативно-законодательными актами рычагов и механизмов поддержки предпринимательства, привлечения частных (в т.ч. иностранных) инвестиций, содействия инвестиционной активности, реструктуризации предприятий, переподготовки кадров и др. Инструменты санации депрессивных территории:

1) временная консервация, когда средства государственной поддержки препятствуют дальнейшему разрушению экономики, не устраняя ее причин (созданы предпосылки для дальнейшего оживления и подъема),

2) реструктуризация территориальной системы, которая предполагает трансформацию экономического потенциала, социальную разгрузку территории, устранение причин экологических катастроф и т.д., а также укрупнение муниципалитетов или их реорганизацию в других формах;

3) тотальная санация, т.е. прекращение деятельности муниципальных образований, их ликвидация и переселение жителей.

Вопросы к семинарам.

1. Понятия и типология кризисов территорий.

2. Формы и инструменты государственных заимствований.

3. Объем государственного долга и его состав

4. Основные методы управления государственным долгом.

5. Процедуры антикризисного управления территорией

6. Принципы государственного антикризисного управления:

7. Основные направления антикризисной политики государства

8. Характеристика «депрессивность» применительно к территориальным образованиям.

9. Отличительными признаками депрессивных регионов.

10. Подходы и критерии выделения депрессивных регионов

11. Принципы государственной политики в отношении депрессивных регионов

12. Формы поддержки депрессивных регионов.

Литература

1. Антикризисное управление в промышленности: науч.-практ. пособие / Михайлов Л.М. М.: Экзамен, 2004.224 с.

2. Антикризисный PR и консалтинг / А.С. Ольшевский. – СПб.: Питер, 2003. – 432 с.

3. Кожевников Н.Н., Борисов Е.И. Основы антикризисного управления предприятиями. – М., «Академия», 2005. – 496 с.

4. Методология антикризисного управления: учебно-практ. пособие / Г.Б. Юн. – М.: Дело, 2004. – 432 с.

5. Полещук В.М. Правое регулирование несостоятельности (банкротства) // Дайджест журнала «Право и жизнь». – М.: ЮНИТИДАНА, 2005. – 38 с.

6. Словарь по антикризисному управлению / Г.Б. Юн, Г.К. Таль, В.В. Григорьев. – М.: Дело, 2003. – 448 с.

7. Степанов С.П. Антикризисное регулирование экономики: теория и практика // Дайджест журнала «Право и жизнь». – М.: ЮНИТИДАНА, 2005. – 38 с.

8. Рудый К.В. Финансовые, денежные и кредитные системы зарубежных стран: учебное пособие / К.В. Рудый. – М.: Новое знание, 2004. – 400 с.

9. Чижов П.Н. Опыт антикризисного управления в странах бывшего соцлагеря: состояние и перспективы // Дайджест журнала «Право и жизнь». – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – С. 121.