

# КЛЮЧЕВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ АНТИКРИЗИСНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

**О. П. ОВЧИННИКОВА<sup>1)</sup>**  
**Н. Н. КУРИЛЕНКО<sup>2)</sup>**

*<sup>1)</sup> Орловская региональная академия государственной службы*

*<sup>2)</sup> Белгородский государственный университет*

*e-mail:  
kurilenko@bsu.edu.ru*

Изложены базовые понятия и механизм антикризисного регулирования муниципального развития. Обоснована система прямых и косвенных методов антикризисного регулирования, предложены мероприятия по выводу социальной сферы муниципальных образований из кризисного состояния, ее стабилизации и дальнейшему развитию. Исходные данные, определяющие формирование антикризисного регулирования муниципального развития, представлены моделью, в которой выделены основные параметры, влияющие на процесс стабилизации хозяйственной деятельности местных предприятий.

Ключевые слова: муниципальное развитие, антикризисное регулирование, методы и механизмы стабилизации экономического развития, модель антикризисного регулирования муниципального развития.

---

Проблемы большинства муниципальных образований центрально-европейской части Российской Федерации идентичны: упадок сельскохозяйственной деятельности, неразвитость инфраструктуры, депопуляция, плохое качество услуг сельских территорий по сравнению с городской зоной, сильная зависимость от сельского хозяйства и отсутствие возможностей для несельскохозяйственных видов деятельности.

Финансовый кризис нанес серьезный удар по сельским территориям. Многие из предприятий, работающих здесь, перешли на сокращенный режим работы. До кризиса программы развития сельской местности включали поддержку фермерских хозяйств и развитие альтернативных видов деятельности (туризм, лесное хозяйство, промышленность), которые позволяют обеспечивать большее количество возможностей занятости и увеличения доходов<sup>1</sup>, а в «Программе антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год»<sup>2</sup> уже ничего не сказано о поддержке сельскохозяйственных территорий. В основном, меры Правительства направлены на поддержку крупных предприятий и финансовой системы. Косвенно муниципальные образования в программе могут рассчитывать на поддержку малого бизнеса и обеспечение общественных работ для местных жителей.

Следует отметить, что значительная часть трудоспособного населения сельских территорий уезжала «на заработки» в крупные города и районы Крайнего Севера. Однако с консервацией значительной доли строительного комплекса и ряда предприятий потребность в кадрах снизилась, следовательно, эти люди возвращаются в свои города, создавая дополнительную нагрузку на местный рынок труда.

В таких условиях возникает необходимость в проведении антикризисных мероприятий на местном уровне.

Организационно-экономическое содержание антикризисного регулирования муниципального развития можно рассматривать с нескольких теоретико-методических позиций:

- а) как экономическую категорию, которая обладает собственным содержанием и понятийным аппаратом;
- б) как самостоятельный управленческий процесс и целостную систему воздействий на социально-экономические процессы и явления.

Целью антикризисного регулирования муниципального развития является разработка и реализация мер, направленных на нейтрализацию наиболее опасных (интенсивно

---

<sup>1</sup> Суглобов А.Е. Перспективы социального развития сельских регионов и использование результатов экономического анализа для управленческих решений // Региональная экономика. 2006. №11. С. 35.

<sup>2</sup> Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год [Электронный ресурс] / Интернет-портал Правительства Российской Федерации.

влияющих на завершающее явление) факторов, приводящих к кризисному состоянию. Цель антикризисного управления предполагает стремление к оптимальной степени стабилизации в отдельных сферах муниципального хозяйства посредством эффективной системы воздействий на «кризисные точки» муниципальной экономики (предприятия, рынки и т.п.).

Конкретные цели антикризисного регулирования могут относиться к определенной сфере хозяйствования, отрасли производства товаров и услуг, тому или другому виду продукции, предприятию, конкретным рынкам и т.п.

Тогда, *антикризисное регулирование муниципального развития* – это регламентированная нормами права деятельность органов местного самоуправления, базирующаяся на специфических принципах экономического и административного воздействия на кризисные ситуации в муниципальной социально-экономической системе. С точки зрения практической деятельности, антикризисное регулирование представляет собой совокупность действий и операций по наблюдению за финансовыми сторонами деятельности как органов местного самоуправления, так и хозяйствующих субъектов на территории муниципального образования и воздействия на них с применением специфических административных и финансовых форм и методов.

Таким образом, антикризисное регулирование муниципального развития – это реализация права органов местного самоуправления и государственного управления законодательным путем обеспечивать стабильное функционирование муниципальной экономики, осуществляемая в рамках проводимой государственной, региональной и местной политики через систему законодательных, организационных, административных, правовых и др. мер.

Задачей антикризисного регулирования муниципального развития выступает контролируемость состояния муниципальной экономики в соответствии с заданными целями и нормами функционирования.

К общим принципам антикризисного регулирования могут быть отнесены: нейтральность, экономичность, непрерывность, действенность, своевременность и др. Они концентрируют и фиксируют объективные закономерности функционирования общества и государства, выражают решающие условия целенаправленного развития системы государственного регулирования, реализацию принципов свободы, демократизма, законности и др., предопределяют объективную необходимость выполнения учетно-аналитической, статистической, контрольной деятельности в работе органов местного самоуправления.

Основные принципы антикризисного регулирования в совокупности с задачами, объектами и субъектами регулирования, используемыми приемами и методами составляют целостную категориальную систему теоретико-методологического обоснования антикризисной деятельности органов местного самоуправления.

В системе антикризисного регулирования взаимодействуют органы местного самоуправления и субъекты хозяйствования. К последней группе относятся экономические агенты: предпринимательские структуры, включая физических лиц; хозяйствующие субъекты с государственным участием, в том числе государственные и муниципальные предприятия; некоммерческие организации; прочие субъекты хозяйственной деятельности.

Объектом антикризисного регулирования муниципального развития выступают процессы и явления, на которые направлено воздействие мер антикризисного управления всех уровней управления. Иными словами, в качестве объекта регулирования выступает муниципальная социально-экономическая система, основные характеристики ее состояния и поведения: количественные, качественные, структурные, пространственные, временные.

Стратегически антикризисное регулирование на местном уровне включает анализ социально-экономических тенденций в динамике, проводимый на основе мониторинга социально-экономических процессов в муниципальном образовании, и выработку комплекса мер по предотвращению и/или недопущению кризисных ситуаций в местном хозяйстве.

Это подразумевает выработку концепции стабильного экономического развития, формирование и поддержание на должном уровне стратегических направлений экономического развития, способности обеспечивать в течение длительного периода конкурентное преимущество местных товаропроизводителей как на внутреннем, так и на внешнем рынках.

Задачи местных органов власти по проведению антикризисных мероприятий видятся в следующем:

- 1) формирование методик диагностики кризисного состояния на основе мониторинга социально-экономического развития муниципальной экономики;
- 2) разработка комплексных целевых программ, определяющих меры воздействия на муниципальную социально-экономическую систему для преодоления кризисных явлений, а также формирующих условия для предотвращения их появления;
- 3) определение единой системы показателей кризисного состояния муниципальной экономики;
- 4) обеспечение единства и достоверности формирования информационной базы антикризисной деятельности;
- 5) разработка методики прогнозирования и планирования поступлений в бюджет с учетом возможных кризисных состояний муниципальной экономики или отдельных ее элементов;
- 6) формирование эффективных механизмов взаимодействия органов местного самоуправления и предпринимательских структур по преодолению кризисов и т.п.

Методами антикризисного регулирования со стороны местных органов власти можно считать:

- мониторинг и диагностику кризисных процессов в муниципальной социально-экономической системе;
- формирование прогнозов и планов с учетом вероятности возникновения кризисных явлений;
- применение налоговых, бюджетных, кредитных и прочих мер воздействия на социально-экономическую систему с целью нейтрализации кризисных воздействий (налоговые кредиты, субсидирование процентной ставки и т.п.).

Следует отметить, что, с одной стороны, стратегические решения по предотвращению кризиса должны быть приняты и реализованы на ранних стадиях антикризисного управления, когда процесс движения к кризису еще не приобрел необратимого характера. С другой стороны, принимаемые на ранних стадиях кризисных процессов решения могут быть неадекватны возможной угрозе формирования кризисной ситуации и направлены на решение частных хозяйственных проблем, скрывающих глубинные кризисные явления.

Возможно выделение двух видов реакции на кризисное или предкризисное состояние:

- а) «защитная» реакция, предусматривающая сокращение расходов, продажу части имущества и т.п.;
- б) «наступательная», предполагающая активные действия по поиску решений выхода из кризиса, реализацию прогрессивной стратегической концепции, отвечающей изменившимся условиям хозяйствования.

Однако, как правило, антикризисные меры носят чрезвычайный характер, реализуются в кратчайший период времени, когда кризис уже наступил. В этой связи наиболее перспективными видятся превентивные меры антикризисного воздействия на развитие муниципальной экономики.

Тактика и стратегия антикризисного регулирования ориентированы на достижение определенных результатов на каждом этапе кризисной ситуации. Исходя из установленных целей антикризисного регулирования, основными результатами мероприятий по его осуществлению являются:

- 1) прогнозирование развития кризисных явлений, оценка неблагоприятных тенденций в муниципальной экономике;

- 2) определение эффективных методов и механизмов проведения государственной и муниципальной антикризисной политики;
- 3) моделирование поведения хозяйствующих субъектов на рынке и, соответственно, разработка сценариев развития социально-экономической ситуации;
- 4) выбор направлений стабилизации муниципальной социально-экономической системы;
- 5) определение механизмов послекризисного развития муниципальной экономики.

Функции антикризисного регулирования:

- разработка механизма проведения мониторинга социально-экономического состояния развития муниципальной экономики с целью своевременного обнаружения кризисных явлений;
- диагностика кризисных процессов, предполагающая не только фиксирование отклонений, но и анализ причин их появления, выявление возможных тенденций развития;
- прогнозирование развития кризисных ситуаций, обобщение и оценка информации по факторам, вызвавшим кризисные явления, определение логики и закономерностей самого кризиса, что позволяет рассматривать различные прогнозы и сценарии развития кризисных ситуаций;
- разработка и реализация антикризисных мер, формирование программ, направленных на противодействие кризисным явлениям.

Для вывода социальной сферы из кризисного состояния, ее стабилизации и дальнейшего развития можно предложить следующие меры:

- 1) стабилизировать уровень жизни сельского населения путем повышения мотивации сельскохозяйственного труда на основе протекционистской, целевой кредитной, бюджетно-налоговой и инвестиционной политики на селе;
- 2) обеспечить в сельскохозяйственных отраслях переход на низкокзатратные, ресурсосберегающие технологии, системы и приемы ведения хозяйства, позволяющие производить рентабельную, конкурентоспособную продукцию, от реализации которой можно будет получать доходы, необходимые для решения социальных проблем;
- 3) диверсифицировать производственную деятельность в направлении развития экономически эффективных несельскохозяйственных отраслей и производств (прежде всего, по переработке сельскохозяйственной продукции, строительной индустрии, народных промыслов), позволяющих повысить уровень занятости и рост доходов на селе, обеспечить действенный контроль за переселением мигрантов и вынужденных переселенцев в регионы, нуждающиеся в дополнительной рабочей силе;
- 4) обеспечить развитие и эффективную деятельность сельских кредитных кооперативов;
- 5) создать целевые фонды для аккумуляции средств, направляемых на развитие социальной сферы.

Исходные данные, определяющие антикризисное регулирование муниципального развития, можно представить моделью, в которой выделены основные параметры, влияющие на процесс стабилизации хозяйственной деятельности:

$$Y(t_k) \leftarrow [ \{a_j\}, \{q_i(g_v)\}, \{k_s\}, \{x_h\} ] \quad (1)$$

где:

$Y(t_k)$  – ситуация принятия управленческого решения по реализации антикризисных мер как инвариантное (обеспечивающее устойчивость и управляемость) сочетание факторов в определенный временной интервал;

$a_j$  – одна из альтернатив преодоления кризисного процесса ( $j=1, 2, \dots, N$ );

$t_k$  – условная временная координата, соответствующая периодичности измерения фактических показателей кризисного процесса ( $k=1, 2, \dots, W$ );

$q_i$  – фактические показатели действенности антикризисных мероприятий (оценка финансовых показателей, уровень занятости и т.п.) ( $i=1, 2, \dots, M$ ), определяемые  $g_v$  – совокупностью внешних условий окружающей среды ( $v=1, 2, \dots, U$ );

$k_s$  – управленческие воздействия по изменению показателей антикризисного процесса ( $s=1, 2, \dots, R$ );

$x_h$  – последующее состояние антикризисного процесса ( $h=1, 2, \dots, N$ ).

Антикризисное регулирование органами местного самоуправления  $Y(t_k)$  рассматривается как ситуативно актуальная совокупность управленческих воздействий  $\{k_s\}$  в момент  $t_k$ , которые могут перевести некоторый кризисный процесс, реализующий определенный вариант развития кризисной ситуации  $\{a_j\}$ , от текущего состояния  $\{x_h\}$  к новому завершеному этапу  $\{x_{h'}\}$ . Ход антикризисных процессов сопровождается изменением внешних условий  $\{g_v\}$ , которые вместе с действием внутренних факторов выражаются в фактических показателях осуществления антикризисной деятельности  $\{q_j\}$ .

Вероятность перехода к новому состоянию зависит от конкретных приемов управленческих воздействий:  $p(x_h \rightarrow x_{h'})_{k_s}$ . Если обозначить через  $e_s$  меру эффективности  $k_s$ -го варианта управленческого воздействия при  $a_j$ -й стратегии, то задачу нахождения оптимальной совокупности управленческих воздействий (то есть формирования механизма антикризисного регулирования) можно сформулировать следующим образом: найти такую оптимальную совокупность управленческих воздействий  $k_s^*$ , чтобы мера эффективности была максимальной. В этом случае мера эффективности определяется вероятностью достижения следующего состояния кризисного процесса:

$$e_s(x_h \rightarrow x_{h'})_{k_s} = p(a_j)_{x_h} \times p(x_h \rightarrow x_{h'})_{k_s}, \quad (2)$$

где:

$e_s(x_h \rightarrow x_{h'})_{k_s}$  – эффективность управленческих воздействий;

$p(a_j)_{x_h}$  – вероятность перехода в состоянии  $x_h$  для направления антикризисных мероприятий  $a_j$ ;

$p(x_h \rightarrow x_{h'})_{k_s}$  – вероятность перехода в новое состояние при определенном управленческом воздействии.

Максимальное значение меры эффективности или оптимальное антикризисное регулирование достигается определением набора максимальных состояний  $e_s^*$ :

$$e_s^* = \max e_s(x_h \rightarrow x_{h'})_{k_s}. \quad (3)$$

Если предположить, что антикризисное регулирование  $Y$  является аддитивной функцией, которая определяется эффективностью управленческих воздействий, предпринимаемых в рамках реализации определенной стратегии регулирования  $e_j$ , то для определения оптимальной совокупности управленческих воздействий можно использовать принцип Беллмана оптимальности многошагового процесса принятия решения.

При этом оптимальная совокупность управленческих воздействий обладает тем свойством, что каково бы ни было первоначально используемое управленческое воздействие на состояние регулируемого процесса, последующее воздействие должно быть оптимальным относительно первоначально установленного воздействия:

$$R \\ e_j = \max_{s=1} \sum [e_{sj}(x_{hj} \rightarrow x_{h'})_{k_s} + e_{sj}(x_{h'} \rightarrow x_{h''})_{k_s}] \quad (4)$$

Схематично процесс формирования и реализации антикризисного регулирования муниципального развития на основе описанной модели может быть представлен в виде блок-схемы отбора управленческих решений (рис. 2). Реализация представленной схемы антикризисного регулирования органами местного самоуправления может быть осуществлена на базе использования экспертных технологий, основывающейся на результатах мониторинга при диагностике степени кризисных явлений в различных секторах муниципальной экономики.

Обобщая вышесказанное, следует отметить, что состав мер антикризисного регулирования регионального и местного уровня<sup>3</sup> может быть определен следующим образом:

---

<sup>3</sup> Следует отметить, что говорить только о местном антикризисном регулировании сложно, т.к. на местном уровне недостаточно ресурсов для проведения полномасштабных антикризисных мероприятий. Поэтому необходимы меры антикризисного регулирования со стороны региональных властей.

1. Регулярное наблюдение за финансово-экономическим состоянием региона и муниципальных образований с целью раннего обнаружения признаков его кризисного развития. Для этого необходима реализация проекта «Мониторинг социально-экономического развития муниципального образования», который входит составной частью в подобный проект, реализуемый на региональном уровне.

2. Определение масштабов кризисного состояния. При обнаружении существенных отклонений от нормального хода финансовой деятельности значительного объема предприятий, определяемого системой плановых и нормативных финансовых показателей, выявляются масштабы кризисного состояния, т.е. распространения угрозы банкротства в массовом масштабе. Такая идентификация кризисного состояния позволяет осуществлять соответствующий селективный подход к выбору системы механизмов защиты от возможных негативных последствий кризиса.

3. Диагностика кризиса. Она предполагает изучение основных факторов, обусловивших развитие негативных тенденций в экономике, и включает работу по следующим направлениям:

- предварительная группировка факторов по основным определяющим признакам;
- исследование степени влияния отдельных факторов на формы и масштабы кризисного развития;
- прогнозирование развития факторов, оказывающих кризисное воздействие.





Рис. 2. Модель антикризисного регулирования муниципального развития

Диагностика кризиса представляет собой синтез результатов изучения вопросов: 1) исследование состояния муниципальной и региональной экономики с целью раннего обнаружения признаков его кризисного развития; 2) определение масштабов кризисного состояния предприятий региона и муниципального образования; 3) выявление основных факторов, обуславливающих кризисное развитие экономики.

4. Формирование целей и выбор основных механизмов антикризисного регулирования. Цели и механизмы антикризисного регулирования должны соответствовать масштабам кризисного состояния и учитывать прогноз развития основных факторов, определяющих угрозу осуществления кризиса.

5. Внедрение механизмов финансовой стабилизации. Механизмы финансовой стабилизации должны обеспечить реализацию срочных мер по возобновлению платежеспособности и восстановлению финансовой устойчивости местных предприятий за счет внутренних резервов и внешней (при необходимости) финансовой помощи. Эти механизмы основаны на последовательном использовании определенных моделей управленческих решений, выбираемых в соответствии со спецификой хозяйственной деятельности предприятий и масштабами кризисных явлений в экономике муниципального образования.

Если масштабы кризисного финансового состояния предприятий не позволяют выйти из него за счет реализации внутренних резервов, предприятия вынуждены прибегнуть к внешней помощи, которая обычно принимает форму его санации. В процессе санации необходимо обосновать выбор наиболее эффективных ее форм (включая формы, связанные с реорганизацией предприятия) с тем, чтобы в возможно более короткие сроки достичь финансового оздоровления и не допустить объявления банкротства предприятия.

Реализация представленных этапов антикризисной деятельности со стороны местных органов власти требует четкого определения нормативно-правовых основ проведения подобной работы.

Следует отметить, что органы местного самоуправления не могут самостоятельно проводить комплекс антикризисных мер, необходимо участие государства в лице федеральных и региональных органов государственной власти. Только комплекс антикризисных мероприятий может помочь местной экономике пережить сложное время и выйти на траекторию устойчивого роста.

O. P. OVCHINNIKOVA<sup>1)</sup>  
N. N. KURILENKO<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> *Orel Regional Academy  
of Government Service*

<sup>2)</sup> *Belgorod State University*

*e-mail: kurilenko@bsu.edu.ru*

This article is devoted to fundamental definitions and mechanism of crisis regulation of municipal development. It deals with the system of direct and indirect methods of crisis regulation. The author suggests measures for withdrawal of social sphere of municipal organizations from the recession, its stabilization and further development. The source data defined the formation of crisis regulation of municipal development are introduced by such model where basic operation factors are marked. These basic operation factors influence on stabilization of local enterprises' economical activity.

Key words: municipal development, crisis regulation, methods and mechanisms of economic development stabilization, the model of crisis regulation of municipal development.