

ФОРМИРОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ

© Карцев Б. В., 2016,
канд. экон. наук, доцент,
Владимирский филиал РАНХиГС

Аннотация: в статье рассмотрен процесс формирования и достижения целей антикризисного управления жизнедеятельностью муниципального образования. С учётом того, что угроза целям и ценностям муниципального образования является главным признаком кризиса, предлагаются соответствующие механизмы антикризисного управления.

Ключевые слова: признаки кризиса, целеполагание, вопросы местного значения, дерево целей.

Abstract: The article deals with the process of formation and achieving the goals of the crisis management of the municipality's vital activity. Considering the fact that the threat to the goals and values of the municipality is the main feature of the crisis, the authors propose the appropriate mechanisms for anti-crisis management.

Keywords: features of crisis, goal-setting, local issues, objectives tree.

Цели в антикризисном управлении

Предсказание кризисов возможно только на основе специального анализа ситуаций и тенденций. Распознавание строится как на действующих в управлении показателях, так и на специализированных, которые в будущем ещё придётся разрабатывать. Большое значение имеет не только система показателей, отражающих основные признаки кризиса, но и методология их конструирования и практического использования. В современном механизме управления это является наиболее слабым звеном. В этом смысле наиболее существенным признаком кризиса является **угроза целям и ценностям муниципального образования**. А если в муниципальном образовании чётко не поставлены цели? Каким образом мы вовремя сможем предсказать кризис и смягчить его воздействие?

К сожалению, приходится констатировать, что не все муниципальные служащие могут перечислить вопросы местного значения, не говоря уже о сформулированных целях. Тем не менее существующий накопленный опыт муниципального управления позволяет в полной мере понять в чём жизненная цель местного самоуправления, каковы истинные потребности и желания участников этого явления. Сегодня мы должны преобразовать их в конкретные, соизмеримые цели и задачи, а затем приступить к действию в полной уверенности, что мы их достигнем и по ним будем осуществлять текущий контроль.

Одной из особенностей муниципального управления является множество одновременно решаемых проблем, каждая из которых носит локальный, частный характер. Вопросы местного значения в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сформулированы таким образом, что заставляют решать целый ряд более детальных задач, вытекающих из их содержания. Из этого следует стремление решать каждую из них на локальном уровне.

При тотальном дефиците финансовых и прочих ресурсов выбор приоритетов развития представляется для муниципальной власти особенно сложной задачей. В связи с

этим постановка целей во всех сферах муниципального образования приобретает особую важность. Кроме этого, мероприятия Президента нашей страны, Правительства РФ по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления также ставят вопросы целеполагания в ряд системообразующих и контрольных механизмов управления.

Управление муниципальным образованием ориентируется на достижение всей совокупности целей и задач. Руководители на всех уровнях управления в органах местного самоуправления должны иметь чёткие цели в рамках возложенных на них обязанностей. Соответствующую целевую ориентацию работы своего подразделения руководитель должен обеспечивать в течение планового периода. Цели и задачи органов местного самоуправления доводятся и согласуются с руководителями всех уровней, которые направляют свои усилия, ресурсы и энергию на их достижение. Таково требование теории и практики современного управления.

Особенности целеполагания в системе местного самоуправления

Основой для определения **целей муниципального образования** являются Конституция РФ, Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другие нормативно-правовые документы, в которых конкретно определена **компетенция органов местного самоуправления**, включающая в себя **полномочия и предметы ведения** (вопросы местного значения или с точки зрения теории управления – задачи), решение которых обязательно для органов местного самоуправления. Количество задач (или вопросов местного значения), которые в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставами муниципальных образований, решаются на территории, например, городского округа, в настоящее время ограничивается 38 вопросами.

С одной стороны, законодательно закреплённые задачи (вопросы местного значения) упрощают постановку целей. С другой стороны, этот закрытый несистематизированный перечень задач ограничивает потенциальные возможности органов местного самоуправления в управлении, особенно в экономической и финансовой сферах.

По сути дела, **цели не сформулированы, а задачи поставлены**. А цели развития муниципального образования фактически определяются (а по-другому как в этой ситуации сформулировать цели?) вопросами местного значения. Здесь целеполагание не соответствует классической формуле (цели-задачи) и осуществляется наоборот – от задач (вопросов местного значения) к целям. Происходит процесс «восстановления» (формулировки) целей по поставленным в законе задачам.

Технология построения дерева целей муниципального образования

Для постановки целей муниципального образования предлагается наиболее эффективная для местного самоуправления модель управления, основанная на построении дерева целей.

Метод дерева целей ориентирован на получение полной и устойчивой структуры целей, что для местного самоуправления является необходимым условием комплексного управления. Основой построения дерева целей является системный подход, предполагающий установление целей и перевод их на язык задач (программ) с дальнейшим разложением по элементам (действиям и мероприятиям). При этом все составляющие дерева целей имеют качественную и количественную оценку.

Исходя из анализа на «что» направлено решение вопросов местного значения, «как» осуществляется социальная политика государственных и муниципальных органов, учитывая мнение большинства учёных-муниципалов, главную (генеральную) цель муниципального образования можно сформулировать как **«повышение качества жизни населения»**.

С учётом открывающихся возможностей муниципального развития, с опорой на теорию и практику управления, с учетом положений Конституции РФ **главная цель** развития муниципального образования (первый уровень), опираясь на вопросы местного значения (задачи), может быть разложена на четыре подцели второго уровня:

1. Повышение доходов и обеспечение занятости населения через развитие экономики муниципального образования.
2. Улучшение условий жизни населения посредством эффективного оказания муниципальных услуг.
3. Обеспечение городской безопасности и улучшение окружающей среды.
4. Модернизация системы управления муниципальным образованием.

Сформулированные четыре цели второго уровня в свою очередь **детализируются в соответствующие подцели третьего уровня**, которые «работают» на вышестоящие цели и направляют на их достижение решение вопросов местного значения (задач). Получается многоуровневая целевая структура, где задачами по достижению поставленных целей являются вопросы местного значения и ряд полномочий органов местного самоуправления (рис. 1).

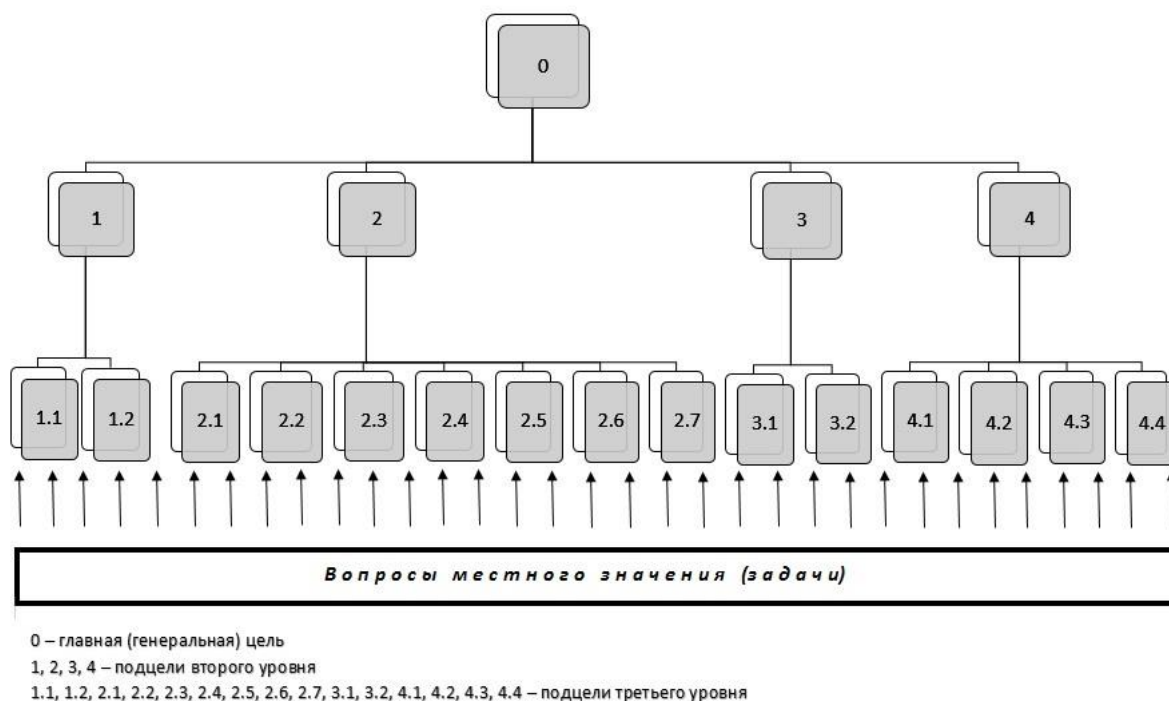


Рис. 1. Дерево целей муниципального образования

В работе делается попытка соединить теоретические предпосылки управления с жёстко заданными вопросами местного значения и полномочиями, сформулированными в точном соответствии с Федеральным законом. Это прямое сравнение позволит в дальнейшем определить институциональную (с точки зрения права) недостаточность или избыточность достижения целей муниципального образования и выполнить корректировку основных направлений реформирования местного самоуправления.

Описание дерева целей муниципального образования

Главная (генеральная) цель муниципального образования (конституционная норма) - **повышение качества жизни населения**.

Все подцели сформулированы исходя из вопросов местного значения (на примере муниципального района), которые по существу являются задачами муниципального управления.

Цель 1. Повышение доходов и обеспечение занятости населения через развитие экономики муниципального образования.

Подцель 1.1. Обеспечение устойчивого развития экономики.

Задачи (вопросы местного значения):

1.1.1. Содействие развитию малого и среднего предпринимательства.

1.1.2. Создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

1.1.3. Утверждение генеральных планов муниципального образования, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов муниципального образования документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории муниципального образования, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования муниципального образования, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального образования, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах муниципального образования для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель муниципального образования.

1.1.4. Осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами.

1.1.5. Выдача разрешений на установку рекламных конструкций на территории муниципального образования, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций на территории городского округа, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом «О рекламе».

Подцель 1.2. Стимулирование занятости населения.

Задачи (вопросы местного значения):

1.2.1. Участие в организации и финансировании проведения на территории муниципального образования общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, а также временной занятости несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет.

1.2.2. Органы местного самоуправления поселений и органы местного самоуправления муниципального образования вправе в соответствии с уставами муниципальных образований принимать решение о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для муниципального образования работ (в том числе дежурств) в целях решения вопросов местного значения.

Цель 2. Улучшение условий жизни населения посредством эффективного оказания муниципальных услуг.

Подцель 2.1. Своевременное и качественное обеспечение услугами муниципального хозяйства.

Задачи (вопросы местного значения):

2.1.1. Формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального образования и контроль за исполнением.

2.1.2. Владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального образования.

2.1.3. Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов.

2.1.4. Осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил

использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд и информирование населения об ограничениях использования таких водных объектов.

2.1.5. Организация в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом.

2.1.6. Содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных инженерных сооружений в границах муниципального образования, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных сооружений федерального и регионального значения.

2.1.7. Организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов.

2.1.8. Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания.

2.1.9. Создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

2.1.10. Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

2.1.11. Установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами.

2.1.12. Регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса (за исключением тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса - производителей товаров и услуг в сфере электро- и (или) теплоснабжения), тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей.

Подцель 2.2. Повышение уровня предоставления услуг образования и культуры.

Задачи (вопросы местного значения):

2.2.1. Организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального образования, а также организация отдыха детей в каникулярное время.

2.2.2. Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек муниципального образования.

2.2.3. Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального образования услугами организаций культуры.

2.2.4. Создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества.

2.2.5. Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального образования, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального образования.

Подцель 2.3. Улучшение состояния здоровья и уменьшение заболеваемости населения.

Задачи (вопросы местного значения):

2.3.1. Организация оказания на территории города первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, скорой медицинской помощи, медицинской помощи населению муниципального образования.

Подцель 2.4. Развитие сферы физической культуры и спорта.

Задачи (вопросы местного значения):

2.4.1. Обеспечение условий для развития на территории муниципального образования физической культуры и массового спорта, увеличения количества систематически занимающихся физической культурой и спортом.

2.4.2. Создание условий для массового отдыха жителей муниципального образования и организация обустройства мест массового отдыха населения.

Подцель 2.5. Создание правовых, экономических, социальных и организационных условий для социального становления, развития и самореализации молодёжи в общественной жизни.

Задачи (вопросы местного значения):

2.5.1. Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодёжью в муниципальном образовании.

Подцель 2.6. Обеспечение социальной безопасности отдельных групп населения.

Задачи (вопросы местного значения):

2.6.1. Участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству (в рамках прав органов местного самоуправления города на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения).

Подцель 2.7. Решение жилищной проблемы.

Задачи (вопросы местного значения):

2.7.1. Обеспечение малоимущих граждан, проживающих в муниципальном образовании и нуждающихся в улучшении жилищных условий, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства.

2.7.2. Осуществление финансирования и софинансирования капитального ремонта жилых домов муниципального образования.

Цель 3. Обеспечение общественной безопасности и улучшение окружающей среды.

Подцель 3.1. Повышение уровня общественной безопасности.

Задачи (вопросы местного значения):

3.1.1. Участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах муниципального образования.

3.1.2. Участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

3.1.3. Организация охраны общественного порядка на территории муниципального образования.

3.1.4. Организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне.

3.1.5. Создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального образования.

3.1.6. Осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья.

3.1.7. Создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка.

Подцель 3.2. Улучшение состояния окружающей среды.

Задачи (вопросы местного значения):

3.2.1. Организация мероприятий по охране окружающей среды.

3.2.2. Обеспечение первичных мер пожарной безопасности.

3.2.3. Организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

3.2.4. Организация благоустройства и озеленения территории города, использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального образования.

Цель 4. Модернизация системы управления муниципальным образованием.

Подцель 4.1. Обеспечение системности и сбалансированности развития муниципального образования.

Задачи (вопросы местного значения):

4.1.1. Принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Подцель 4.2. Создание института муниципальной службы.

Задачи (вопросы местного значения):

4.2.1. Организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений.

Подцель 4.3. Повышение степени участия населения в управлении муниципальным образованием.

Задачи (вопросы местного значения):

4.3.1. Организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Подцель 4.4. Информатизация муниципального образования.

Задачи (вопросы местного значения):

4.4.1. Организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

4.4.2. Учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведение до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации.

Показатели оценки достижения целей

Когда нет никаких точных и измеримых критериев, это не цель, а просто некое желание, то, чего нам хочется, какое-то предпочтение, хорошая идея. Разработка, реализация модели управления в виде дерева невозможна без установления качественных и количественных показателей целей, на достижение которых направлены ресурсы муниципального образования.

Главная генеральная цель – повышение качества жизни населения.

Основными качественными показателями достижения главной цели развития муниципального образования могут быть:

- хорошая работа и достойная зарплата;
- решение жилищно-коммунальной проблемы;
- благоустройство и развитие территории;
- обеспечение услугами в сфере торговли и бытового обслуживания;
- гарантированные качественные услуги здравоохранения и социального обеспечения;
- благоустроенная среда обитания, общественная безопасность;
- политическая стабильность;
- возможность получения образования;
- культурные и досуговые возможности;
- благоприятная экологическая обстановка;
- демографическая ситуация;
- демократические возможности для полного раскрытия творческого потенциала личности;
- свобода выбора во всех сферах жизни.

Целевые количественные показатели второго уровня дерева целей и входящих в него подцелей.

1. Повышение доходов и обеспечение занятости населения через развитие экономики города:

- среднемесячная начисленная зарплата, руб./чел.;
- среднемесячный доход, руб./чел.;
- среднемесячный размер пенсии;
- прожиточный минимум, руб./чел. за месяц;
- доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, %;
- число безработных на конец года, чел.;
- объем промышленного производства, млн. руб./год всего и руб./чел.;
- обеспеченность населения торговой площадью в расчёте на 1000 жителей, м²;
- оборот розничной торговли в расчёте на душу населения, тыс. рублей.

2. Улучшение условий жизни населения посредством эффективного оказания муниципальных услуг:

- бюджетная обеспеченность на 1 жителя всего, руб., в т.ч.:
 - на здравоохранение;
 - на образование;
 - на ЖКХ;
- общая площадь жилого фонда на 1 жителя, м²;
- сумма бюджетных средств, выделенных учреждением культуры, тыс. руб.;
- общая сумма бюджетных средств, выделенных учреждением физической культуры и спорта, тыс. руб.;
- число врачей на 1000 человек населения, чел.

3. Обеспечение общественной безопасности и улучшение окружающей среды:

- количество преступлений на 10 000 жителей;

- бюджетные расходы на правоохранительную деятельность, тыс. руб.;
- расходы на охрану окружающей среды, тыс. руб.

4. Модернизация системы управления муниципальным образованием:

- гибкость системы управления, оперативность принятия решений, уровень централизации функций управления;
- глубина учёта и выражения в управленческих решениях и действиях комплекса потребностей и интересов людей;
- степень соответствия содержания и результатов деятельности органов и должностных лиц тем параметрам, которые определены их функциями и статусом;
- уровень организации труда: регламентация, организация рабочих мест, оснащение техническими средствами;
- соблюдение законности в решениях и действиях органов и должностных лиц;
- характер и объём взаимосвязей структур муниципальной власти с различными местными сообществами, широким кругом людей, демократизм муниципальной власти;
- уровень стабильности кадров;
- расходы на управление.

Выводы

1. Представленная версия формирования целей управления муниципальным образованием доказывает, что система целей и их количественная оценка являются первейшими индикаторами состояния муниципального образования.

2. Разработка дерева целей через прямое объединение (анализ) вопросов местного значения показывает их (вопросов) ограниченность для предсказания кризисных явлений. Группировка закрытого перечня вопросов вокруг целей не до конца определяет все функции по достижению поставленных целей. Вопросы носят фрагментный, неполный характер. Их формулировки не позволяют чётко представить конечный результат, а значит предсказать функционирование.

3. Сформулированные цели и их оценка определяют реальную эффективность деятельности органов местного самоуправления. Поэтому они вскрывают нелогичность существующей системы оценки деятельности органов местного самоуправления, которая не отражает достижение целей, а носит информационный характер (более 64 показателей!).

4. Дерево целей как инструмент антикризисного управления позволяет определить приоритеты управления муниципальным образованием через сравнение различных ветвей (траекторий) в разработанном дереве целей и выбрать наилучший вариант. Формируется эффективная организационная структура с целеполаганием каждого подразделения органа местного самоуправления на конечный результат.

5. Разработанная 3-уровневая система целей не является законченной и требует дальнейшей детализации на 4-м и других уровнях.

Итак, если нам ясно, куда двигаться, и мы будем каждый день предпринимать в этом направлении хоть несколько шагов, то в конечном счёте обязательно достигнем запланированного результата.

Список литературы

1. Гуськова Н. Д., Аверина О. И., Никитина Н. В., Салимова Т. А. Антикризисное управление: стратегические и тактические аспекты. – Саранск : Изд-во Мордов. ун-та, 2003.

2. Антикризисное регулирование низкорентабельных и убыточных организаций в интересах города (муниципального сообщества): [монография] / под ред. А. Н. Ряховской. – М. : Магистр, 2009.

3. Захаров В., Блинов А., Хавин Д. Антикризисное управление: теория и практика. – М. : ЮНИТИ, 2005.

4. Карцев Б. В. Формирование системы целевых показателей социально-экономического развития муниципального образования. Материалы научно-практической конференции 19 ноября 2010 года «Модернизация государственного и муниципального управления: история, современность, перспективы» / под общей редакцией А. Е. Илларионова и И. Ю. Калмыковой. – Владимир : Собор, 2010.

5. Карцев Б. В., Илларионов А. Е. Тренинг «Формирование дерева целей муниципального образования» (учебно-методический комплекс) // Научно-практический журнал «Учёные записки». – 2012. – №1.

6. Колесникова Т. А. Антикризисное управление обществом риска. Синергетическая концепция. – М. : ЛИБРОКОМ, 2009.

7. Ричард Дункан. Кризис доллара. Причины, последствия и пути выхода. Фундаментальный анализ. – М. : Издательство «Евро», 2008.