

**Муниципальные инвестиции: институциональная структура и информационные технологии**

**Содержание**

**ВВЕДЕНИЕ**

**Глава 1. Теоретические основы инвестирования**

1.1. Теоретические аспекты инвестиционной деятельности (Белокрылова О.С.)

1.2. Источники инвестиций в переходной экономике (Белокрылова О.С.)

**Глава 2. Институциональная структура муниципальной экономики**

2.1. Экономическая природа городского хозяйства (Андреева Л.Ю.)

2.2. Институциональная структура городского хозяйства, коллективные блага и экономические организации(Андреева Л.Ю., Вольчик В.В.)

2.3. Механизм институциональных изменений (Вольчик В.В.)

**Глава 3. Механизм взаимодействия муниципалитета и страховых компаний**

3.1. Способы привлечения дополнительных инвестиционных ресурсов в экономику города (Андреева Л.Ю.)

3.2. Новые организационные формы сотрудничества страховых компаний и муниципалитета (Андреева Л.Ю.)

**Глава 4. Инновационные аспекты муниципальных инвестиций**

4.1. Создание единой информационной системы управления муниципальными образованиями (Зеленщиков В.Г., Дехтяр Г.И.)

4.2. Единая информационная система управления финансовыми и инвестиционными потоками муниципальных образований

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

## ВВЕДЕНИЕ

Ускоренная, спрессованная в узкие исторические рамки, глубокая политико-экономическая трансформация российской действительности обуславливает необходимость пересмотра сложившихся научных воззрений на такой важнейший элемент воспроизводственного процесса, каким является накопление и инвестирование. Формирование эффективной рыночной экономики невозможно без коренной трансформации инвестиционной деятельности хозяйствующих субъектов. Не существует лучшей возможности оживить и двинуть вперед реформируемую экономику России, чем привлечение и наращивание инвестиций.

За шесть лет экономической реформы наиболее сильный спад - на 70% - имел место в инвестиционной сфере. Происходит стремительное физическое старение производственных мощностей, которые на этапе ожидаемого экономического роста могут оказаться не в состоянии выпускать качественную продукцию. В связи с этим наиболее остро встает проблема реализации первого этапа инвестиционного процесса - поиска и привлечения инвестиционных ресурсов хозяйствующими субъектами, осуществляющими собственно инвестирование. Возникает необходимость активизировать деятельность уже существующих институтов, предоставляющих инвестиционные ресурсы, и, если это возможно, создать новые. Инвестиции играют основополагающую роль в эффективном функционировании экономики, выступа материальной основой экономического роста. Централизация фонда накопления на уровне общества в плановой экономике не обеспечила создания эффективной мотивации активного расширенного воспроизводства государственной собственности. Переход к рынку сопровождается глубоким экономическим кризисом, особо остро проявляющемся в сфере инвестирования.

Между тем инвестиции имеют решающее значение в модернизации неэффективного устаревшего производства (физический износ основного капитала, по официальным данным, превысил в России 40%), обновлении продукции. Поэтому проблема инвестиций — узловая проблема переходной экономики, от которой зависит решение всех других экономических и социальных проблем. Повышение инвестиционной активности является главным фактором преодоления спада производства, увеличения количества рабочих мест, реализации структурных сдвигов в экономике. В условиях переходной экономики на первый план выходит задача стимулирования

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

накопления национального капитала для обеспечения устойчивого экономического роста.

Спад инвестиционной активности затронул и сферу муниципальных инвестиций. В связи с этим угроза быть замороженными на неопределенно долгий срок нависла над многими муниципальными программами.

Разработка концептуальных подходов к определению стратегии долгосрочного социально-экономического развития города в условиях общего экономического кризиса должна осуществляться на основе применения рыночных механизмов регулирования отношений между экономическими субъектами. Это требует научного обоснования практического введения рыночных методов управления отношениями собственности и применения эффективных механизмов привлечения финансовых ресурсов, обеспечивающих финансирование муниципальных программ социально-экономического развития.

Поскольку решение вопросов, связанных с развивающимся кризисом, осуществляется далеко не рыночными методами, это требует применения новых теоретических и практических подходов управления экономикой города.

Актуальность поставленной в данной монографии проблемы продиктована обострением всех экономических, политических, национальных, социальных и других проблем в России. В связи с этим особую актуальность приобретает теоретическое осмысление основ инвестиционной активности и анализ механизма привлечения инвестиционных ресурсов в российскую экономику. Все эти теоретические и практические проблемы обусловили выбор проблемы инвестирования в качестве предмета исследования.

Проблемами инвестирования, инвестиционной активности традиционно занимались и продолжают заниматься множество российских и зарубежных ученых-экономистов. К.Маркс глубоко проанализировал социально-экономические основы процесса накопления в капиталистической системе. Фундаментальный экономико-теоретический анализ инвестиционного процесса в условиях современного рынка проводится прежде всего в трудах западных авторов: Дж.М.Кейнса, И.Фишера, Л.Койка, Д.Йоргенсона, В.Мита, Л.Т.Гайгера, В.Крелле. Я.Корнаи анализирует факторы инвестиционной активности в условиях плановой экономики. Некоторые теоретические разработки относительно инвестирования в условиях трансформации хозяйственной системы проведены в работах А.И.Колганова, А.В.Бузгалина, С.Л.Ионнесяна, Я.Уринсона. С одной

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

стороны, новизна поставленных перед обществом России проблем, с другой - появление в экономической литературе лишь первых работ по теоретическому осмыслению этих перемен, обусловили отсутствие комплексного анализа механизмов аккумуляции инвестиционных ресурсов в условиях переходной экономики.

Анализ тенденций движения сбережений населения показал, что стимулирование частных финансовых инвестиций должно опираться на создание институционально механизма, обеспечивающего приток инвестиционных ресурсов в социально значимые сферы городского хозяйства и региона в целом.

## **Глава 1 Теоретические основы инвестирования**

### **1.1. Теоретические аспекты инвестиционной деятельности**

Анализ экономических процессов с точки зрения накопления, т.е. создания инвестиционных ресурсов и их использования представляет собой динамический аспект экономического анализа, поскольку здесь выявляются источники, направления, условия и результаты расширения производства, экономического роста в целом. Однако в зависимости от исторических условий и задач, встававших перед экономической наукой, на первый план выдвигалось или общее или специфическое экономическое содержание категории «инвестиции», претерпевая значительную эволюцию.

В классической политической экономии инвестиции связаны с накоплением капитала, в трактовке которого данной экономической школой преобладали вещные концепции. В силу господства натуралистической методологии капитала экономисты-классики определяли капитал как «накопленный запас продуктов труда», т.е. как совокупность средств производства. Поэтому накопление капитала они рассматривали как процесс возрастания материально-вещественной массы средств производства, экономического роста в целом. В марксистской политической экономии господствующей стала социально-экономическая концепция капитала как исторически возникшего основного производственного отношения буржуазного общества. Поэтому, по Марксу «применение прибавочной стоимости в качестве капитала, или обратное превращение прибавочной стоимости в капитал, называется накоплением капитала». Таким образом, К. Маркс отразил анализ динамики капиталистического производства через переход к исследованию воспроизводственных процессов, т.е. капиталистического процесса производства в расширенном масштабе. Отвлекаясь от специфического политико-экономического понимания К. Марксом капитала и опираясь на общепринятое в современной экономической теории его понимание как инвестиционных товаров, можно утверждать, что накопление есть превращение дохода в капитал, в инвестиционные (капитальные) товары, что является материальной основой для расширения производства, т.е. увеличения количества производимой продукции или создания новой продукции. Соответственно этому в

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

марксистской экономической теории подчеркивается специфический аспект инвестиций как формы накопления капитала

В современной экономической теории сохранился подход к накоплению капитала как возрастанию массы «сложного машинного оборудования, крупных фабрик и заводов, обильных запасов готовой продукции, полуфабрикатов и сырья».

Однако по мере того как «экономикс» вытеснял «политическую экономию», в экономической теории усиливался процесс абстрагирования от специфических социально-экономических аспектов функционирования экономической системы. Как отражения этой тенденции во всех макроэкономических моделях общего равновесия стало использоваться понятие «инвестиции», а не «накопление капитала». Это было обусловлено и тем, что в понятии «инвестиции» выдвигалось его технико-экономическое содержание, количественные и материально-вещественные аспекты экономических отношений и процессов. Поэтому в «экономиксе» при всех различиях в подходах к содержанию термина «инвестиции» большинство авторов подчеркивает материально-вещественное содержание инвестиций: либо как расходов на строительство новых заводов, на станки и оборудование с длительным сроком службы.

В неоклассической экономической теории проблема инвестиций рассматривается в связи с объяснением равновесия спроса и предложения на рынке товаров. Начиная с закона Ж.Б. Сэя (предложение товаров создает собственный спрос), справедливого для экономики, основанной на непосредственном обмене товаров или когда производитель работает на конкретного потребителя, и до модели опосредованного деньгами, как простым средством платежа, обмена в масштабах общественного воспроизводства оказывается, что совокупный спрос равен совокупному предложению, а национальный доход ( $Y$ ) — национальным расходам ( $E$ ). Таким образом, с одной стороны, национальный доход используется его получателями либо для потребления, либо для сбережения, т.е.  $Y = C + S$ , где  $C$  — потребление, а  $S$  — общие сбережения. С другой стороны, весь объем национальных расходов состоит из затрат на потребительские товары и инвестиции, т.е.  $E = C + I$ , где  $I$  — общие инвестиции. В итоге получаем: если  $Y = E$ , то  $S = I$ . Следовательно, чтобы на рынке имело место равновесие между совокупным спросом и совокупным предложением товаров, объем сбережений должен быть равен объему инвестиций. Достигается это равновесие автоматически в силу действия рыночных регуляторов и стремлений владельцев сбережений и инвесторов реализовать свои

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

объективные интересы. С одной стороны, владелец сбережений не станет держать их в форме денег, если он может извлекать из них доход в виде процента. Если норма процента возрастает, то выгодно увеличивать сбережения, получая от них больший доход, и наоборот, если норма процента понижается, то, как правило, владельцы денег сберегают меньше, увеличивая расходы на потребительские товары.

Аналогичный механизм действует и в отношении инвестиций. Предприниматели склонны использовать инвестиции, ожидая получить прибыль. Для этого они готовы заплатить определенный процент тому, кто предоставит в их распоряжение дополнительные денежные средства, необходимые для инвестирования. Если уплачиваемый процент меньше нормы прибыли, получаемой от данных инвестиций, то предпринимателю выгодно взять эти деньги взаймы и осуществить вложения. И наоборот, если плата за использование денег превышает норму прибыли, которую предполагается получить от вложения капитала, то предприниматель не станет вкладывать свои средства. Таким образом, чем выше ставка процента, тем ниже текущая оценка любого данного инвестиционного проекта.

Таким образом, в неоклассической модели присутствует рынок денежных средств, в котором предложение представлено сбережениями, спрос — инвестициями, а цена — нормой процента. Свободная конкуренция обеспечивает достижение оптимального соотношения сбережений и инвестиций, а движение нормы процента в этих условиях может обеспечивать равенство объема сбережений и инвестиций.

Экономисты неоклассической школы убеждены, что в конкурентной рыночной системе существуют автоматические регуляторы поддержания экономического равновесия всех элементов расширенного воспроизводства. В силу этого экономическая роль государства, помимо выполнения отдельных жизненно важных для общества услуг, должна сводиться к обеспечению функционирования конкурентного рынка и устойчивой покупательной способности денег. Никакой особой денежно-кредитной политики государство проводить не должно, так как денежное обращение никакого реального влияния на воспроизводственный процесс, включая распределение национального дохода между потреблением и накоплением, не оказывает. Увеличение или уменьшение находящейся в обращении массы денег, если оно осуществляется государством, может вызвать лишь изменение общего уровня цен. На государственные финансы, которые формируются преимущественно путем налогообложения, возлагается задача обеспечения общественных услуг, в том числе посредством

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

перераспределения ресурсов между частной и государственной формами их использования.

Исходя из этого, общий критерий экономического поведения государства экономисты-неоклассики определяли как принцип нейтральности по отношению к предпринимательской деятельности частных хозяйствующих субъектов.

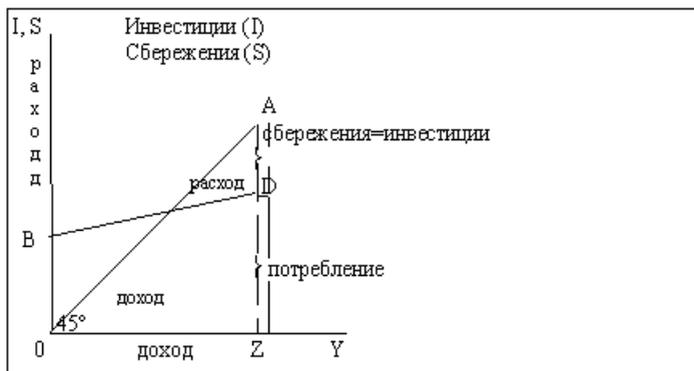
Государство должно минимизировать неблагоприятные экономические последствия своей собственной деятельности и вмешательства в экономику, а также воздерживаться от влияния на поведение хозяйствующих субъектов, действующих в условиях конкуренции. В силу своих ограниченных функций государство должно обеспечивать равенство доходов и расходов государственного бюджета. А дефицит в бюджете может допускаться только в связи с чрезвычайными экономическими и финансовыми обстоятельствами.

Вторая крупная школа экономической теории - кейнсианская, начала которой заложены Дж.Кейнсом в работе «Общая теория занятости, процента и денег» существенно по-иному определяет место инвестиций в системе расширенного воспроизводства.

В классической теории спросу на товары не придается особого значения, а в ее неоклассической модели «спрос на потребительские и инвестиционные товары не является функцией уровня дохода». В кейнсианской же модели не совокупное предложение создает собственный спрос, а, напротив, совокупный спрос создает собственное предложение, инвестиции создают собственные сбережения.

Дж.Кейнс, как и экономисты-классики, признавал, что сбережения равны инвестициям ( $S=I$ ). Но, по мнению Кейнса, это равенство носит статистический характер, оно существует только лишь в масштабах общества, а сами понятия сбережений и инвестиций отражают разные аспекты воспроизводства и определяются различными факторами. В своем анализе Кейнс исходил из предположения, которому придавал силу универсального закона, что «психология общества такова, что с ростом совокупного реального дохода увеличивается и совокупное потребление, однако не в такой мере, в какой растет доход». Это значит, что прирост потребления меньше, чем прирост дохода, а следовательно, доля сбережений в доходе возрастает. Что касается инвестиций, то они не являются функцией дохода, а сами выступают как доходообразующий фактор, но в отличие от сбережений зависят от процентной ставки. Поэтому инвестиции и сбережения не обязательно совпадают друг с другом.

Рис. 1. Доходы и расходы в рыночной экономике.



В каждой точке биссектрисы (прямая OA) доход равен расходам. Однако доходы и расходы на потребление в реальной экономике не совпадают. С ростом дохода растет и потребление, но не в такой степени, как доход. Поэтому соотношение между потреблением и доходом можно графически выразить прямой BD, которая показывает, что потребление меньше расходов. Если взять какую-либо точку дохода (например, 2) и провести вертикальную прямую вверх, то отрезок ZD покажет объем потребления, а отрезок OA — объем сбережений, или инвестиций.

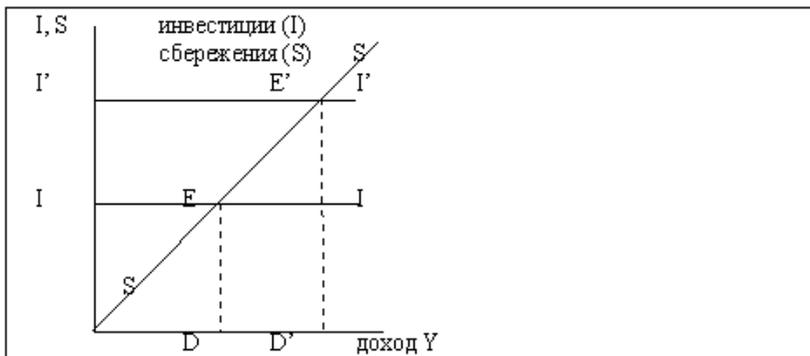
В экономической теории до Кейнса снижение потребления рассматривалось как увеличение сбережений и обеспечение условий экономического роста. Кейнс выдвинул тезис, согласно которому для обеспечения экономического роста нужно не воздерживаться от потребления, а увеличивать его объем. Логика Кейнса основывается на экономической ситуации 30-х годов, когда безработица и недогрузка производственных мощностей достигли критических размеров. Накопление сдерживалось не отсутствием ресурсов, а отсутствием спроса на них.

В таких условиях сбережения сами по себе не вели к инвестициям. Поэтому для него доход — это не фонд, подлежащий разделу на накопление и потребление, а переменная величина, производная от объема инвестиций в производство.

Если объем инвестиций уменьшится, то меньшим будет и уровень дохода. Более низкому уровню дохода будет соответствовать и меньший объем сбережений, а макроэкономическое равновесие сохранится в том случае, если меньшему объему сбережений будет соответствовать и меньшая величина инвестиций. Если объем инвестиций превосходит объем сбережений, то совокупный спрос больше предложения и доход имеет тенденцию к увеличению. Если инвестиции меньше сбережений, то совокупный спрос меньше предложения и доход сокращается. Наконец, когда инвестиции равны сбережениям, совокупный спрос равен предложению и доход остается на достигнутом уровне.

Определение дохода по функциям сбережения (SS) и инвестиций (II) может быть проиллюстрировано рис.2.

**Рис. 2. Определение дохода по функциям сбережения и инвестиций**



Если  $S$  больше  $I$ , а спрос ниже предложения (справа от точки  $E$ ). В этом случае уровень дохода имеет тенденцию к понижению. Напротив.  $S$  меньше  $I$ , а спрос выше предложения слева от точки  $E$ . В этом случае уровень дохода имеет тенденцию к повышению. Точка  $E$  представляет собой точку равновесия спроса и предложения, которому соответствует уровень дохода  $D$ . Это состояние устойчиво, поскольку справа и слева от точки равновесия имеются силы  $I$ , постоянно приводящие систему в равновесие. Если уровень инвестиций возрастает от  $\Pi$  к  $\Pi'$ , то точка  $E$  не является больше точкой равновесия и  $D$  не является больше величиной дохода в условиях равновесия. Теперь на этом уровне дохода инвестиции превышают

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

сбережения, так что доход стремится к увеличению. И поскольку новая точка равновесия  $E'$  стабильна, процесс изменения дохода продолжается, пока он не достигнет уровня  $D'$ .

В точке нового равновесия объем сбережений равен объему инвестиций. Это означает, что изменение инвестиций вызвало изменение дохода, которое, в свою очередь, привело к образованию дополнительного количества сбережений, равного изменению инвестиций: инвестиции сами создают сбережения.

Объем инвестиций в свою очередь определяется рядом факторов, важнейшим из которых является предельная эффективность капитала, и которая не может опуститься ниже уровня ссудного процента. Причем, ожидаемые изменения могут оказать решающее влияние на склонность к инвестированию. По мере снижения процента расширяется доступность кредита и возрастают возможности инвестирования. Это позволяет осуществлять более капиталоемкие и менее эффективные инвестиционные проекты. При этом, с одной стороны, новые инвестиции оказываются менее рентабельными, а с другой, в силу снижения процента все большее влияние оказывает предпочтение ликвидности и возрастает отвлечение сбережений в сферу спекуляций на рынке ценных бумаг. Эти факторы отрицательно влияют на объем инвестиций.

Кейнс отказался от концепции автоматического рыночного саморегулирования процесса инвестирования и признал неспособность процента регулировать рынок капиталов. Ключевым моментом расширенного воспроизводства у него стало не создание инвестиционных ресурсов, а формирование спроса на эти ресурсы.

Исходя из своего понимания расширенного воспроизводства Кейнс по-новому переосмыслил экономическую роль государства. В области экономической политики государство должно максимально содействовать росту инвестиционной активности. Увеличению частных инвестиций должны содействовать умеренная инфляция, снижения уровня процента и повышение нормы прибыли в результате снижения реальной заработной платы.

Признавая недостаточность финансово-кредитного механизма, Кейнс особый упор делал на государственные инвестиции, которые могут дополнить эффективный спрос до необходимых размеров. Для обоснования своей позиции он привлек, во-первых, механизм мультипликатора, т.е. явления, когда инвестиции в одной генерирующей отрасли порождают спрос в других отраслях и общее увеличение спроса значительно превосходит первоначальный импульс; во-вторых, механизм акселератора, когда

# This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

возрастание спроса на товары конечного потребления порождает инвестиции в производство средств производства.

Тем самым был осуществлен следующий шаг анализа - определения воздействия инвестиций на экономическую систему. Эта проблема рассматривалась Кейнсом с точки зрения воздействия автономных инвестиций ( государственные и частные инвестиции, направленные на внедрение изобретений и нововведений и отличающиеся высокой степенью риска) в виде первичного импульса на экономическую систему. Первоначальный импульс автономных инвестиций приводит к росту ВВП, что будет способствовать росту доходов всех, кто предложил на рынке свой фактор производства.

$$Y=C+S$$

где:  $Y$  - доход, ВВП;  $C$  - текущее потребление;  $S$  - сбережения.

Зная, что потребление зависит от дохода,  $C(Y)$  - функция потребления и с учетом формулы  $Y = C + I$  - как поток товаров и услуг, с одной стороны, и поток доходов с другой, можно записать:

$$Y - C(Y) = I$$

Пусть  $I$  меняется некоторым образом. Для определения соответствующего изменения уровня дохода продифференцируем выражение

$$\frac{dY}{dI} - \frac{dC}{dY} \frac{dY}{dI} = 1 \quad \text{или} \quad \frac{dY}{dI} = \frac{1}{1 - dC/dY}$$

Обозначим предельную склонность к потреблению  $dC/dY = c$

$$dY = \frac{1}{1 - c} dI$$

Воздействие автономных инвестиций  $I$  приводит к увеличению  $Y$  в  $I / I - c$  раз. С учетом выражения  $c + s = 1$ , где  $s$  - предельная склонность к сбережению, мультипликатор инвестиций можно представить в виде

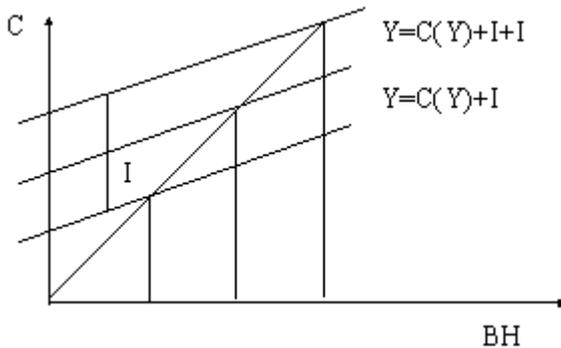
$$M_I = \frac{I}{I - c} = \frac{I}{s}$$

Когда весь прирост ВВП  $dY$  превращается в сбережения, а  $c=0$ , то  $M_I = I$ . ВВП увеличивается настолько, насколько возрастают инвестиции. Если сбережения отсутствуют, а  $c = 1$   $M_I$  стремится к бесконечности, т.е. может быть сколь угодно большим. В действительности экстремальные ситуации не

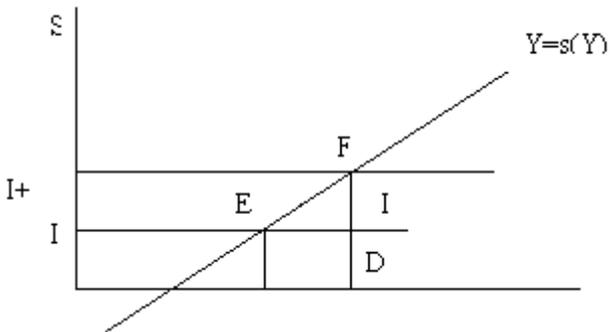
# This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

встречаются и  $0 < c < 1$ . Следовательно, мультипликатор всегда более единицы, т.е.  $M_I > 1$ .

Можно изобразить графически мультипликатор инвестиций с помощью функций потребления и сбережения Д. Кейнса или кейнсианского креста.



Это функция потребления  $C(Y)$ . Автономные инвестиции  $I$  и их прирост  $\Delta I$  сдвигают функцию потребления вверх. Эти же процессы можно изобразить применительно к функции сбережения  $S(Y)$ .



Треугольник DEF характеризует мультипликционный эффект: прирост автономных инвестиций  $\Delta I$  дает прирост ВВП  $\Delta Y$ .

Мультипликатор инвестиций

$$M_I = \frac{\Delta Y}{\Delta I}$$

связей. Это и отражает мультипликционный эффект.

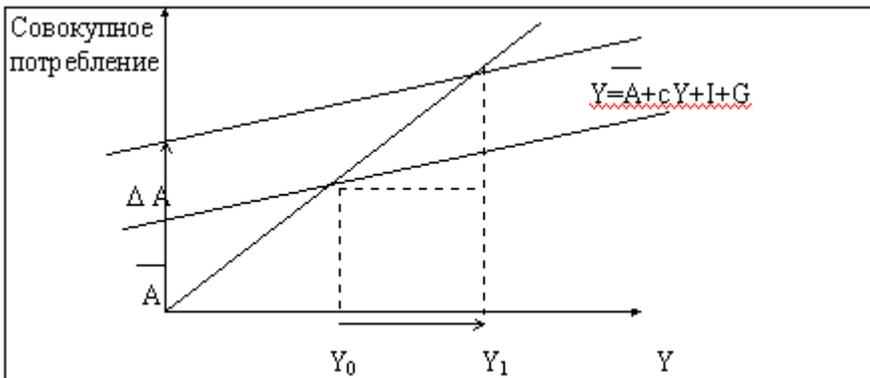


Рис. 4. Мультипликатор спроса (потребления), инвестиций и госрасходов

Но, во-первых, эффект мультипликации возможен в экономике с неполной занятостью, где ВВП меньше потенциального уровня

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

$Y < Y^*$ . Иначе рост ВВП был бы невозможен из-за отсутствия резерва рабочей силы и производственных мощностей. Во-вторых, этот эффект действует в краткосрочном периоде и постоянно затухает, на что влияют также инфляция, государственное регулирование экономики и т.д.

Трактовка мультипликатора как количественной связи приростов инвестиций и ВВП - исходный пункт кейнсианской модели. Современная экономическая наука вкладывает в это понятие гораздо более широкое содержание. Мультипликатор выражает воздействие управляющих факторов на выходные параметры экономической системы, а кейнсианский вариант выступает как его частный случай. Другие разновидности мультипликатора характеризующие влияние налоговой политики или денежного регулирования на динамику ВВП и т.п., разработаны Я.Тинбергеном, Р.Манделлом, Г.Тейлом, чьи исследования положили начало экономическому моделированию.

В долгосрочном периоде сбережения, пройдя через банковскую систему и фондовую биржу, превратятся в инвестиции. В отличие от первоначальных автономных эти инвестиции называются индуцированными ( $J$ ). Они дополняют и усиливают автономные инвестиции, порождая эффект акселерации. В общем случае изменение во времени индуцированных инвестиций зависит от изменения ВВП и доходов:  $J(t) = v(dY(t)/dt)$  где  $v$ -акселератор.

Акселератор без запаздывания, когда изменения ВВП в интервале от  $t$  до  $(t+1)$  вызывают изменения инвестиций в момент  $(t+1)$ , можно выразить так:

$$v = \frac{J_{t+1}}{Y_{t+1} - Y_t}$$

На практике трудно разграничить индуцированные и автономные инвестиции, поскольку последние все же берутся из ВВП, хотя и созданного в предыдущие годы. При проведении экономических расчетов к автономным обычно относят инвестиции, чья зависимость от недавних изменений ВВП признана незначительной.

$$v = \frac{J_{t+2}}{Y_{t+1} - Y_t}$$

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

Взаимодействие мультипликатора и акселератора происходит следующим образом. Вначале автономные инвестиции вызывают рост ВВП с интенсивностью, равной величине мультипликатора инвестиций. Прирост ВВП вызывает поток индуцированных инвестиций, которые зависят от мощности акселератора. Присоединяясь к автономным, индуцированные инвестиции вновь порождают эффект мультипликации, который в свою очередь стимулирует эффект акселерации и т.д. Производство расширяется, что свидетельствует о происходящем в экономике накоплении.

Анализ экономико-теоретических основ развития инвестиционных процессов, наложенный на переходную экономику России, показывает, что эффект мультипликатора работает в настоящее время с отрицательной направленностью. Снижение объема и удельного веса инвестиций в ВВП обуславливает снижение ВВП с мультипликационным эффектом, равным примерно 3,3, исходя из средней склонности к потреблению 0,7. Этим и обуславливается более глубокий по сравнению с трансформационным по Я.Корнаи, спад производства во всех странах с переходной экономикой.

Последующее развитие экономической науки внесло в модель Кейнса многочисленные уточнения и новые элементы в методике анализа. Й. Шумпетер проанализировал неравномерность технических нововведений и соответственно автономных инвестиций, рассматривая их в качестве ведущего фактора циклических колебаний производства. Существенных результатов добился Дж. Дьюзенберри, расширивший список таких колебаний. Р. Фриш, опираясь на аппарат физической теории волновых импульсов, выдвинул ряд оригинальных положений о посторонних факторах, генерирующих автономные инвестиции, препятствующих установлению равновесия и вызывающих в экономике затухающие колебания.

В советской экономической литературе «инвестиции» традиционно рассматривались как понятие буржуазной экономической науки, обозначающее «долгосрочное вложение капитала в промышленность, сельское хозяйство, транспорт и другие отрасли народного хозяйства как внутри страны, так и за границей с целью получения прибыли».

В качестве категории, выполняющей в расширенном воспроизводстве функцию, аналогичную инвестициям, в политической экономии социализма использовалось понятие «капитальных вложений». Капитальные вложения определялись как «затраты материальных, трудовых и денежных ресурсов, направляемых на воспроизводство основных фондов ...

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

за исключением возмещения частичного их выбытия, которое осуществляется за счет затрат, обращаемых на капитальный ремонт».

Анализ капитальных вложений осуществлялся, как правило, в связи с социалистическим накоплением. Хотя капитальные вложения осуществлялись преимущественно посредством капитального строительства, их эффективность сильно зависела и от эффективности функционирования всего комплекса фондосоздающих отраслей народного хозяйства, или инвестиционного комплекса.

Падение эффективности капитальных вложений, их распыление и рост незавершенного строительства обусловили в начале 80-х годов переход в экономической литературе от анализа строительства как особой отрасли материального производства, продукцией которого является введение в действие основные фонды, к анализу всего инвестиционного процесса в целом и путей его совершенствования. В связи с этим в научный оборот вводится понятие инвестиций. В литературе указывается, что «долгосрочный характер вложений общественного труда в процесс создания производственных фондов общества позволяет рассматривать эти вложения как инвестиции».

Возникла противоречивая ситуация. С одной стороны, подобно «экономиксу», в характеристике инвестиционного процесса подчеркивается материально-вещественный аспект расширенного воспроизводства основных фондов. С другой стороны, в теоретико-методологическом плане и в практике управления капитальными вложениями отражались тенденции не только модернизации, но и сохранения административно-командного механизма инвестирования. В этой связи по-прежнему на первый план выдвигались не денежные, а натуральные показатели регулирования инвестиционного процесса и оценки его эффективности.

Между тем и сегодня во многих работах инвестиции по-прежнему рассматриваются как «совокупность затрат, реализуемых в форме долгосрочных вложений капитала в промышленность, сельское хозяйство и другие отрасли народного хозяйства» и по-прежнему подчеркивается материально-вещественный аспект этой категории.

Однако такой подход методологически ограничен. В условиях переходной экономики все большее значение приобретают денежный аспект инвестиций как формы накопления капитала и взаимообусловленность инвестиций и сбережений. С появлением в экономике частных хозяйствующих субъектов и особенно крупных акционерных предприятий возникают новые мотивы инвестирования.

# This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

Наконец, в современном финансовом менеджменте распространено наиболее широкое понимание инвестиций. По мнению Лоренса Дж. Гитмана и Майкла Д. Джонка «это любой инструмент, в который можно поместить деньги, рассчитывая сохранить или умножить их стоимость и (или) обеспечить положительную величину дохода». В силу этого в структуре инвестиций выделяются:

1. Реальные инвестиции (real investment) - вложения денежных средств предпринимателями в материальные активы (вещественный капитал), т.е.:

- вложения в капитальные товары с длительными сроками амортизации;

- инвестиции в товарно-материальные запасы.

2. Финансовые инвестиции - вложения свободных денежных средств физическими и юридическими лицами в банки, ценные бумаги (акции, векселя, облигации, опционы, государственные ценные бумаги) и недвижимость в расчете на доход или прирост капитала за счет роста стоимости активов.

Таким образом, в качестве объектов инвестирования средств населения выступают финансовые и материальные активы. Материальные активы включают : движимое и недвижимое имущество, землю, здания, драгоценные металлы, товары длительного пользования, воспроизводимые материальные ценности с коротким временем службы и инвентарь.

Финансовые активы включают все виды платежей и финансовых обязательств, осуществляемых основными экономическими агентами в процессе их деятельности. Это - наличные деньги, вклады на текущие счета, прочие по срочности виды вкладов в банковских учреждениях, различные краткосрочные долговые обязательства, облигации, а также титулы собственности на капитал ( акции и другие финансовые документы, подтверждающие заключение сделки по поводу движения финансовых ресурсов ).

Следующим итерационным шагом в экономико-теоретическом анализе накопления является выявление источников инвестиций.

## **1.2. Источники инвестиций в переходной экономике**

Источники инвестиций создаются в процессе перераспределения свободных денежных средств от тех, кто ими располагает, к тем, кто в них

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

нуждается. Традиционным поставщиком инвестиционных ресурсов в рыночной экономике является население. Спрос на имеющиеся в экономике сбережения предъявляют фирмы (в размере реальных инвестиций), финансовые инвесторы (в размере помещения денег в различные финансовые инструменты) и государство (в размере государственных расходов, непокрытых доходами, т.е. бюджетного дефицита). Следовательно, основным общеэкономическим фактором, определяющим условия инвестирования является положение на денежном рынке и рынке капитала, т.е. соотношение спроса и предложения денег в экономике - краткосрочного (на денежном рынке) и долгосрочного (на рынке капиталов), как структурных элементов финансового рынка.

Вторым общеэкономическим фактором инвестиционной активности является характер спроса и предложения денег. Как правило, большая часть свободных денежных средств аккумулируется населением в краткосрочной и высоко ликвидной форме, которая позволяет быстро и без труда обращать финансовые активы в наличные деньги. Но предприниматели предъявляют спрос на долгосрочные низко ликвидные финансовые средства, позволяющие осуществлять вложения в инвестиционные товары с длительными сроками отдачи. Для удовлетворения спроса на инвестиции при таком характере предложения сбережений возможны три варианта:

1. Создание условий для владельцев сбережений, позволяющих увеличить сроки накопления и отказаться от высокой ликвидности накоплений. Это возможно осуществить через предоставление более высокого дохода от долгосрочных инвестиционных вложений.

2. Побуждение предпринимателей, предъявляющих инвестиционный спрос, к ориентации на краткосрочные финансовые ресурсы и отказа от долгосрочного использования финансовых средств через реализацию инвестиционных проектов со сроками отдачи в один-три года.

3. Создание системы перераспределения и комбинирования финансовых ресурсов, позволяющей максимально обеспечить спрос на них при сложившейся структуре предложения. Этот вариант предполагает создание института посредников, управляющих движением финансовых потоков и разрешающих объективно существующие противоречия интересов экономических субъектов, представляющих спрос и предложение на денежном рынке.

Каждый из этих вариантов реализуется в экономической действительности в той или иной мере, но функционирование различных инвестиционных институтов является объективно необходимым видом

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

деятельности в развитой рыночной экономике. Следовательно, управление инвестиционной активностью в условиях рыночного способа сопоставления спроса и предложения на финансовые ресурсы предполагает:

1. анализ объектов инвестирования с точки зрения их соответствия структуре существующего спроса и предложения финансовых ресурсов;

2. управление совершаемыми инвестициями.

В целом возможность осуществления любого вида производственно-экономической деятельности определяется степенью развитости финансового рынка, многообразием объектов инвестирования, объемом и характером финансовых ресурсов, служащих экономической основой реальных инвестиций.

Чем уже выбор объектов инвестирования, источников финансовых ресурсов, тем больше внимания (затрат времени и интеллектуальных затрат) уделяют предприниматели поиску приемлемого соотношения таких объектов. В тоже время с развитием частного сектора в России, обуславливающего усложнение структуры объектов инвестирования, все большую роль начинает играть анализ их доходности, оценка степени риска и др. факторы анализа инвестиционных проектов. В этих условиях особую важность приобретает функция постоянного мониторинга и активного воздействия на структурные элементы инвестиционного портфеля фирмы. В силу этого все более важное значение приобретают вопросы о том, кто является реальным собственником финансовых ресурсов и приобретенного инвестиционного портфеля, каково отношение к риску таких владельцев, какова оптимальная величина минимальных финансовых вложений, позволяющая получать заметный и удовлетворительный с точки зрения текущей конъюнктуры доход, какую роль играют в экономике реальные и финансовые формы богатства, какова институциональная структура процесса инвестирования и управления инвестициями. Именно отсутствие документального оформления инвестиционного портфеля в аграрной сфере переходной экономике позволило администрации ТОО "Мальчевское" Миллеровского района Ростовской области закрепить крупный (37%) пакет акций, находящегося в поселке Мальчевский элеватора за одним из 12 обществ с ограниченной ответственностью, организовавшихся после земельного и имущественного аукционов по Нижегородскому варианту - обслуживающим кооперативом. Остальные общества с ограниченной ответственностью оказались обойденными при разделе инвестиционного портфеля. Поэтому управление капиталом - это специфическая

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

экономическая функция, которая выполнялась в централизованно-управляемой экономике и продолжает выполняться как на государственном уровне так и на уровне отдельного региона, предприятия определенной группой экономических агентов. Но с развитием рыночных отношений, расширением процессов инвестирования все большую роль в этом процессе начинают играть частные коммерческие учреждения. Государство персонифицирует функцию регулятора инвестиционных процессов, создавая наиболее благоприятные условия, стимулирующие частные инвестиции в экономике и рациональную структуру таких инвестиций.

Очевидно, что материальной основой накопления в обществе является созданный прибавочный продукт ( для закрытой экономики ) или дополнительно к этому привлечение прибавочного продукта, созданного других странах. Это положение справедливо и для отдельных фирм : источником накопления являются собственные ресурсы или их привлечение со стороны. В эпоху К. Маркса основными источниками инвестиций ( вложений, от лат. "инвест" - вкладывать ) были действительно внутренние накопления и займы ( кредиты ). Поэтому созданная в данном производственном звене прибавочная стоимость выступала материальной основой накопления, исключая период первоначального накопления капитала, когда его основой были внешние по отношению к производству источники. Это делает обоснованной иронию Маркса над идиллией "теории воздержания", поскольку ключевыми фигурами первоначального накопления капитала действительно были конкистадор, ландкнехт, ростовщик и купец.

Таким образом, финансирование инвестиций в открытой экономике осуществляется за счет накоплений, созданных внутри страны (собственные средства предпринимателей, сбережения населения, бюджетные ассигнования - из федерального и местного бюджетов, а также долгосрочные государственные и коммерческие кредиты и займы), а также поступлений из-за рубежа (иностраные частные прямые и портфельные кредиты и займы).

Традиционно в России финансирование инвестиций осуществлялось в основном за счет внутренних источников. Сложности институционального оформления иностранных инвестиций в условиях экономической и политической нестабильности позволяют предполагать, что и в перспективе решающую роль в финансировании инвестиций будут играть внутренние источники, несмотря на активизацию в последние годы привлечения иностранного капитала.

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

Структура источников реальных инвестиций коммерческих организаций включает прибыль, амортизационные фонды, бюджетное финансирование, банковский кредит и средства населения.

Недостаток финансовых ресурсов в условиях экономического кризиса и углубляющегося трансформационного спада российские предприниматели пытаются восполнить за счет повышения цен на свою продукцию. Начиная с периода либерализации цен в 1992г. все увеличение прибыли в народном хозяйстве определялось ценовым фактором. Снижение инфляции, достижение критерия финансовой стабилизации в 1996г. обусловило высокие спросовые ограничения, сохранение тенденций падения производства и убыточность большинства промышленных и сельскохозяйственных предприятий России. Это является основным фактором, определяющим отсутствие собственных источников инвестиционных ресурсов в производственном секторе экономики.

К числу мер, стимулирующих инвестиционную активность предпринимательства, относится полное освобождение от налога той части прибыли, которая фактически превратилась в инвестиции, была капитализирована в данном отчетном периоде с 1 января 1993 г. Однако в условиях высоких инфляционных ожиданий и отсутствия в большинстве отраслей производства конкуренции за рынки сбыта производимой продукции высвобождение средств для финансирования капитальных вложений само по себе не оказывает существенного влияния на принятие инвестиционных решений, хотя в 1995 г. предприятия капитализировали 22 трлн. руб. из своей прибыли, пользуясь налоговыми инвестиционными льготами.

Высокая инфляция обесценила собственные средства предприятий, накопленные за счет амортизационных отчислений, девальвировала этот источник инвестиций. Для повышения устойчивости собственных накоплений предприятий ежегодно проводятся переоценки основных фондов, начиная с 1992 г. Хотя этот акт представляет собой лишь перераспределение финансовых источников между прибылью и амортизационным фондом, тем не менее приведение балансовой стоимости основных фондов в соответствие с текущими ценами, т.е. соответственно увеличение амортизационных отчислений пропорционально темпам инфляции позволяет сохранить источники собственных средств финансирования инвестиций. Такая систематическая индексация балансовой стоимости основных фондов является одной из важных мер повышения внутренней инвестиционной активности и антиинфляционной защиты

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

амортизационного фонда, оцениваемого в 1996 г. приблизительно в 360 трлн. руб. Но проблема состоит в том, чтобы обеспечить целенаправленное использование этих средств, чтобы они не "проедались", не выплескивались на рынок валютных спекуляций, как это было ранее. Решить эту проблему можно было бы через аккумуляцию всей суммы амортизационных отчислений на специальных амортизационных счетах, открываемых в банках по месту нахождения предприятия с выплатой соответствующих процентов по вкладу и контролем банка за целевым использованием накопленных средств. Однако реализация этих мер требует значительного расширения банковской инфраструктуры, неразвитость которой особенно характерна для многих российских регионов. К тому же строгий контроль специальных амортизационных счетов предприятий всех форм собственности представляет собой сложную техническую задачу, брать на себя которую ЦБ РФ не может, а коммерческим банкам доверять ее нельзя. В определенной мере решить проблему ускорения оборачиваемости амортизационных ресурсов можно через предоставление предприятиям возможности их продажи на рынке.

Таким образом, валовые инвестиции представляют собой сумму амортизации и чистых инвестиций. Чистые инвестиции поэтому являются показателем, индикатором экономического роста. Если амортизация занимает незначительную долю в валовых инвестициях, то экономика является растущей, о чем свидетельствуют изменения в фондовооруженности труда: старое оборудование заменяется принципиально новым. Если соотношение амортизации и чистых инвестиций не изменяется, то это характеризует статичную экономику. Для переходной экономики характерно нарастание доли амортизации в валовых инвестициях, что позволяет определить ее как экономику с понижающейся деловой активностью.

Следующим источником инвестиционных ресурсов является бюджетное финансирование. Но резкое увеличение дефицита госбюджета (до 95,4 трлн. руб. в 1997 г.), отказ от прежней практики капиталовложений из бюджета за счет денежной эмиссии существенно ограничивает возможности предприятий по использованию этого традиционного источника инвестиций. При ограниченности бюджетных ресурсов как потенциального источника инвестиций вынужденной мерой является переход от безвозмездного бюджетного финансирования к кредитованию, поскольку, как показывают расчеты, снижение государственных расходов, и прежде всего, инвестиций в 3 раза за 1991-96 гг., хотя и уменьшает ожидаемую месячную инфляцию в 1997г. до 1,1%, но не обеспечивает преодоления производственного спада.

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

Это требует ужесточения контроля за целевым использованием льготных инвестиционных кредитов, а также обеспечения гарантий их возврата через залог имущества и недвижимости, в частности, земли, в соответствии с созданной законами о залоге и ипотеке институциональной основе..

Коммерческий кредит весьма незначительно используется в настоящее время в качестве источника инвестиций. Между тем в условиях зарождающегося предпринимательства именно долгосрочное кредитование должно быть одним из важнейших источников инвестиций. Однако высокая рискованность делает долгосрочное кредитование невыгодным для банков. Доля его в общем объеме кредитования снизилась с 12,3% в начале 1996г. до 2,1% в середине 1997 г.

Привлечение средств населения в инвестиционную сферу путем продажи акций приватизируемых и др. предприятий, инвестиционных фондов и компаний не является с точки зрения экономической теории инвестициями в строгом теоретическом смысле слова, поскольку средства не материализуются непосредственно в данный период, а проходят предварительно через финансовую сферу. В силу этого инвестирование в ценные бумаги является лишь перераспределением дохода, а не платежом за созданный в данный период ВВП. Однако через финансовых посредников в конечном счете эти сбережения населения в следующем периоде превращаются в инвестиции, если не используются для чисто спекулятивных операций. Финансовые инвестиции разделяются на прямые (покупка акций, недвижимости) и портфельные или косвенные (вложения в портфель, набор ценных бумаг какого-либо финансового института). В 1996 г. население приобрело иностранной валюты на сумму 51,5 млрд. долл., потратив на эти цели около 260 трлн. руб. (15% доходов), вклады населения в банках в середине 1997г. составили 135,6 трлн. руб., в 1994г. - 21,8 трлн. руб.), а на руках у населения находится 33 трлн. руб. (в 1994г. - 16,9 трлн. руб.).

Стимулирование инвестиционной активности населения в странах с рыночной экономикой осуществляется через установление в инвестиционных банках более высоких по сравнению с другими банковскими и другими финансовыми институтами процентных ставок по личным вкладам, привлечение средств населения на жилищное строительство через ипотечные банки, компании по продаже недвижимости, предоставление гражданам, участвующим в портфельном инвестировании, первоочередного права на получение продукции по заводской цене и т.д.

Но для такого притока сбережений населения на финансовый рынок необходима широкая сеть посреднических финансовых организаций -

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

инвестиционных банков и фондов, страховых компаний, пенсионных фондов, строительных обществ и т.д. При этом важно обеспечить законодательную защиту тех, кто готов вкладывать свои сбережения в фондовые ценности (ценные бумаги) через установление жесткого государственного контроля за деятельностью предпринимателей, осуществляющих привлечение средств населения. Однако именно в эту сферу предпринимательства государственное регулирование пришло с существенным запаздыванием. А в условиях полной либерализации российского фондового рынка ценные бумаги, выпуск которых является очень тонким инструментом обслуживания воспроизводственных процессов в экономике и важнейшим средством обеспечения инвестиционной активности, стали предметом игры спекулятивного капитала, что, по мнению С.Ю. Глазьева, является самым крупным провалом всей экономической реформы. В результате незащищенности вкладов населения в различные финансовые компании в 1994 г. около 2 млн. вкладчиков потеряли примерно 3 трлн. руб. Это стало важнейшим фактором, влияющим на состояние внутренних возможностей финансирования капитальных вложений. Финансово-экономическая нестабильность, высокая инфляция обесценивают накопления предприятий и населения, что существенно снижает их инвестиционные возможности, а дефицит федерального бюджета находится на уровне суммарного объема капитальных вложений по всем источникам финансирования.

Несмотря на существенное сокращение инвестиционной активности российских предприятий недостаточность внутреннего инвестиционного потенциала является относительной, о чем свидетельствует значительный отток капитала за границу, который осуществляет сложившийся в России в последние годы слой предприятий и предпринимателей, накопивших крупные капиталы. Однако политическая и экономическая нестабильность, инфляция, несовершенство или отсутствие законодательства, неразвитость производственной и социальной инфраструктуры, недостаточное информационное обеспечение и другие факторы, взаимосвязанность которых усиливает их негативное влияние на инвестиционную ситуацию, препятствуют притоку в инвестиционную сферу частного национального и иностранного капитала. Невыгодность и рискованность реинвестирования прибыли в российскую экономику обуславливает перевод заработанных средств в конвертируемую валюту, хождение которой параллельно рублю на внутреннем рынке продолжает закрепляться. Кроме того, валюта оседает в западных банках. Эти ежегодные потери от переброски валюты на Запад

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

составляют 10-12 млрд. долл.. В силу этого важнейшим направлением активизации инвестиционной деятельности является создание условий для предотвращения оттока и последовательного возвращения отечественного капитала, т.е. улучшение общего инвестиционного климата. Это позволит существенно увеличить и приток иностранных инвестиций в Россию, величина которых в 1996 г. составила 9,7 млрд долл. Однако здесь особое значение приобретают законодательные гарантии для инвесторов. Закон об иностранных инвестициях гарантирует их от принудительного изъятия (национализация, реквизиции или конфискации), но механизмы реализации правовых гарантий пока не отработаны. К тому же отсутствуют и достаточные судебные средства для обеспечения законных прав иностранных инвесторов и урегулирования споров. Создано только одно арбитражное учреждение, способное рассматривать международные конфликтные споры (кроме морских споров), - арбитражный суд торгово-промышленной палаты, который разработал собственные правила арбитражного разбирательства и имеет свою группу арбитров.

Проведенный анализ источников финансирования инвестиций позволяет сделать вывод о том, что общая экономическая основа инвестиций - доход - выступает прежде всего в форме сбережений. В переходной экономике в этих сбережениях преобладают сбережения предприятий и аккумулированные в госбюджете средства. Развитая рыночная экономика характеризуется тем, что в основе всех финансовых источников инвестиций лежат сбережения населения, которые разделяются на 3 группы:

- текущие сбережения на покупку товаров длительного пользования;

- сбережения на непредвиденный случай;

- сбережения на старость;

- инвестиционные сбережения;

Инвестиционные сбережения - это особый вид сбережений, не предназначенный на потребительские нужды. Главная цель таких сбережений - инвестирование в приносящие доход активы. Сбережения этого вида аккумулируются сверх тех необходимых сбережений, которые используются на потребительские нужды. Размер таких сбережений зависит от общего уровня жизни общества, уровня доходов его граждан. Большинство сбережений такого вида вкладываются в ценные бумаги.

Инвестиционные сбережения могут быть краткосрочными и долгосрочными. Долгосрочные сбережения занимают все большее место на рынках капитала как источник финансовых ресурсов для инвестирования,

This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

краткосрочные сбережения поступают на денежный рынок или рынок краткосрочных обязательств.

## **Глава 2. Институциональная структура муниципальной экономики**

### **2.1. Экономическая природа городского хозяйства**

Экономические достижения современной западной цивилизации обусловлены множеством факторов, важнейшими из которых являются институты и институциональные структуры, возникшие в ходе социальной эволюции. И хотя среди причин экономического феномена стран Запада, называется множество условий – от развития торговли до технологий – все они представляются производными или возможными, благодаря своеобразной институциональной среде, способствующей прогрессу хозяйственной системы. Пока основной экономической единицей в Европе оставалась феодальная вотчина, ее хозяйственное развитие значительно отставало от стран Востока, Индии и Китая.

Поворотным моментом в экономическом развитии стал перенос центра хозяйственной жизни в города. Поэтому с «экономической точки зрения город может быть определен как поселение, жители которого занимаются в преобладающей части не сельским хозяйством, а ремеслом и торговлей». Именно необходимость организации местных рынков послужила причиной становления города как экономического центра той или иной территории. На таких рынках вследствие специализации производства продуктов свои потребности в ремесленных (а позже промышленных) изделиях и различных предметах торговли удовлетворяет негородское население.

Совместное проживание граждан, занимающихся ремеслом и торговлей и необходимость организации рынков являются важными, но недостаточными признаками для определения города как социально экономического феномена. Необходимо учитывать, «что город является не только скоплением жилищ, но и хозяйственной корпорацией с собственным земельным владением, с приходно-расходными операциями». Являясь, по сути, хозяйственной корпорацией, город выполнял еще немаловажную функцию, которая не потеряла своего значения до настоящего времени. Она состоит в регулировании и регламентировании хозяйственных операций на территории муниципального образования.

Постепенно с развитием экономических и социальных отношений происходила муниципализация собственности, то есть принудительная передача государственной властью собственности частных лиц органам городского самоуправления. В настоящее время под муниципальными образованиями принято понимать низшие органы самоуправления, как

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

городские, так и сельские. В данной работе, понятие «муниципальный» относится применительно к городским социально-экономическим образованиям.

По своей экономической природе город может быть: городом потребителей, городом производителей и торговым городом. В городе потребителей шансы предпринимателей и торговцев в решающей степени зависят от наличия среди населения различных по своему экономическому положению крупных потребителей. Город производителей является прямой противоположностью города потребителей – рост его населения и увеличение покупательной способности населения основаны на том, что в нем имеются промышленные предприятия посылающие свои товары, а другие области. Сродни промышленному торговый город, «то есть город, покупательная способность крупных потребителей которого основана на том, что они либо выгодно продают в розницу на местном рынке иногородние товары ..., либо прибыльно сбывают товары местных производителей вне города, либо приобретают иногородние товары и вывозят их, пользуясь иногда складами в данном городе». Можно сделать вывод, что покупательная способность, благосостояние и налогооблагаемость граждан торгового и промышленного городов, в отличие от города потребителей основывается на местных промышленных предприятиях. Города этих двух типов в настоящее время являются доминирующими как в мировой, так и в российской экономике.

В экономической литературе также присутствует точка зрения, что хозяйственная целесообразность возникновения городов основывается на необходимости концентрации в одной географической точке различных технологически связанных производств. Это, в свою очередь, позволяет существенно снизить транспортные издержки, а также издержки по передаче информации или связи между предприятиями. Поэтому, «экономическими преимуществами пользуются те фирмы, которые образуют агломерат ... Эти пространственные преимущества являются основополагающими для экономического обоснования роста городов». И хотя экономия на транспортных издержках является важным условием, она на наш взгляд перекрывается той экономией на издержках осуществления транзакций обмена, которая становится возможной благодаря совершенствованию городской институционализации экономической практики. Приведенное положение подтверждает блестящее исследование Дугласа Норта, в котором он доказывает, что экономическая эффективность той или иной хозяйственной системы в первую очередь зависит от величины

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

транзакционных издержек, причем размер последних мало или совсем не зависит от транспортных издержек.

Из вышеизложенного, следует, что город является способом институционального структурирования социальной, экономической и политической жизни своих граждан. Если взять за основу предпосылки институциональной экономической теории, которая использует в своем анализе три базовых понятия для исследования любого экономического явления – институты, рынки и организации, то город представляет собой, прежде всего институт конституирующий условия и ограничения для возникновения и функционирования рынков и организаций. Поэтому для исследования экономической природы городского хозяйства должна быть использована методология институционализма. Это требует уточнения понятия института и других базовых категорий и выявления историко-генетических характеристик институциональной экономики.

Институционализм как направление в экономической теории сравнительно молод, он сформировался на рубеже XIX-XX веков в США. Представителям институционализма (Т. Веблен, У. Митчелл, Дж. Коммонс) была свойственна практическая направленность, выработка рекомендаций по механизму вмешательства в рыночную экономику. В настоящее время все большее распространение получают теории неоинституционализма или новой институциональной экономики. Современные неоинституционалисты (Д. Норт, О. Уильямсон, Г. Саймон, Р. Коуз), наоборот, отстаивают более либеральные принципы организации экономической политики. Они не отрицают роли государства в формировании институциональной структуры и условий рыночной экономики, но ими доказано, что процесс становления и изменения институтов носит преимущественно эволюционный характер.

Неоинституционализм возник на стыке четырех наук: экономики, социологии, права и психологии. Поэтому в его теоретических конструкциях органически переплетается терминология, используемая вышеперечисленными науками. И хотя экономические понятия и категории – лишь имена реальных феноменов, которые в первую очередь представляют интерес для науки, все же необходимо различать внешне схожие экономические понятия, используемые в исследованиях. В противном случае их использования будут приводить к путанице и к ошибкам.

Условия, формальные и неформальные правила, которыми руководствуются субъекты хозяйственной жизни, имеют решающее значение для формирования и эффективного функционирования того или иного экономического порядка. Приведенный тезис является очевидным, но, тем не

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

менее, проблеме эволюции конституирующих экономический строй общества правил и механизмов (институтов) в научной литературе принадлежат далеко не ведущие позиции (по крайней мере, до 80-90 годов XX века). Этому существует несколько объективных причин. Одна из них заключается в том, что важнейшие экономические и социальные институты подразумеваются данными, неизменными и само собой существующими. Также часто принимается предпосылка, что институты, и, прежде всего институт рыночного обмена, работают без издержек. В действительности такие издержки можно наблюдать при исследовании экономических явлений. Эти издержки получили название транзакционных, они обычно трактуются как «издержки сбора и обработки информации, издержки проведения переговоров и принятия решения, издержки контроля и юридической защиты выполнения контракта». Следовательно, в зависимости от величины издержек осуществления рыночных транзакций можно судить об эффективности и степени развития того или иного института. Действительно, институты, обслуживающие спонтанный рыночный порядок, могут по-разному влиять на его эффективность. Люди не могут сознательно конструировать все более эффективные с их точки зрения институты, но они должны добиваться создания условий или предпосылок для эволюционного становления подобных институтов.

Сама категория «институт» была заимствована из социологии, где «институтом называется совокупность ролей и статусов, предназначенная для удовлетворения определенной потребности». Институты складываются даже из простейших видов социальных и экономических взаимодействий. Родоначальник классического институционализма Торстейн Веблен по-своему подходил к этому вопросу: «Институты - это, по сути дела, распространенный образ мысли в том, что касается отдельных отношений между обществом и личностью и отдельных выполняемых ими функций; и система жизни общества, которая слагается из совокупности действующих в определенное время или в любой момент развития какого угодно общества, может с психологической стороны быть охарактеризована в общих чертах как превалирующая духовная позиция или распространенное представление об образе жизни в обществе».

В настоящее время наиболее распространенной среди экономистов является трактовка Дугласа Норта: «Институты это правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми». Эти правила и механизмы нацелены на то, чтобы определить условия, в рамках

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

которых может осуществляться индивидуальный или коллективный выбор размещения и использования ресурсов. Поэтому с экономической точки зрения город или муниципалитет можно считать институтом, способствующим определению общественно-исторических условий, при которых могут формироваться собственные механизмы экономической координации.

В последнее время в рамках «Новой институциональной экономики», видным представителем которой является Оливер Уильямсон, сформировалась отличная, от представленной ранее, точка зрения на экономическую природу института. Согласно Уильямсону институты рассматриваются как механизмы управления контрактными отношениями. Поэтому важнейшими экономическими институтами являются фирмы, рынки и отношенческая контракция. Такой подход концентрирует основное внимание на уровне опосредуемых институтами отдельных транзакций и проблеме их минимизации. Причем подчеркивается необходимость «уделять больше внимания организационным (а не технологическим) аспектам экономических институтов и целям эффективности (а не целям монополии)».

С другой стороны, как уже отмечалось выше, городское хозяйство представляет собой своего рода корпорацию (или организацию особого рода), имеющую собственные цели и ресурсы для их осуществления. Основными целями являются предоставление общественных, смешанных, а также некоторых видов частных благ для жителей города, создание городской инфраструктуры, немаловажным элементом, которой являются различные рынки, а также деятельность, направленная на получения дохода для развития и модернизации. Для реализации этих целей образуются специальные организации, которые могут принимать формы муниципальных предприятий и муниципальных учреждений.

Таким образом, продолжая исследование города, как экономического феномена мы сталкиваемся с определенной дихотомией: 1) Город является экономическим институтом, формирующим правила и ограничения, которые необходимы для организации городского хозяйства и координации экономических субъектов внутри его. 2) Городское хозяйство представляет собой сознательно созданную экономическую организацию для реализации целей муниципалитета.

Город как социально-экономический институт образует матрицу, определенный стереотип поведения людей, объединенных в социальную общность со специфическими хозяйственными интересами. Поэтому

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

исследуемый институт представляет собой основу, на которой базируется функционирование организации хозяйства-города, а также направление ее развития.

Внутри городского хозяйства как экономической организации также формируются определенные правила, определяющие формы и методы возникновения и функционирования муниципальных организаций. Таким правилом и механизмом его реализации является институт муниципального предприятия.

Муниципальные учреждения и также унитарные предприятия представляют собой вид некоммерческой организации, не являющейся собственником своего имущества. Такие организации не получают прибыли, имеют сто процентное финансирование из городского бюджета. Являясь несобственником подобная организация «обладают ограниченным вещным правом целевого характера на закрепленное за собственником имущество, которое названо правом оперативного управления (ст. 296, 298 ГК)». Оперативное управление не предусматривает участия в предпринимательских отношениях, но при недостатке у муниципального учреждения денежных средств для погашения требований кредиторов, последние имеют право предъявлять требования к собственнику, финансирующему муниципальное учреждение.

Организация муниципальных учреждений и унитарных предприятий основывается на необходимости обеспечения городского населения общественными благами или некоторыми смешанными и частными благами, которые в достаточном количестве не могут быть обеспечены рынком. Но даже общественный характер благ не является достаточным основанием для того, чтобы обязанности по его производству брало на себя государство. Оно может финансировать их производство или участвовать в нем непосредственно.

Основным источником финансирования муниципальных организаций являются средства местного бюджета. Существуют и другие источники привлечения средств: внебюджетные фонды органов местного самоуправления, немunicipальных фонды, образованные с участием органов местного самоуправления, независимые фонды, финансово-кредитные организации. В условиях экономического кризиса, когда средства муниципального бюджета сокращаются, резервы привлечения средств для финансирования социальных программ необходимо искать в сфере привлечения частных капиталов и средств институциональных инвесторов в экономику города.

## **2.2. Институциональная структура городского хозяйства и экономические организации**

Эффективное функционирование муниципальных предприятий напрямую зависит от состояния институциональной структуры, которая, сложилась в рамках городского хозяйства. Институциональная структура - это определенный упорядоченный набор институтов, создающих матрицы экономического поведения, определяющих ограничения для хозяйствующих субъектов, которые формируются в рамках той или иной системы координации хозяйственной деятельности.

Очевидно, что институты неоднородны. Их можно разбить на две большие группы – неформальные и формальные. Неформальные институты возникают из информации, передаваемой посредством социальных механизмов, и в большинстве случаев, являются той частью наследия, которое называется культурой. Неформальные правила имели решающее значение в тот период человеческой истории, когда отношения между людьми не регулировались формальными (писаными) законами. Неформальные институты (ограничения) пронизывают и всю современную экономику. Возникая как средство координации устойчиво повторяющихся форм человеческого взаимодействия, неформальные ограничения являются:

- 1) продолжением, развитием и модификацией формальных правил;
- 2) социально санкционированными нормами поведения;
- 3) внутренними, обязательными для выполнения стандартами поведения.

Фактически роль неформальных институтов выполняет хозяйственная этика или моральные практики исследованиям, которых посвящено множество научной литературы. Хозяйственная этика повышает уровень общественной, а, следовательно, и экономической координации рынка.

Этические нормы являются теми ограничениями, игнорируя которые часто невозможно объяснить некоторые экономические явления. Этика, мораль, традиции являются теми правилами поведения или институтами, которые присутствуют в теориях неоинституционализма. Поэтому эти теории описывают человеческую природу такой, какой она наблюдается в действительности, используя понятия ограниченной рациональности и оппортунизма, тем самым значительно расширяя рамки привычной в неоклассике модели «экономического человека», в которой индивид

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

рассматривается как «изобретательный, оценивающий, максимизирующий человек».

«Ограниченная рациональность - познавательная предпосылка, которая принята в экономической теории транзакционных издержек. Это полусильная форма рациональности, которая предполагает, что субъекты в экономике стремятся действовать рационально, но в действительности обладают этой способностью лишь в ограниченной степени». Концепция ограниченной рациональности служит стимулом к исследованию институтов. Следовательно, принятие этой предпосылки расширяет круг проблем, которые могут быть исследованы с точки зрения экономической науки.

Под оппортунизмом в новой институциональной экономике понимают:

«Следование своим интересам, в том числе обманным путем, включая сюда такие явные формы обмана, как ложь, воровство, мошенничество, но едва ли ограничиваясь ими. Намного чаще оппортунизм подразумевает более тонкие формы обмана, которые могут принимать активную и пассивную форму, проявляться *ex ante* и *ex post*). Не трудно заметить, что при повышении степени оппортунистического поведения в обществе издержки по осуществлению транзакций на рынках будут расти. Уменьшить издержки оппортунистического поведения помогают такие институты, как право (через суды, арбитражи и т. п.) и страхование рисков.

Но оппортунистическое поведение субъектов экономической деятельности может быть, ограничено не только формальными и институтами, создаваемыми государством. Действительно, если сведение оппортунизма к минимуму уменьшает транзакционные издержки и, следовательно, повышает эффективность системы, то различные институты, способствующие этому, будут эволюционировать, и закрепляться в обществе. Одними из таких неформальных институтов являются нормы этики или морали (понятия этические и моральные нормы часто используются как тождественные, исходя из того, что этика - это «философское учение о морали, изучающее условия возникновения морали, ее сущность, понятийные и императивные формы»).

Этические нормы во многих случаях более эффективно способствуют снижению транзакционных издержек, чем формальные нормы права. В самом деле, традиционные нормы поведения в обществе обуславливают значительную величину издержек рыночных транзакций. Система традиций, моральных и этических норм экономического поведения не является чем-то данным и неизменным. На протяжении всей эволюции

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

человеческой цивилизации, каждому этапу ее развития соответствовали определенные нормы поведения. В условиях первобытного общества эти нормы способствовали появлению правил поведения, культивирующих коллективизм, подчинение вождю племени, определенное разделение прав и обязанностей внутри племени. В дальнейшем при переходе от племенного и кочевого образа жизни к оседлому, с развитием углубляющегося разделения труда, появлением торговли возникает закрепление прав собственности за конкретными индивидами. Расширяется обмен как внутри групп, так и между группами людей. Нравственные правила поведения претерпевают изменения: к врожденным правилам морали, основанным на инстинктах (солидарность, альтруизм, групповое принятие решений), прибавляются приобретенные. Хайек по этому поводу писал: «...Существуют приобретенные правила (бережливость, уважение к собственности, честность и т. д.), создавшие и поддерживающие расширенный порядок... Расширенный порядок зависит от этой морали, он и возник благодаря тому факту, что группы, следовавшие ее основным правилам, опережали другие по увеличению численности и богатства». Именно эти приобретенные институты, сохраняясь и эволюционируя, позволили возникнуть современной цивилизации, основанной на экономическом и социальном обмене между людьми и между государствами. На основе таких правил поведения возникли правовые нормы, сформировались системы права, способствующие обмену и облегчающие его.

Но развитие традиций, создающих условия для существования расширенного порядка, не происходит однонаправлено, прямолинейно. Наряду с вышеизложенными процессами эволюция нравственных правил играет главенствующую роль в определении норм поведения целых народов, например, правила, основывающиеся на племенном духе, коллективизме, противопоставлении индивида группе и т. п. Благодаря подобным традициям и нормам человеческого поведения формировались цивилизации, отрицающие важность обмена, торговли, института частной собственности и индивидуализма в целом. Такие общества по выражению Карла Поппера, являются «закрытыми». История дает немало примеров «закрытых» обществ или тоталитарных государств, основывающих свои экономические и социальные системы не на рыночном механизме и свободе, а на принуждении и следовании высшим целям и планам, которые ведомы только тирану, диктатору, вождю или какому-то другому верховному органу власти.

Таким образом, величина издержек рыночных транзакций зависит не только от правовых норм, регламентирующих правила заключения сделок

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

или гарантирующих обеспечение прав собственности, но в равной степени и от традиций рыночного поведения контрагентов обмена. Если в обществе не существует моральных правил уважения прав собственности, честности в соблюдении контрактов, то контроль со стороны права (даже самого совершенного) не позволит существенно снизить транзакционные издержки, как средние, так и абсолютные. Это четко прослеживается в условиях переходной экономики. При трансформационных процессах отношения между субъектами формирующегося рынка развиваются быстрее, чем создаются присущие рыночному порядку традиционные нормы поведения. Поэтому транзакционные издержки, даже при создании идеальной правовой системы, будут оставаться довольно высокими еще сравнительно длительное время, пока не привьются населению новые этические правила, характерные расширенному порядку.

В условиях централизованного планирования транзакционных издержек вообще не существует, поскольку механизм рыночного обмена отсутствует. Однако существовал теневой рынок, на котором была занята определенная часть населения, а большинство населения, так или иначе, сталкивалось с ним в эпоху всеобщего дефицита. На теневом рынке транзакционные издержки были крайне высокими потому, что обмен происходил вне правовых рамок. Под влиянием такой ситуации у людей, тесно связанных с «черным» рынком, формировались своеобразные моральные и этические нормы, регулирующие их поведение. Следование такой этике теневой экономики позволяло достигнуть успеха. Эти нормы экономического поведения основывались на правовом нигилизме, поскольку в условиях реального социализма производство или торговля вне рамок государственных учреждений были вне закона. С переходом экономики на рыночный путь развития «черный» рынок легализовался. Но в новых условиях его агенты не могут сразу поменять правила своего поведения, в рыночных условиях они продолжали нарушать правовые нормы регулирования экономической деятельности. Подобное поведение является оппортунистическим и, следовательно, резко повышающим издержки функционирования хозяйственной системы.

Институты этики не являются продуктом целенаправленной деятельности индивида или группы индивидов. Они формируются в результате эволюционного культурного отбора. Индивиды, принимая решения в процессе хозяйственной деятельности, учитывают те ограничения, которые обуславливаются устоявшимися и принятыми как традиционные матрицами поведения. Игнорируя доминирующие в обществе этические

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

нормы, индивиду трудно рассчитывать на успех своего дела. Но самое важное заключается в том, что, действуя согласно правилам, которые закрепились в результате эволюционного отбора, субъект хозяйственной деятельности использует больше информации о приемлемости своих поступков, чем он может получить и осмыслить, руководствуясь лишь одной рациональностью. Неслучайно Хайек отмечает по этому поводу: «...Рационализм может быть ошибочным, и, традиционная мораль может в некоторых отношениях обеспечить более верное руководство для человеческих действий, чем рациональное знание».

Моральные нормы влияют на процесс формирования субъективных мысленных конструкций у индивида. Дуглас Норт подчеркивает, что «субъективные мысленные конструкции, при помощи которых индивидуумы обрабатывают информацию, приводят к решениям, определяющим выбор индивидуума». Обладая различными способами восприятия (менталитетом) экономических явлений, индивиды в схожих экономических ситуациях принимают различные решения. «Мысленные конструкции игроков, заданные сложностью окружающего мира, ограниченной информационной обратной связью с результатами деятельности, унаследованными культурными традициями, определяют их восприятие». Следовательно, успех проведения рыночных реформ во многом зависит от изменения менталитета населения в целом и предпринимателей в частности.

Если существующие в обществе этические нормы позволяют субъектам экономики основываться в своих действиях больше на доверии, чем на возможности осуществления определенных формальным правом санкций, то в таком обществе сделки будут носить более регулярный и сложный характер. Это утверждение можно проиллюстрировать с помощью формулы предложенной Коулменом:

где,  $P$  – основанная на личном примере вероятность, что людям можно доверять;  $L$  – возможная потеря;  $G$  – возможный выигрыш. При выполнении представленного условия индивиды будут заключать сделки на рынке. Обмен прекратится в том случае, если в представленном неравенстве правая часть станет больше левой. Исходя из представленной формулы, можно сделать вывод, что чем выше уровень доверия у предпринимателей, тем больше возможные потери по сравнению с возможными выигрышами от

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

оппортунистического поведения. Следовательно, если неформальные институты развиты и соответствуют рыночному порядку, (что подразумевает высокий уровень доверия), то это позволяет хозяйствующим субъектам осуществлять более регулярные и более сложные рыночные трансакции.

Хотя неформальные институты возникают и закрепляются преимущественно в ходе эволюционного отбора, государство может оказывать существенное влияние на определение направления их эволюции, а также на скорость институциональных изменений. Также отдельные неформальные ограничения хозяйственной деятельности могут формироваться как на национальном уровне, так и на уровне отдельной территории и (или) муниципального образования.

Формальные ограничения правила, и институты возникают, как правило, на базе уже существующих неформальных правил и механизмов, обеспечивающих их выполнение. Формальные институты можно разделить на три группы:

- 1) политические институты;
- 2) экономические институты;
- 3) системы контрактации (способы и порядок заключения контрактов, регулируемый писаными нормами и законами).

Современная экономическая наука уделяет много внимания изучению всех трех групп институтов. Политические институты определяют властную иерархическую структуру общества, способы принятия решений и контроля. Особое внимание к эволюции и функционированию формальных политических институтов уделяется в рамках теории общественного выбора.

Формальные экономические институты в большинстве научной литературы рассматриваются в одном контексте с правами собственности, такт как они «устанавливают права собственности, то есть пучок прав по использованию и получению дохода от собственности, и отчуждение других лиц от использования имущества или ресурсов».

Институты контрактации определяют условия соглашения между покупателем и поставщиком, которые зависят от трех факторов: 1) цены; 2) специфичности активов; 3) гарантий. Институты контрактации наряду с правами собственности являются базовыми институтами институциональной структуры любого экономического порядка (экономической системы). Для эффективного функционирования рыночной экономики свобода заключения контрактов приобретает решающее значение. Отход от принципа свободы выбора агента для заключения контракта к принципу «*c' est a prendre ou a*

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

laisser» (хочешь, бери, не хочешь тебе же хуже – фр.), является причиной усложнения процедуры контрактации, что снижает эффективность обмена.

Для осуществления функций формальных институтов необходимы специально созданные организации, являющиеся проводниками и исполнителями того или иного закрепленного правила и обычая хозяйствования. Например, институт рынка аннуитетов (страхования) предопределяет возникновение специфических организаций, которые непосредственно являются субъектами рынка - страховые компании, общества взаимного страхования, перестраховочные общества, пенсионные фонды.

Другим примером формальных институтов и организаций может служить институт муниципального предприятия и собственно различные виды муниципальных предприятий и учреждений как таковых. Институт муниципальных предприятий определяет конкретные правила их создания, функционирования и ликвидации, которые закреплены в нормативных актах. На основании этих правил, формируются хозяйственные организации, которые функционируют в рамках ограничений, определяемых этими правилами. Хозяйственная деятельность муниципальных предприятий также будет воздействовать на совершенствование формальных институтов, выявляя более эффективные способы организации производства и обмена.

Формальные и неформальные институты, задающие ограничения и матрицы поведения субъектов городского хозяйства, образуют его институциональную структуру. Таким образом, под институциональной структурой городского хозяйства понимается совокупность формальных и неформальных институтов, находящихся в тесной взаимосвязи и развивающихся вместе с ним. Именно та или иная институциональная структура определяет тип экономического порядка и его эффективность. В зависимости от конкретных исторических условий институциональная структура может быть относительно статичной или развивающейся (эволюционной или динамичной).

В настоящей работе институциональная структура рассматривается в свете того, как она влияет на эффективность и объем производства коллективных благ в рамках экономики города. Поэтому целесообразно остановится на проблеме общественных (коллективных) благ, производимых для групп, состоящих из жителей города. Хотя проблеме общественных благ посвящено множество научной литературы, необходимо дать определение тем группам экономических благ, которые будут исследоваться в последующих разделах.

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

Обычно под чистыми общественными благами понимаются товары, производство которых, удовлетворяет двум условиям:

1) каждый новый индивидуум, пользующийся общественными благами, не должен за них платить, т.е. предельные издержки потребления такого товара дополнительным индивидуумом равны нулю;

2) оказывается трудным или невозможным исключить индивидуумов из числа потребителей определенного общественного товара.

В рамках городской экономики чистыми общественными благами являются муниципальная милиция, дорожные знаки, светофоры и т. п.

Если рассматривать город как большую группу, то производство общественных благ будет связано с удовлетворением специфических интересов этой группы. Тот факт, что цель или намерение, являются общим для группы, означает, что ни один член этой группы не исключен из получения выгоды или удовлетворения от достижения этой цели. Исследуя эту проблему, Мансур Олсон приходит к следующему заключению: «Общественные блага могут быть определены лишь по отношению к какой либо группе. Одно коллективное благо необходимо одной группе; другое выгодно для другой, какое-нибудь благо может быть выгодно всему миру, а другое только двум определенным людям».

Обычно предполагается, что идея о стремлении групп действовать, а общегрупповых интересах логически следует из общепризнанного тезиса о рациональном эгоистическом поведении индивида. Другими словами, если у членов какой-либо группы есть общий интерес, или цель и если все они выигрывают от достижения этой цели, то логично предположить, что рациональные индивиды будут направлять свои усилия на достижение этой цели.

В действительности часто все происходит наоборот, потому что все индивиды в группе выиграют от достижения общей цели, будут они действовать для достижения этой цели или нет. В самом деле, до тех пор, пока не существует какого-либо принуждения или группа недостаточно мала, рациональные своекорыстные индивиды не будут предлагать никаких усилий к достижению общегрупповых целей.

Если участники большой группы рациональным образом пытаются максимизировать свое индивидуальное благосостояние, они не станут предлагать никаких усилий для достижения общегрупповых целей до тех пор, пока на них не будет оказано давление или каждому из них не будет предложен индивидуальный мотив к подобному действию, не совпадающий с общим интересом группы, мотив, реализуемый при условии, что члены

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

группы возьмут на себя часть издержек по достижению общей цели. Следовательно, традиционная точка зрения, что группы индивидов с общими интересами стремятся продвигать эти общие интересы, оказывается, не всегда состоятельным.

Большое количество, если не большинство благ производимых при участии муниципалитета носит характер смешанных общественных благ. Под смешанными общественными благами понимают товары и услуги, которые «производятся и поставляются на основе сотрудничества и разделения функций между государством и предпринимательским либо частным некоммерческим сектором. Это касается как источников финансирования, так и выполнения конкретных работ». Примером смешанных общественных благ производимых в рамках городского хозяйства, могут служить производство и содержание объектов инфраструктуры, общественный транспорт, строительство муниципального жилья и других объектов для нужд города.

Часто бывает трудно четко отграничить чистые общественные, смешанные и даже частные блага друг от друга. Это объясняется не только тем, что в чистом виде редко выполняются условия, по которым мы выделяем общественные блага среди ряда других благ, но и потому, что определенные блага, являясь частными для одной группы, для другой будут смешанными, а для третьей и вовсе частными. Поэтому далее для определения благ производимых в рамках городского хозяйства будет использоваться дефиниция «коллективные» блага.

В данном исследовании производство коллективных благ рассматривается во взаимосвязи с анализом тех институциональных условий, которые обуславливают их производство и экономических организаций, которые непосредственно участвуют в создании этих благ.

Для производства любого экономического блага необходима организация (большая или малая группа). То благо, что будет производиться для этой организации, будет по отношению к ней коллективным благом, если соблюдается условие, что пользу от этого блага извлекают все члены группы. Благодаря действиям такой организации формируются и закрепляются в обществе правила и институты, способствующие производству этого блага. Для индивидов не входящих в эту организацию оно будет частным или даже антиблагом. Например, высокая (низкая) цена товара для одной группы является благом, а для групп, которые не имеют или имеют ограниченный доступ к этому товару или услуге антиблагом (льготная стоимость проезда на муниципальном транспорте).

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

Обычно для производства чистых общественных благ создаются или существуют организации (большие группы), такие как государства и региональные образования и муниципалитеты. Можно предположить, что чистое общественное благо может производить и частнопредпринимательская организация при наличии необходимых для этого институциональных условий. Иллюстрацией может служить производство такого блага как маяки, которые, как блестяще доказал Коуз, могут с успехом производиться специально созданными организациями с незначительным участием или вовсе без участия государства.

Следует отметить, что для больших групп существуют категории общественных благ, которые невозможно произвести без принуждения (участия государства). Такими благами являются обеспечение национальной обороны и правопорядка. Но чем больше группа, тем сложнее для нее обеспечить общественная благо. Этому существует несколько причин:

1) Проблема безбилетника, она является следствием из второго условия производства общественных благ.

2) Чем больше группа, тем больше будут организационные издержки для обеспечения производства общественных благ, это может служить также препятствием для возможности самого производства таких товаров или услуг, и даже если они будут произведены, издержки каждого индивида будут выше выгод от создания данных общественных благ.

Поэтому по отношению к большой группе «только специальные институциональные меры смогут побудить индивидов приобрести то количество коллективного блага, которое в сумме образует оптимальное для группы в целом».

В данной работе рассматривается деятельность муниципальных экономических организаций направленная на производство преимущественно смешанных коллективных благ, а также на привлечение средств для их производства. Для смешанных благ тоже верно утверждение, что чем больше группа, для которой предоставляется коллективное благо, то тем меньше этого блага будет произведено в расчете на каждого индивида. Доказательством этому выводу также могут служить положения изложенные выше. Но при анализе производства смешанных коллективных благ кроме роли государства необходимо учитывать тот факт, что в их производстве участвуют частные организации и предприниматели. Поэтому необходимо уделить особое внимание проблемам организационных форм, власти, контроля, и экономической мотивации, возникающих в ходе функционирования муниципальных предприятий создающих смешанные

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

коллективные блага. Из вышесказанного следует, что последующий анализ муниципального предприятия будет проводиться не как фирмы (что принято в неоклассике), а как своеобразной организации (что характерно новой институциональной школы в экономической теории).

Длительное время с точки зрения неоклассического микроэкономического подхода фирма рассматривалась как «черный ящик». Так А. Алчиан и С. Вудворт отмечают: «Когда-то организация кооперации различных видов экономической деятельности, которую мы называем фирмой, была черным ящиком. В этот ящик входили труд и капитал, а выходили продукты. Двигателем этого процесса выступала максимизация богатства, а управлялся он законами доходности».

Подход к фирме не просто как к единичному рыночному субъекту, а как к своеобразной организации, позволяет дать определение некоторым видам экономических отношений, складывающихся в организации. Ими являются: контроль, экономическая власть, мотивация, и способы передачи информации внутри организации. Используя вышеперечисленные инструменты, мы сможем проанализировать влияние комбинации различных форм собственности на структуру и эффективность организации.

Проблема существования экономической организации должна рассматриваться под иным углом зрения, чем рынок. Эффективность рынка и организации имеет различный механизм реализации. Так, если рынок представляет собой обезличенный процесс обмена или передачи прав собственности, то организация - это властное распределение ресурсов, предпочтений и ценностных ориентиров внутри неё самой. Необходимость хозяйственной обособленности и существования специфических, отличных от рынка институтов (фирм или экономических организаций) была блестяще доказана Рональдом Коузом. Он подчеркивал, что фирма возникает тогда, когда это позволяет экономить на трансакционных издержках, заменив их координационными внутри организации.

В экономике организаций признается и анализируется тот факт, что сделки (контракты) заключаются не только на рынке, но и вне него. Это порождает необходимость изучения способов экономической координации. На уровне макросистем в меновой экономике эту функцию выполняет рынок, на уровне централизованно управляемого хозяйства - макроэкономическое планирование. На микроуровне систем сосуществуют различные формы координации, и именно этот факт подчеркивается в предлагаемом подходе.

Как и в ортодоксальной микроэкономике, в рамках экономической теории организаций признается, что организация (фирма) является основной

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

единицей, где принимаются экономические решения. Но в настоящем исследовании мы должны дать ответ на вопрос: как влияет распределение и тип собственности на эффективное функционирование организации. Для этого необходимо прояснить сущность используемых в новой институциональной экономической теории понятий контроля и власти.

«Под отношением власти мы понимаем передачу полномочий принятия решения явным или неявным образом от одного агента или группы агентов другим агентам». Собственность, как экономический институт, представляет собой санкционированные и признанные легитимными в обществе правила и механизмы контроля и осуществления властных полномочий над объектом собственности. Обычно различают отношения власти и иерархии. Иерархия ведет к субординации полномочий в рамках строго определенных экономических и общественных связей. Власть же возникает в результате делегирования полномочий и принятия решения в результате простого соглашения или контракта. Так собственник определенной доли предприятия (или конкретных материальных ценностей) при реорганизации или образовании нового предприятия, внося свою долю в уставной капитал, делегирует свои властные полномочия органам, уполномоченным управлять созданной фирмой.

Контроль в отношении прав собственности представляет собой совокупность процедур, которые должен использовать владелец, чтобы обеспечить свое главенство в принятии решений и добиться их выполнения. Механизм контроля в различных типах хозяйственных организаций имеет отличные формы. Сложность формы контроля, безусловно, оказывает влияние на эффективность использования объекта, хотя, видимо, и не всегда в прямой зависимости.

Как видно из вышеизложенного, экономическая власть и контроль должны гармонично сочетаться в рамках той или иной системы прав собственности. Проблема их взаимодействия может быть проиллюстрирована на примере так называемого конфликта интересов. Феномен конфликта интересов часто возникает при функционировании объектов государственной собственности. Любой управляющий государственной собственностью, является, скорее, чиновником, чем предпринимателем (в классическом понимании), даже если объект собственности участвует в коммерческой или производственной деятельности. Государством ему доверены лишь права управления собственностью. Действия подобного управляющего определяют две группы интересов:

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

1. обслуживание интересов управляемого предприятия, улучшение производственных показателей и получение прибыли или, в крайнем случае, минимизация убытков (если работа предприятия не рассчитана на прибыль),

2. государственный менеджер не может не помнить о своих личных экономических (материальных) интересах. Весьма вероятно, что личные интересы не всегда будут совпадать с интересами руководимого предприятия.

Вследствие этого конфликта интересов в обществе должны существовать институты, правила и механизмы, позволяющие минимизировать отрицательный эффект подобного явления. Решение проблемы конфликта интересов шире традиционно обсуждаемого в экономической литературе соотношения между экономическим (т.е. ориентированном на прибыль) и бюрократическим управлением.

Проблема существования организации, строящей свою внутреннюю деятельность на принципах, отличных от рыночных, в новой институциональной экономике рассматривается «как проблема выбора оптимальной формы контракта». Под контрактом обычно понимается «соглашение между покупателем и поставщиком, в котором условия обмена определяются тремя факторами: ценой, специфичностью активов и гарантиями». Если трансакционные издержки заключения контракта на рынке слишком высоки, то они заменяются внутриорганизационными издержками по координации хозяйственной деятельности. Это положение было блестяще доказано Рональдом Коузом.

Большое значение проблеме контракта придается в экономической теории прав собственности, «потому что в договоре находит реализацию фундаментальное право собственника на передачу (отчуждение) собственности». Именно с помощью контракта собственник осуществляет реализацию своего решения о комбинировании и рекомбинировании принадлежащих ему прав. Если права собственности четко определены, обычно предполагается, что активы будут использоваться в соответствии с целями их собственников. Но здесь встает проблема эффективности распределения прав собственности. Неслучайно «работы по проблемам прав собственности сконцентрированы на вопросе о том, является ли неэффективное размещение ресурсов результатом неправильного распределения прав собственности».

Эффективность и тип организационной структуры фирмы будет зависеть от возможности ее собственников, комбинировать и рекомбинировать свои индивидуализированные права, в зависимости от экономических результатов деятельности фирмы. Решающее значение в этом

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

случае приобретает величина транзакционных издержек при обмене или заключении контрактов между собственниками.

Проблема обмена правами собственности и минимизации при этом транзакционных издержек в новой институциональной экономической теории рассматривается неразрывно с проблемой специфичности активов. Уильямсон дает им следующие определение: «Специфические активы - это те, которые являются результатом специализированной инвестиции и которые не могут быть перепрофилированы для использования в альтернативных целях или альтернативными пользователями без потерь в их производственном потенциале. Специфичность активов может принимать несколько форм, среди которых основными являются специфичность человеческого капитала, основных фондов, местоположения, а также целевые активы. Наличие специфических активов способствует двусторонней зависимости, которая усложняет контрактные отношения».

Институциональная структура современного городского хозяйства должна способствовать созданию и модификации различных организаций, деятельность которых не только связана с производством общественных и смешанных благ, но созданию условий способствующих привлечению дополнительных финансовых средств для финансирования социально значимых объектов в структуре экономики муниципалитета. Особый интерес в связи с этим представляет сотрудничество муниципалитета с финансовыми институтами, которое позволит расширить возможности привлечения инвестиций. Но в условиях банковского кризиса такое сотрудничество представляется затруднительным.

Поэтому необходимо развивать сотрудничество с теми организациями, которые наименее пострадали от кризисных явлений в экономике, и могут, сотрудничая с муниципальными органами, способствовать притоку инвестиционных ресурсов.

### **2.3. Механизм институциональных изменений**

Формирование эффективной институциональной структуры экономики страны в целом и городского хозяйства в частности зависит от темпа и механизма институциональных изменений. Такой механизм можно рассматривать с двух позиций:

- 1) изменение формальных институтов, составляющих институциональную структуру в ходе институциональной инженерии органов власти различных ветвей и уровней;

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

2) изменение неформальных институтов в ходе эволюционных процессов.

Согласно Дугласу Норту: «Эволюционная теория обосновывает вывод о том, что с течением времени неэффективные институты отмирают, а эффективные – выживают, и поэтому происходит постепенное развитие более эффективных форм экономической политической и социальной организации». Но экономическое развитие многих стран дает нам примеры отрицательной эволюции институтов, когда неэффективные институты и институциональные структуры существуют длительное время.

Неэффективность институциональной структуры ряда стран можно объяснить особым типом институциональных изменений и контроля над ними государства, которое предопределяет их устойчивость к модернизации. «Главная роль, которую, институты играют в обществе, заключается в уменьшении неопределенности путем установления устойчивой (хотя и необязательно эффективной) структуры взаимодействия между людьми».

Координация в экономике осуществляется на основе текущих цен. В долгосрочном периоде распределение ресурсов и, следовательно, экономическая координация будут зависеть от институтов. Таким образом, роль институтов и правил в долгосрочном периоде и в эволюционном аспекте тождественна роли цен. В плановой экономике фактически не было ценовой координации, но зато существовала координация институциональная, которую обычно не учитывают. Поэтому не существовало главного по Норту источника институциональных изменений: «Источником изменений служат меняющиеся относительные цены или предпочтения»

С этим положение согласуется фундаментальная идея Шумпетера о том, что сущность экономического развития заключается не столько в накоплении капитала и приращении дополнительной рабочей силы, сколько в перераспределении наличного капитала и наличной рабочей силы из менее эффективных сфер экономической деятельности в более эффективные. И такое перераспределение в равной степени зависит от относительных цен и институтов.

Механизм институциональных изменений в зависимости от того, в рамках какого экономического порядка осуществляется тоже может различаться.

Сложность изучения институциональных изменений определяется еще и тем фактом, что такие изменения в большинстве случаев имеют инкрементный и непрерывный характер (в отличие от дискретных,

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

революционных изменений). Поэтому оценить предельные институциональные изменения довольно сложно, так как они «могут быть следствием изменений в правилах, неформальных ограничениях, в способах и эффективности принуждения к использованию правил и ограничений».

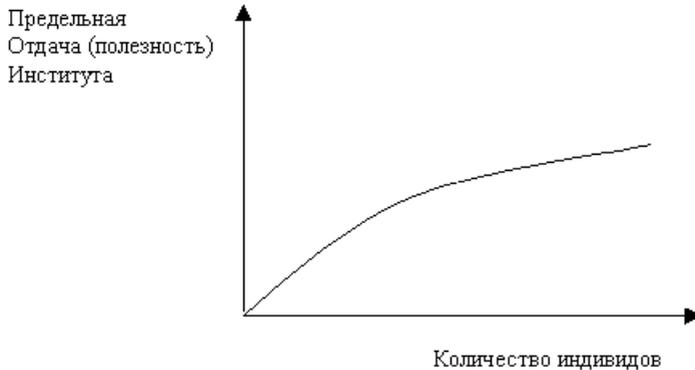
В отличие от эволюции биологической, в социальной эволюции навыки, умения, знания и опыт не передаются по наследству, а усваиваются, приобретаются, наследуются в ходе обучения в социальных организациях и группах. Если в биологической эволюции происходит наследование признаков родителей, то в социальной – опыта традиций социальных коллективов и общества в целом.

Если цены на рынке образуются благодаря конкуренции, то долгосрочные ориентиры, определяющие сам порядок экономической организации, тоже конкурируют с альтернативными вариантами поведения. Если институциональная структура находится в стадии формирования или изменения, то институты конституирующие ее, будут возникать и закрепляться в зависимости от сравнительной эффективности альтернативных способов координации хозяйственной деятельности.

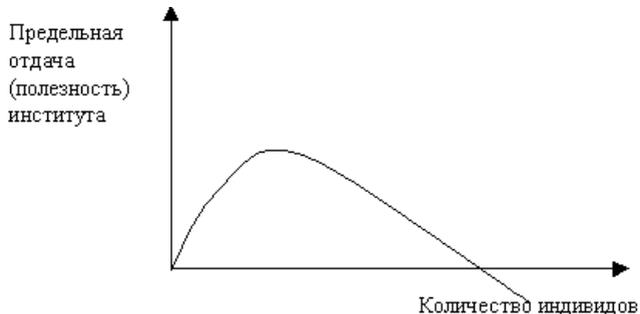
Нас интересует вопрос о том, почему в определенном типе экономики возникает неэффективная институциональная структура, и чем объяснить ее неэффективность и устойчивость. Ответ можно искать в объяснении способа институционального отбора в зависимости от предельной отдачи от применения того или иного института.

Для объяснения можно предложить следующую гипотезу:

1. В расширенном порядке закрепляются институты, которые при значительном увеличении числа индивидов, следующих в рамках их правил и ограничений, дают возрастающую предельную отдачу (предельная отдача по аналогии с предельной полезностью, является величиной абстрактной и неподдающейся точному измерению, а лишь оценке тенденции) для всей группы, в рамках которой применяется данный институт. Причем группа, по всей видимости, должна быть большая, следуя традиционной теории групп. Действия в рамках таких институтов будут привлекательными для большинства индивидов в группе, поэтому для выполнения правил и ограничений, предписываемых институтом нет необходимости для насилия или какого либо другого принуждения. Здесь выбор индивиды делают сами. Примером может служить возрастающая предельная отдача от института индивидуализированной собственности, или системы свободной контрактации, или рыночного обмена.



2. Также может наблюдаться преимущественно убывающая отдача от следования правилам и ограничениям того или иного института.



Хотя для узкого круга лиц предельная отдача может наблюдаться положительной, при увеличении круга лиц, входящих в сферу действия этого института, предельная отдача непременно снижается. Примером здесь может служить институты распределения экономических благ и льгот в командной экономике. Следование таким институтам невозможно без принуждения (по крайней мере, в довольно длительном периоде).

Такое принуждение осуществляется государством и может выражаться в тотальном контроле над экономикой или просто в различных формах «государственного регулирования». Мы ни в коем случае не хотим

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

оспорить надобность «государственного регулирования», но хотим лишь обратить внимание на его качество, и в частности влияние на процесс институциональных изменений.

Феномен экономики с сохраняющимися длительное время неэффективными институтами можно объяснить, используя выше приведенные положения. В такой экономике свобода экономической деятельности существует лишь формально (или существует в незначительных размерах, или сравнительно невыгодна). Государство пытается заменить рыночные институциональные ограничения, своими директивами и преференциями (что является ни чем иным, как формальными институтами). Очевидно, что достичь этого, можно только подавляя экономическую инициативу.

И здесь мы сталкиваемся со вторым случаем институционального развития, когда выгоду от следования институциональным ограничениям может извлечь незначительная группа людей, а при расширении действия этого института происходит сначала относительное, а потом и абсолютное снижение экономической отдачи. Поэтому подобную экономику также можно назвать экономикой властных групп, то есть групп извлекающих выгоду из такой институциональной организации экономики и общества в целом.

Следовательно, меры государственного регулирования экономики должны быть направлены на создание условий для эволюции институтов и институциональной структуры экономики по первому направлению.

### **Глава 3. Механизм взаимодействия муниципалитета и страховых компаний**

#### **3.1. Страховые институты как способ привлечения дополнительных инвестиционных ресурсов в экономику города**

Экономический кризис резко сокращает инвестиционные ресурсы муниципалитета. В таких условиях необходимо коренная перестройка всего механизма привлечения денежных средств. Так мало привлекательными для инвесторов становятся некоторые инструменты, использовавшиеся муниципальными образованиями в период предшествующий настоящему кризису. Среди таких инструментов можно назвать облигации муниципального займа, внебюджетные фонды и т. д. Поэтому власти муниципальных образований и городов, имеющих статус региона, вынуждены изыскивать новые источники привлечения средств в экономику города.

Финансовый кризис не только привел к резкому оттоку ресурсов из реального сектора экономики, но и подорвал доверие потенциальных частных инвесторов к любым проектам связанных с государством. Такие явления деформируют и так неустойчивую, формирующуюся рыночную институциональную структуру экономики. Это приводит к значительному сокращению централизованных капиталовложений. Опасность усиления отмеченной тенденции становится вполне очевидной в связи с сокращением федеральной инвестиционной поддержки субъектов Федерации, не располагающих достаточными возможностями самофинансирования.

Между тем сокращение объемов централизованных капиталовложений должно быть компенсировано созданием благоприятных условий для мобилизации ресурсов на местном уровне. Для этого необходимо создать не только эффективные экономические и правовые институты, но и организации, способные содействовать привлечению инвестиционных ресурсов региональную и муниципальную экономики.

Создание институциональной структуры инвестиционной деятельности является необходимой частью условий оживления инвестиционной активности. Подходы к ее созданию и набор объектов в каждом регионе и даже муниципальном образовании может быть разным.

Однако ясно, что без целенаправленных действий со стороны местной власти по созданию новых институтов и организаций, способствующих оживлению инвестиционной деятельности невозможно

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

надеясь на серьезные капитальные вложения и результаты в развитии территории. Создание эффективной институциональной структуры невозможно без организационного механизма управления реформами (создание сильной вертикали), пригодной к реализации комплексной программы реформы.

Основное влияние на относительное укрепление позиций хозяйствующих субъектов и населения в инвестиционном процессе оказывает не оздоровление регионального инвестиционного климата, а последовательное сворачивание централизованной инвестиционной поддержки и стремление сохранить в этих условиях созданный производственный потенциал, защитить накопления от обесценения.

Привлечение инвестиций в муниципальную экономику имеет кроме экономического также и большое социальное значение. Поэтому разрабатываемые институциональные механизмы привлечения инвестиций должны способствовать решению проблем в социальной сфере. Одним из таких институтов является страхование, с помощью которого можно не только аккумулировать инвестиционные ресурсы, но и одновременно повысить уровень социальной защищенности граждан.

Страхование является одной из наиболее экономически выгодных отраслей народного хозяйства. Во всем мире страхование широко используется для привлечения частных средств в реальный сектор экономики. При этом, с точки зрения долгосрочных инвестиций, страхование имеет ряд положительных моментов по сравнению с иными источниками:

1) Наличие так называемых «длинных денег». Это деньги, которые получаются при страховании имущества, недвижимости, а также в некоторых других отраслях страхования. Подобные средства по истечении времени страхового договора не подлежат возврату, страхуемому и, таким образом, полностью находятся в руках страховой компании.

2) Существование долгосрочного страхования, дающее возможность инвестировать деньги на долгий срок, даже в медленно окупаемые проекты.

3) У страховых компаний больше не только возможностей, но и стимулов вкладывать в реальный сектор экономики.

Применительно к российским условиям возникает еще ряд моментов, говорящих в пользу страховых компаний

- страхование осталась единственной отраслью, способной привлечь средства населения. Так как, во-первых, страховые компании еще не подорвали (или не совсем подорвали) доверие населения к данной сфере,

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

как это случилось с банками. И, во-вторых, страховые компании взамен денег предлагают реальные, а не эфемерные блага.

- в сложившейся ситуации экономического кризиса наименьший урон понесли страховые компании. По меньшей мере, они не остановили свою деятельность и не отказываются от своих обязательств.
- страхование также остается одной из немногих отраслей, способной не только привлечь, но и аккумулировать средства для дальнейшего их привлечения в экономику.

Все вышеперечисленные преимущества страховых компаний, по сравнению с другими финансовыми институтами, позволяет рассматривать страховые компании как институт, способствующий стабилизации, как в экономической, так и социальной сферах. Стабильное положение, в том числе и в социальной сфере, представляет интерес и для городского хозяйства и для любой коммерческой организации, работающей в нем. Социальная стабильность тем более представляет интерес для местной власти и страховых компаний. Таким образом, можно утверждать, что администрация города и страховые компании имеют взаимные интересы, а, следовательно, и реальную возможность сотрудничества в ряде сфер.

С одной стороны, интересы региона заключаются в минимизации издержек действующих в нем предприятий и организаций, а страхование рисков, казалось бы, увеличивает издержки производства в связи с включением в них страховых взносов. С другой стороны, страхование уменьшает риски предпринимателя, а значит, делает его предприятие более устойчивым в финансовом отношении и более привлекательным для инвестиций.

Возможность осуществления страховщиками инвестиций вытекает из особенностей страховой деятельности. Специфика договора страхования обязывает страховщика в течение определенного периода распоряжаться средствами, полученными от страхователей, инвестируя их в различные сферы. Помимо привлеченных средств, страховые организации имеют в своем распоряжении собственные средства. Эти ресурсы также используются страховщиками в инвестиционных целях. Но если в развитых странах доля страховых взносов в величине валового Внутреннего продукта достигает 8-12%, то в нашей стране по итогам 1996 г. этот показатель составлял всего 1,2%.

Инвестиционными ресурсами у страховых компаний могут служить деньги, полученные на основе договоров страхования, таких как, например, имущественное или медицинское, особенно, если поступления являются

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

регулярными. Поэтому, прежде всего в интересах муниципалитета развивать широкий спектр страховых услуг.

Государство на уровне региона и тем более города больше не может осуществлять административное изъятие денег у населения с помощью налогообложения, поэтому необходимо использовать экономические механизмы для привлечения сбережений и направления их на инвестиционные региональные цели.

В соответствии с целями и задачами «Основных направлений развития национальной системы страхования в РФ в 1998-2000 годах», необходимо «максимальное использование страхования как источника инвестиционных ресурсов». Поэтому, для реализации программы сотрудничества со страховыми компаниями прежде всего, урегулирование интересов администрации в экономическом развитии города и интересов частных инвесторов, которые, как и у любых, отличных от государства субъектов рынка заключаются в получении максимальной прибыли. В данном случае, если планировать использование резервов страховых компаний как самый существенный источник капиталовложений в развитие городского хозяйства, необходимо учитывать и их интересы. Таким образом, возможно увеличение реальных инвестиций через развитие страхового бизнеса.

Большая часть страховых компаний на данный момент решает либо узковедомственные задачи, либо общефедеральные. К первой группе можно отнести страховые компании, принадлежащие или находящиеся под большим влиянием различных министерств и ведомств, а так же финансовых структур. Например, Военно-страховая компания или многочисленные компании, страхующие пассажирские перевозки. Ко второй группе, скорее всего, относится компания Росгосстрах. Можно вполне определенно сказать, что у подобных компаний не существует больших стимулов к инвестированию в развитие определенного региона. В Ростовской области таких компаний около 44%.

Но существуют и достаточно мощные региональные страховые структуры, на деятельность которых местная администрация может оказывать значительное как положительное, так и отрицательное влияние. Их интерес заключается, прежде всего, в расширении страхового поля, вследствие того, что другие возможности увеличения прибыли на данный момент (такие как, например, льготное налогообложение) практически не реальны.

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

Страховым компаниям важно чтобы их вложения были прибыльными, ликвидными и обладали небольшой степенью риска. На данный момент страховые компании используют на проведение страховой деятельности от 15 до 32 % страховых взносов. Этот процент зависит от объема предоставляемых страховых услуг, так как здесь проявляется положительный эффект масштаба и эффект перераспределения риска на большое количество субъектов. Остальная часть собранных страховых взносов составляет резервные фонды, и может быть использована на инвестиционные цели. Кроме того, на эти цели могут быть использованы собственные средства. Из инвестиционных проектов или направлений наибольшую ценность будут составлять объекты, имеющие наибольшую ликвидность, то есть способность превратится в деньги в нужный момент, либо обладающие наименьшим сроком окупаемости. Наибольшей ликвидностью обладали ценные бумаги, обращающиеся на фондовом рынке. В настоящее время фондовый рынок практически полностью разрушен, и у страховых компаний назрели объективные стимулы к вложению своих средств в другие направления, в том числе и в реальный сектор экономики.

Если в этом случае удачно согласовать интересы властных структур и рынка (в данном случае интересы администрации и страховых компаний), то от последних с большой степенью вероятности можно будет ожидать реальных действий по инвестированию в экономику региона.

Интересы региональных страховщиков на сегодняшний момент состоят в расширении страхового поля. Администрация в свою очередь может создать договорные условия по инвестированию полученных средств в приоритетные направления развития города.

Страховые компании имеют еще одну важную сферу приложения своих инвестиций, в развитии которой заинтересованно государство. Прежде всего, это касается инвестирования в отрасли, снижающие сами риски для страховых компаний. Иногда страховщику дешевле вкладывать часть своих средств в предупреждение страховых случаев, чем потом выплачивать страховые премии пострадавшим. Подобные проекты помогают государству снизить многие негативные последствия сегодняшней ситуации. Они являются одними из наиболее социально значимых. Страховщики не только уменьшают риски и снижают социальную напряженность, но и берут на себя значительные функции, а следовательно и значительные затраты, которые в других случаях были бы вынуждены нести бюджеты различных уровней, в основном региональные и местные.

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

Инвестированием в различные предупредительные мероприятия и проекты они решают часть социальных задач. В этих случаях они используют свои средства для реализации важнейших государственных интересов в отдельных сферах социальной политики: уменьшение заболеваемости, травматизма, пожароопасности, вероятности обрушения конструкций жилого фонда, вероятности безвозвратной потери жилья малоимущими гражданами, угона автомобилей, потерь значительных сумм денег малообеспеченными людьми и т.д. Очевидно, что вышеперечисленное наиболее сильно отражается на социально незащищенных слоях населения, так как более обеспеченные чаще сами способны возместить себе потери. Таким образом, страхование необходимо, прежде всего, наименее обеспеченным слоям населения. Таким образом, страхование как система защиты имущественных граждан, организаций и государства является необходимым элементом социально-экономической системы общества.

Существует много примеров такой помощи страховых компаний в реализации социальных интересов. Например, если страховая компания занимается страхованием автомобилей от аварии, то она непосредственно заинтересована в улучшении качества дорожного движения (не только в качестве дорог, но и в своевременной уборке снега и льда). Она также заинтересована в улучшении качества дорожных покрытий и нормальной работе инфраструктуры, а также предприятий и организаций, обслуживающих данную отрасль.

Страховщик, осуществляющий страхование автомобилей от угона, очевидно, заинтересован в предотвращении подобных случаев, а так же в надежной работе служб, которые занимаются поимкой угонщиков и возвратом автомобилей их владельцам. В этом случае страховая компания заинтересована вкладывать средства в установку противоугонных устройств или сигнализаций, а так же в организации различных противоугонных систем и мероприятий. Вполне вероятно, что если эти проекты даже будут низкоприбыльными, но будут значительно снижать вероятность угона, страховщик будет вкладывать в них средства. Если страховая компания занимается страхованием гражданской ответственности владельца автотранспорта, то она тоже заинтересована в развитии вышеперечисленных областей. Страховая компания, занимающаяся страхованием граждан от несчастных случаев, также заинтересована в уменьшении количества страховых событий и, следовательно, для нее в смысле инвестирования будут привлекательны те направления, которые непосредственно дают ее возможность снизить подобные риски.

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

Схожим образом стоит и вопрос с медицинским страхованием. Компания может вкладывать часть денег в профилактические мероприятия, предупреждающие наступление заболевания или снижающие его тяжесть и таким образом снижать количество страховых случаев и своих выплат.

Подобный проект на данный момент осуществляет, например, страховая компания Айболит, занимающаяся, в том числе и страхованием от инсультов и инфарктов. Через дочернюю компанию страховщик закупает медикаменты, которые используются для лечения в данных случаях, и распространяет их по пониженным ценам для своих застрахованных. Компания, таким образом, реально снижает вероятность своих выплат по описанным заболеваниям. Подобные примеры можно привести в области предупреждения пожароопасных ситуаций, ремонта жилых помещений и т.д.

Для вышеперечисленных мероприятий в страховых компаниях по закону формируется специальный резерв предупредительных мероприятий, который не может превышать 15%.

И именно в подобных сферах интересы страховых компаний и администрации наиболее сильно совпадают.

В данном случае, единственным способом увеличения страхового поля являются некоторые виды обязательного страхования. Таким видами страхования могут стать:

- страхование автотранспорта;
- страхование ответственности владельцев транспортных средств;
- страхование муниципального имущества переданного в аренду;
- страхование промышленно опасных объектов;
- страхование работников профессий, сопряженных с рисками жизни и здоровья при исполнении служебных обязанностей
- страхование профессиональных рисков (врачей, юристов, аудиторов, регистраторов и т.д.)

Интересно, что страховые компании уже сейчас готовы взяться за разработку данной концепции. Расчеты страховщиков показывают, что тарифы на некоторые виды обязательного страхования, в том числе и медицинского, могут быть ниже в 1,5-2,5 раза, чем существующие. Это означает, что профессиональный страховщик более эффективно использует страховые взносы населения и юридических лиц.

В случае страхования автомобиля или гражданской ответственности владельца автотранспорта, например, оплата страховых взносов может осуществляться при ежегодном техосмотре или путем простого перечисления через уполномоченный банк. В этом случае владелец

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

автомобиля получает карточку подобную карте техосмотра, или простой страховой полис. При этом возможен запрет на вождение незастрахованных автомобилей, как это делается во всех цивилизованных странах.

Следующим возможным видом страхования может стать страхование жилищного фонда. Такой опыт уже имеется в нашей столице. Однако данный вид страхования может осуществляться только на добровольной основе.

Опыт подобного сотрудничества уже существует не только в Москве. Например, администрация Ленинградской области подписали договор со страховой компанией сроком на 5 лет. На территории области предусматривается реализовать программы обязательного и добровольного медицинского страхования, транспортного, пенсионного, страхования от несчастных случаев и т.д. Средства, полученные от страховой деятельности, будут в основном инвестироваться на территории области. При этом все риски, которые обязано застраховать правительство области, будут застрахованы в этой страховой компании.

В Тульской области страховая компания и областная администрация подписали соглашение, предусматривающее, что страховщик разработает специальные программы по страховой защите имущественных интересов предприятий и граждан области. Компания будет инвестировать часть страховых резервов на территории области, а также во внебюджетный фонд развития страхового рынка и поддержки инвестиционных программ. Такой фонд уже создает областная администрация. Подобные попытки осуществлялись и в Ростовской области.

### **3.2. Новые организационные формы сотрудничества страховых компаний и муниципалитета**

Эффективность функционирования страховых институтов на дополнительном страховом поле, предоставляемом страховым компаниям городской администрацией, напрямую зависит от выбора организационной формы сотрудничества.

Можно выделить следующие возможные формы взаимодействия муниципалитета и частных страховых компаний: пул страховых компаний; муниципальная страховая компания, уполномоченная страховая компания; учреждения по взаимодействию со страховыми компаниями, передача пакетов акций частных страховых компаний в муниципальное управление.

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

Рассмотрим более подробно положительные и отрицательные моменты каждого из вариантов.

Создание пула страховых компаний предполагает выполнение следующих действий:

1. Выделение ряда необходимых критериев, которым должны удовлетворять страховые компании, работающие с администрацией.

2. Проведение конкурса на основе определенных критериев на право осуществлять страховую деятельность на выделенном администрацией страховом поле.

3. Создание пула из компаний, прошедших данный конкурс. В подробном страховом пуле вопросы, связанные с урегулированием отношений на выделенном администрацией страховом поле, должны решаться самими страховыми компаниями возможно под контролем государства.

4. Выделение страхового поля, состоящего из обязательных видов страхования и некоторых новых, разрабатываемых совместно с администрацией.

5. Подписание соответствующего договора или соглашения между страховыми компаниями, входящими в пул и администрацией, регулирующего все стороны данного механизма. В том числе обязывающего страховые компании вкладывать определенную часть полученных средств в приоритетные инвестиционные направления области.

6. Выбор и разработка страховыми компаниями конкретных проектов, входящих в данные направления.

Здесь же, если определить форму взаимодействия страховых компании и форму организации финансовых потоков, как страховой пул, можно выделить основные функции страховщиков:

- аккумулярование средств населения через предоставление ему конкретных услуг (в этом главное отличие от банковской сферы);

- трансформирование собранных средств в реальные инвестиции, связанные с проектами, в которых заинтересована не только администрация, но и сами страховщики;

- трансформирование собранных средств в инвестиции по приоритетным направлениям, установленным администрацией;

- выполнение ряда социально значимых прорамм, касающихся рисков, связанных со здравоохранением, жилищным фондом, транспортом, противопожарной безопасностью и т.д.

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

Как можно заметить большая часть функций возложенных на страховой пул почти полностью соответствует интересам этих страховых компаний. В связи с вышеизложенным можно сказать, что при согласовании интересов муниципалитета и частных страховых компаний, возможно, найти такие механизмы, которые бы давали возможность укрепить свои позиции местным страховщикам. При этом одновременно соответствовали инвестиционной концепции развития города и области, то есть давали значительный поток капиталовложений в региональную экономику.

Страховой пул в качестве инвестора может быть включен и в создаваемую на данный момент систему использования электронных карточек. Полностью или частично на электронные деньги можно перевести следующие системы:

- систему оплаты проезда в общественном транспорте;
- систему покупки льготных лекарств в аптеках;

В этом случае существенно упрощается учет, как продажи льготных лекарств, так и учет налоговых поступлений вообще. Таким образом, снимается серьезная проблема неверной ценовой системы покупки лекарства и выписки фиктивных рецептов.

Для уменьшения риска неисполнения своих обязательств страховыми компаниями возможно создание фонда обязательного резервирования (стабилизационного фонда), в который страховые компании отчисляли бы периодически или единовременно часть своих средств. Администрация тоже должна направлять определенное количество средств в данный резервный фонд. Таким образом, в данном фонде будут аккумулированы средства бюджета и страховых компаний на случай обстоятельств непреодолимой силы. Этот фонд должен быть отделен от страхового пула в самостоятельную организацию, которая должна управляться специальным комитетом, состоящим из представителей страховых компаний и государства. Необходимо также сделать максимально простой процедуру получения средств частными страховщиками для покрытия своих обязательств перед клиентами при наступлении определенных обстоятельств.

В этом случае ответственные лица администрации будут нести четкую ответственность за бюджетные деньги, что может предотвратить попытки негативного вмешательства в деятельность частных страховщиков со стороны местной власти. Таким образом, добавляется еще один стимул, стимулирующий администрацию осуществлять политику в

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

отношении частных страховых компаний, направленную на увеличение эффективности и прибыльности деятельности последних.

Страховой пул, положительные и отрицательные моменты. Если сравнивать подобный вариант привлечения инвестиций в регион с вариантом создания муниципальной страховой компании, то можно выделить ряд положительных моментов.

Во-первых, при создании страхового пула государство не уничтожает конкуренцию в этом секторе рыночной экономики, и участники пула все же будут конкурировать между собой, что не даст страховым тарифам монополизировано расти.

Во-вторых, с учетом специфики самой страховой деятельности вариант создания страхового пула является более предпочтительным еще и потому, что наличие такой организации снижает риски отдельных страховых компаний вследствие перераспределения их среди участников. При больших объемах страховая компания, собравшая взносы и не способная обеспечить в таком количестве возможное покрытие риска, распределяет его среди участников пула согласно вложенным средствам, одновременно распределяя и возможную будущую прибыль. Этот метод в страховой практике известен как метод перестрахования. Таким образом, пул становится наиболее устойчивой организацией на страховом рынке, способным распределить большие объемы рисков среди своих членов. Если пул состоит из 4-х компаний (приблизительно такая цифра на данный момент наиболее реальна), которые могут иметь собственных средств гораздо больше, чем минимум, установленный в законодательном порядке, то они смогут привлечь в 4 раза больше инвестиций, чем новая муниципальная страховая компания. Такая организация будет обладать более чем 4-х кратным превосходством в устойчивости над новой государственной страховой организацией. Такими возможностями, очевидно, не будет обладать муниципальная страховая компания. Поэтому в соответствии с Основными направлениями развития национальной системы страхования в РФ в 1998-2000 годах» необходимо «поощрение различных форм объединения страховщиков в целях реализации крупных страховых проектов».

При этом в результате честной конкуренции и объективных законов рынка, будет расти качество предоставляемых услуг. С другой стороны, государство в лице местной администрации может удерживать страховщиков от неоправданного повышения тарифных ставок на предоставление страховых услуг. Поэтому, в соответствии с «Основными направлениями развития национальной системы страхования в РФ в 1998-2000 годах»

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

необходимо осуществлять «пресечение злоупотребления страховыми организациями доминирующим положением, включая установление необоснованно высоких или низких тарифов на страховые услуги». Таким образом, границы повышения или понижения тарифных ставок должны быть оговорены в договоре администрации и страховых компаний и не должны существенно отличаться от среднерыночных. Таким образом, государство, не изменяя конкурентные условия, будет способно контролировать ситуацию и предотвращать ее ухудшение. По-видимому, это может стать серьезным рычагом регулирования инвестиционной ситуации в регионе.

В-третьих, государство может влиять на ситуацию, используя другие рычаги давления. Имеется в виду договор администрации и страхового пула о предоставлении страхового поля его членам. Аккредитация страховых компаний, входящих в страховой пул должна проводиться через определенные периоды, а, следовательно, страховые компании, которые не выполняют договорные отношения, а также не удовлетворяют определенным критериям, могут быть не включены в страховой пул после следующей аккредитации.

В-четвертых, администрация может в данном случае предоставить область инвестирования (или направление инвестирования), а страховые компании сами будут выбирать конкретные проекты для капиталовложений. Это означает, что администрация, осуществляя инвестиции в приоритетные направления развития региона, будет использовать значительное количество привлеченных средств. А это в свою очередь может дать страховым компаниям еще и возможность конкурировать между собой в сфере приложения инвестиций и контролировать сами инвестиционные проекты. Более того, подобная практика будет вести к целевому использованию средств в связи с тем, что страховые компании инвестируют именно свои собственные частные деньги, и поэтому заинтересованы в выборе более перспективных и эффективных способов капиталовложений. Противоположностью подобной практике является инвестирование средств государством, которое использует нечастные ресурсы, что зачастую ведет к нецелевому их использованию. В случае же реализации проекта мы имеем достаточно ощутимое увеличение эффективности, присущее в основном только частным инвесторам, работающим в рыночных условиях.

Можно также выделить и основные отрицательные моменты данной схемы.

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

Во-первых, отрасль, в которую администрация в соответствии с договором будет рекомендовать осуществлять капиталовложения, должна быть прибыльной, иначе страховщики не будут проявлять инвестиционную активность. Здесь проблема будет состоять в том, что часть социально значимых отраслей народного хозяйства является менее прибыльной, и в них труднее привлечь частные инвестиционные ресурсы.

Во-вторых, стремление страховых компаний получить прибыль может привести, несмотря на контролирующую роль государства к оправданным с их точки зрения высоким тарифам. Существует мнение, что государственная структура, напротив, может осуществлять бесприбыльную деятельность и тем самым снижать страховые тарифы до фактической нулевой прибыльности, получая прибыль в виде развития положительных социальных и политических моментов в регионе. Хотя при этом государственной структуре будет достаточно трудно (или же практически невозможно) отвечать по своим обязательствам и нормально функционировать. Сама экономическая идея страхования заключается не в сборе средств на сумму превышающую объем страховых премий, а в эффективном их инвестировании, что означает сбалансированный портфель как долгосрочных, так и краткосрочных проектов.

Муниципальная страховая компания, также имеет положительные и отрицательные моменты

В связи с вышесказанным, необходимо также выделить отрицательные черты (так как положительные практически отсутствуют) схемы страхования и инвестирования в случае создания муниципальной страховой компании

К положительным моментам создания в регионе муниципальной страховой компании можно отнести следующие.

Во-первых, в случаях, когда инвестиционный проект страхует само государство, то ему будет более выгодно отдать деньги своей страховой компании, что будет более экономично, чем оплачивать услуги частной страховой компании с учетом того, что последняя вкладывает в страховой тариф уже и определенный процент прибыли для себя.

В этом случае прибыль от деятельности страховой компании получает непосредственно государство, что, возможно, обеспечит некоторое снижение дефицита местного бюджета, полученного в связи с необходимостью вложить деньги в страхование проектов, хотя это и является достаточно спорным моментом.

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

К отрицательным чертам муниципальной страховой компании можно отнести следующее.

На первый взгляд, в условиях переходной экономики, кризиса неплатежей, экономической и социальной нестабильности, а также при быстром изменении ситуации на финансовом рынке у предпринимателя не существует стопроцентной гарантии того, страховые выплаты частной компании будут произведены в срок и в полном объеме. Здесь государство, будучи институтом власти, выступает гарантом выполнения страховых обязательств. Но и государство уже не раз отказывало в выполнении своих обязательств, и это происходило не только на финансовом рынке. Пример такой ненадежности показывает компания Росгосстрах.

Предполагается, что при создании муниципальной страховой компании, инвестиции легче направлять в конкретные, выбранные администрацией проекты, и осуществлять за ними контроль, а в случае пула инвестиции можно направить только в широкую область приложения, достаточную для того, чтобы частные страховщики выбирали для себя конкретные проекты. Но все равно муниципальная страховая компания не сможет существенно отличаться по характеру и показателям от частных страховщиков, иначе ее деятельность будет убыточной. Таким образом, ей будет хоть и немного легче вкладывать деньги в неприбыльные, но важные для государства проекты, но все же при этом будет существовать значительный риск убыточной деятельности.

Далее, будет отсутствовать конкурентная база, что зачастую приводит к ухудшению страховых услуг, несмотря на государственный контроль. А чисто государственное управление может привести к последствиям похожим на негативные черты плановой экономики. Государство в этом случае нарушает функционирование рыночной среды.

Последний, возможно самый значительный отрицательный момент, заключается в том, что для создания муниципальной страховой компании необходимы значительные инвестиционные вливания на стадии организации и лицензирования страховой деятельности. Они будут еще более существенными после 1 января 1999 года, когда будет увеличен минимальный размер уставного капитала. Не все частные страховщики в Ростовской области смогут пережить этот момент. Тем более тяжело будет найти такие огромные средства региональной власти при уже существующем серьезном бюджетном дефиците. Только на создание уставного капитала с 1 января будет требоваться от 2,1 до 5 млн. рублей в зависимости от вида страхования, которые она будет осуществлять.

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

Кроме того, достаточно большие средства необходимо вкладывать на начальных стадиях работы, когда объем деятельности недостаточен для покрытия постоянных издержек, а разброс риска будет небольшим вследствие незначительного количества клиентов.

К тому же, частные страховые компании более мобильны при принятии решений в быстро развивающихся и изменяющихся рыночных условиях. А государственная страховая компания вынуждена будет учитывать различные ведомственные интересы, что может существенно усложнить ее работу в рыночных условиях. К тому же она не сможет быть достаточно самостоятельна для реагирования на изменившуюся рыночную конъюнктуру.

Рассматривая отдельно схемы муниципальной страховой компании и страхового пула как основные для выбора решения, можно предложить еще ряд альтернативных вариантов в этой области.

Уполномоченная страховая компания.

Схема выбора уполномоченной страховой компании находится где-то между схемами создания муниципальной страховой компании и выбора страховых компаний для создания уполномоченного пула. Институт уполномоченности уже известен нашей экономике и широко применялся в основном на уровне федеральной власти в банковских схемах. Наиболее часто это приводило к нежелательным результатам:

коррупции, связанной с предоставлением каких-либо льготных условий, задержкой перечислений и т.д. Выбор схемы, в которой бы участвовала региональная уполномоченная страховая компания, аккумулирует отрицательные моменты описанных выше двух схем. Здесь можно описать ее основные отрицательные черты.

1. Отсутствие конкурентной базы, и вследствие отсутствия конкуренции снижение эффективности работы.

2. Отсутствие четких реальных критериев для выбора.

3. Намного меньшая, чем у страхового пула емкость для предоставления большого объема услуг.

4. Невозможность или нецелесообразность чрезмерной диверсификации, когда страховой компании невозможно будет сконцентрироваться на нескольких видах страховых услуг, а придется осуществлять весь необходимый администрации спектр. Все это может привести к потере эффективности.

5. Невозможность по законодательству заниматься одновременно медицинскими и другими видами обязательных страховых услуг.

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что подобная схема менее целесообразна для применения, вследствие более низкой по сравнению со страховым пулом эффективности. Кроме того, в соответствии с Основными направлениями развития национальной системы страхования в РФ в 1998-2000» годах необходимо «запрещение действий ... органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленных на ограничение конкуренции на региональных рынках страховых услуг».

Также может применяться схема создания специального учреждения, которое отвечало бы за взаимодействие с региональными страховыми компаниями. В его функции должны входить предоставление страхового и инвестиционного поля частным страховым компаниям, а так же контроль и надзор за их деятельностью. Схема достаточно сильно похожа на концепцию страхового пула, особенно если учесть, что страховые компании, для взаимодействия, с которыми будет создано это учреждение, также могут объединиться в пул. Отличительной чертой от схемы пула является то, что контролем и надзором за деятельностью страховых компаний, а также урегулированием их взаимоотношений с администрацией занимается специальное учреждение, а не конкретные должностные лица. Положительным моментом этой схемы является то, что при усложнении (не имеется в виду ухудшение) таких взаимоотношений в схеме со страховым пулом так же возможно создание подобного учреждения. Таким образом, данную схему можно определить как один из вариантов схемы со страховыми компаниями, объединенными в пул.

Схема передачи определенных пакетов акции частных страховых компаний в государственное управление страховых компаний.

Эту схему можно рассматривать как один из множества альтернативных вариантов, рассматриваемых, но схеме пула. Сущность ее заключается в том, что определенный пакет акций частных страховщиков, входящих в пул (скажем 20%) передается в собственность или просто в управление администрации. К положительным моментам можно отнести то, что в данном случае администрация реально увеличит свои контрольные полномочия по регулированию деятельности пула через пакеты акции отдельных страховщиков. Кроме того, государство будет реально заинтересовано в осуществлении страховыми компаниями действительно реальной эффективной и прибыльной деятельности вследствие возможного получения прибыли по акциям в региональный бюджет. Таким образом, в силу вступит еще один стимул осуществления администрацией именно

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

эффективной регулятивной политики. Единственной сложностью, возможно, может стать нежелание частных страховых компаний передавать часть своих акций, т.е. отдавать часть своей прибыли и управляющих полномочий.

Таким образом, можно сделать вывод, что необходимо создать схему организации страховой и одновременно инвестиционной деятельности, которая бы включала в себя как рыночные, так и административные механизмы регулирования, была бы достаточно устойчива и имела возможность осуществлять капиталовложения в социальные направления региона.

Муниципальные органы в этом случае, очевидно, не должно осуществлять страховую и инвестиционную деятельность, а должно направлять и контролировать основные инвестиционные потоки.

Этим требованиям, прежде всего, отвечает вариант создания страхового пула по определенным критериям, в котором решения, касающиеся определенных направлений деятельности, принимались бы на основе профессионального подхода и экономической целесообразности, присущей в основном только частным субъектам рынка. Экономическая сущность страхового пула заключается в том, что объединяются или совместно регулируются основные финансовые потоки. Кроме того, пул обладает устойчивостью кратко превосходящей отдельно взятые страховые компании.

В соответствии с «Основными направлениями развития национальной системы страхования в РФ в 1998-2000» годах необходимо осуществлять «...разумные протекционистские меры, включая меры налогового регулирования...», «контроль за соглашениями и согласованными действиями страховых организаций, а также за созданием объединения страховых организаций» и «осуществление государственного контроля за концентрацией капитала на федеральном и региональных рынках страховых услуг». Поэтому, в функции государства здесь должно входить право контролировать реализацию решений о страховании и инвестировании, а так же определение области инвестирования согласно приоритетным направлениям развития региона и согласно утвержденным концепциям. В этом случае администрация сможет направить инвестиционные ресурсы на необходимые и более значимые для региона цели. А страховые организации получат средства на обеспечение защиты населения и реализацию проектов.

В функции муниципалитета должно также входить определение критериев, которым должны соответствовать страховые организации, для

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

вхождения в пул. Кроме того, администрация должна иметь право на периодическую аттестацию страховщиков. Только в этом случае государство сможет осуществлять контроль за страховой и инвестиционной деятельностью на всех ее этапах. Данная схема как раз включает в себя эффективность, присущую рыночным условиям, а также государственный контроль, необходимый в условиях переходной экономики. Только при согласовании интересов частных субъектов рынка и муниципалитета, особенно в формировании и использовании инвестиционных ресурсов, можно добиться выхода из кризиса.

## **Глава 4 Инновационные аспекты муниципальных инвестиций**

### **4.1 ЕДИНАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ**

#### **Информационные технологии в современном обществе**

Одной из тенденций в современном обществе является широкое развитие информационных технологий. Информационные технологии входят и постепенно занимают свое законное место во всех сферах общественной жизни. Информатизация становится одним из самых существенных факторов современного эффективного производства.

Современный этап построения информационного общества в индустриально развитых странах характеризуется созданием телекоммуникационных систем и превращением их в единую глобальную сеть.

По мнению некоторых исследователей, аспект формирования современного информационного общества связан с созданием его информационно-технического базиса как основы инфраструктуры. Его можно назвать "индустриальным аспектом", он характеризует распространение информатизации "вширь".

Технологии, обеспечивающие данное направление информатизации, направлены на обеспечение хранения, передачи и доступа информации, при этом существенно, что информация является корпоративным ресурсом большого количества пользователей. Но есть и другая сторона становления информационного общества. Разрешение проблем нового этапа построения информационного общества невозможно без создания новых технологий обработки информации, которые называют интеллектуальными.

Все больше ощущается потребность уже не в первичной информации, не в информации самой по себе, а в ее глубинной переработке и осмыслении с точки зрения специфических проблем конкретного пользователя или организации. Требуются информационные технологии, поддерживающие и интенсифицирующие интеллектуальную работу. Этот аспект характеризует развитие информатизации "вглубь". Он тесно связан с повышением духовного и интеллектуального уровня общества и индивидов.

Для России, отставшей в создании технического базиса информационного общества, выдвигаемая на первый план интеллектуализация информационных систем и продуктов открывает новые перспективы. По общему мнению, именно в области создания

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

интеллектуальных средств и систем Россия не уступает индустриально развитым странам. Во всем мире признаны результаты, полученные российскими учеными в области математических методов анализа сложных систем, лингвистики, эргономики и инженерной психологии и теории управления.

В нашей стране в условиях экономической реформы в больших объемах развернулась работа по совершенствованию управления муниципальными образованиями на основе использования современных научных методов, которые в последнее время все более ориентируются на создание автоматизированных систем управления элементами городского хозяйства. Эти системы охватывают многие важнейшие отрасли городского хозяйства и сферы социального обслуживания городского населения: строительство, общественный транспорт, местную промышленность, теплоэнергетическое и водопроводно-канализационное хозяйство города, систему коммуникаций, коммунально-бытовое обслуживание, торговлю и общественное питание, здравоохранение, просвещение, социальное обеспечение, жилищное строительство, транспорт и т.д. Кроме того, в автоматизированные системы городского хозяйства входят так называемые "ресурсные" подсистемы материально-технического снабжения и трудовых ресурсов, а также функциональные подсистемы плановых и финансовых расчетов.

Интенсивное внедрение информационных технологий в государственные органы дает возможность:

- приблизить их к гражданам, улучшить и расширить услуги, населению;
- повысить внутреннюю эффективность и сократить затраты бюджетов различных уровней;
- стимулировать создание нового информационного оборудования, продуктов и услуг частным сектором путем адекватной государственной политики.

Проблема информатизации города выходит за рамки технических вопросов создания информационных систем. Информатизация необходима в первую очередь для создания эффективной системы управления городом, проведения инвентаризации недвижимости, финансов и других городских ресурсов, предоставления достоверной и оперативной информации руководителям города. Как показала практика, процесс информатизации часто выявляет необходимость совершенствования структуры органов

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

городского управления и технологии их работы. Для создания жизнеспособных информационных систем необходимо, чтобы они органично вписывались в технологию обработки информации в органах управления, облегчая работу сотрудников. С другой стороны, структура органов управления должна отвечать ряду требований. В частности, в структуре органов управления должны быть обеспечены вертикальные связи между территориальными и общегородскими уровнями, а также решены организационные вопросы взаимодействия на горизонтальном уровне между различными муниципальными структурами.

Создание информационных систем служб управления городским хозяйством в условиях формирования законодательства и структуры управления превращается в многоэтапный процесс, в котором, в первую очередь, создаются узловые информационные системы, расширяются их функциональные и технические возможности, реализуются вертикальные, а затем и горизонтальные информационные связи, образуя постепенно распределенную информационную систему

Таким образом, интеграция городских информационных систем стала в настоящее время насущной необходимостью. Дальнейшее развитие рыночного сектора экономики поставило ряд задач, которые могут быть решены только в условиях интеграции основных информационных систем служб городского управления. Существует ряд таких сложных задач, как, например, государственная регистрация залоговых операций, для реализации которой необходимо внедрение единой технологии обработки, контроля и ведения документации одновременно в нескольких информационных системах.

Таким образом, очевидно, что расширение функций местных органов власти, повышение их роли в социально-экономическом регулировании требует соответствующих инструментов системного анализа и прогнозирования, происходящих в регионе социально-экономических процессов, основанных на современных средствах информатики - банках данных, компьютерных системах поддержки процедур планирования и управления.

Целевой функцией местного самоуправления выступает комплексное социально-экономическое развитие территории, удовлетворение специфических для данной территории потребностей населения.

Основной целью, стоящей перед администрациями крупных городов и регионов, является эффективное управление социально-градостроительным и экономическим развитием города.

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

Таким образом, основными целями внедрения информационной системы являются:

- создание единого информационного пространства органов управления города для обеспечения оперативного и эффективного управления социально-экономическими процессами;
- создание единой системы ведения региональных и территориальных кадастров, регистров, реестров;
- формирование программно-технической и информационно-аналитической среды, обеспечивающей органы управления всех уровней информацией, необходимой для обоснованного принятия решений;
- создание базы для эффективного и ускоренного мониторинга всех уровней социально-экономических процессов;

Кроме обеспечения руководства города оперативной и достоверной информацией, возникли задачи информационной поддержки реализации городских программ и исполнения требований законодательства совместно несколькими службами городского управления (программы целевой и адресной социальной поддержки, приватизации жилья, предприятий, инвентаризация имущества, создание земельного кадастра, регистрация отношений собственности, залога, оформление актов купли-продажи). Только в условиях информационного взаимодействия городских ИС могут быть решены задачи контроля за уплатой налогов, борьбы с организованной преступностью, с недобросовестным предпринимательством и т.д.

На уровне города, по мнению Ковалевского С.С. и Кульбы В.В (Модели, методы и средства создания распределенных интегрированных информационных систем для управления городским хозяйством//Компьюолог № 4 1997г.), типовыми задачами являются:

### 1. Задачи управления территорией и собственностью

- создание единого кадастра земли и базы данных по недвижимости для последующего развития рынков этих товаров и привлечения инвестиций за счет ипотечного кредитования.
- оптимальная планировка и застройка города;
- оптимальное размещение и реконструкция зон производства, жилья и отдыха;

# This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

- определение оптимального числа и расположения общественных центров;
- оптимизация планов распределения и перераспределения жилой площади для удовлетворения требований населения;

## 2. Задачи управления инфраструктурой и транспортом

- оптимизация системы транспорта и систем инженерного оборудования;
- оптимальная организация системы общественного обслуживания;
- оптимизация грузопотоков и пассажиропотоков на территории города и области;
- создание эффективной противоугонной автомобильной системы слежения за автомобильным транспортом и его задержания в случае угона;

## 3. Задачи управления финансовыми потоками.

- оптимизация всех видов межбюджетных отношений;
- оптимизация, регулирования и отслеживание финансовых и инвестиционных потоков;
- увеличение количества используемых электронных денег и как следствие оптимизация слежения за налоговыми выплатами;
- планирование инвестиций в регион и отдельные отрасли;
- создание единой системы коммунальных платежей.

## 4. Задачи управления социальными льготами и гарантиями

- оптимизация и облегчение учета населения города и области;
- улучшение регулирования распределения лекарственных препаратов для льготных категорий граждан;
- оптимизация и минимизация бюджетных расходов, осуществляемых в связи с предоставлением различного вида льгот, в том числе и на пассажирском транспорте;

## 5. Задачи создания благоприятной среды обитания

- формирование основ для создания социально-благоприятной среды обитания для граждан на данной территории;
- создание эффективной системы слежения за сигналами опасности на основе МВД и других служб, обеспечивающих жизнедеятельность города;
- разработка новых электронных систем вызова скорой медицинской помощи;

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

- оптимизация систем обязательного медицинского страхования и других обязательных видов страхования, а так же расширение их спектра;
- разработка систем координации служб спасения, органов внутренних дел, медицинских по предотвращению и ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф.

### 6. Управленческие задачи

- ускорение процедур принятия всех видов управленческих решений;
- оптимизация методов управления функционированием городских систем;
- сбор, обработка и предоставление всех видов информации для управляющих структур города и области;

Таким образом, в функции интегрированной информационной системы входят задачи, свойственные крупным информационным центрам, а именно: сбор, обработка, накопление муниципальной информации обслуживание внешних пользователей.

Основной целью внедрения ИС в систему управления городским хозяйством г. Ростова-на-Дону является комплексная автоматизация на базе высокоэффективных технологий информационной поддержки деятельности органов управления г. Ростова по созданию, хранению, ведению и использованию городского информационного фонда, направленная на повышение эффективности его информационных ресурсов, превращение имеющихся данных в информацию, доступную для автоматизированного хранения, обработки, поиска и многоаспектного использования в процессе обслуживания информационных запросов широкого круга пользователей.

Таким образом, например, в сфере управления можно выделить ряд функций информационной системы

1. Информационную, в которой информационная система реализует функции сбора, агрегирования и предоставления первичной информации;
2. Консультационно-экспертную, в которой информационная система решает задачи обработки первичной информации в рамках справочно-аналитических и экспертных систем;
3. Управляющую и транспортную, в которой информационная система решает задачу оперативного доведения управленческих решений до исполнителей;
4. Контрольную, которая позволяет оценить эффективность принимаемых решений и обеспечивает контроль за ходом их выполнения.

Основные особенности системы управления городами состоят в том, что:

- объектом управления является город, как совокупность естественных и искусственных подсистем, объединяющие в единое целое материальное производство, подсистемы обслуживания, население и окружающую среду;
- в состав объектов управления входят коллективы людей и отдельные личности, причем не только в сфере производственной деятельности, а и в быту, на отдыхе и т.д.

По мнению Ковалевского С.С. и Кульбы В.В (Модели, методы и средства создания распределенных интегрированных информационных систем для управления городским хозяйством //Компьютер № 4 1997г.), к особенностям управления городом относятся также: многоканальность в реализации обратных связей; большая инерционность объектов управления на высшем уровне; большая разница во времени, необходимом для отклика высшего и низшего уровней; трудности сбора достоверной информации о состоянии объектов управления, задержка поступления ее (информации) в управляющий орган; разнообразие и стохастический характер связей в системе; большое разнообразие реально существующих структур управления на всех уровнях.

Следует также отметить, что при планировании развития города необходимо исходить из приоритета интересов людей, но в стремлении удовлетворить ближайшие нужды не забывать долгосрочные интересы общества. В результате стремления удовлетворить только краткосрочные потребности долгосрочный эффект от принятых мер может еще больше усугубить трудности, которые предполагалось устранить. Это объясняется также тем, что стратегии управления городом часто ориентируются лишь по симптомам проблем, не затрагивая вызывающих их причин, либо полагается на интуицию, что может привести к результатам, обратным ожидавшимся. Это предполагает возможность появления совершенно новой точки зрения на городские проблемы и пути их решения, на комплексное информационное обеспечение процессов управления.

Для эффективной практической реализации описанных ранее технологических функций ИС необходима ее обоснованная организация на уровне логических структур данных, базирующаяся на взаимосвязанных

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

средствах вычислительной техники. Получаемая и отправляемая клиентам информация должна отвечать ряду требований по структуре выходных документов, селективности отбора данных, возможности быстро изменять запрос и оперативно формировать ответ. Такие требования наиболее эффективно реализуются в рамках комплексных информационных баз, доступ к которым организован при помощи терминальной сети и логических средств диалогового поиска информации.

В начальный период разработки и развития информационных систем очень важно на городском уровне выполнить ряд требований, реализация которых в дальнейшем обеспечит "безболезненную" интеграцию информационных систем и их информационное взаимодействие с учетом индивидуальных особенностей каждой информационной системы, финансовых возможностей и других факторов. В первую очередь, это касается унификации структуры данных, технологии информационного обмена и организации ведения городской базы данных метаинформации, другими словами, открытости системы, или ее открытой архитектуры.

Интеграция различных видов информации многоаспектного и информационного обслуживания в рамках одной распределенной сети, по мнению Ковалевского С.С. и Кульбы В.В (Модели, методы и средства создания распределенных интегрированных информационных систем для управления городским хозяйством //Компьюлог № 4 1997г.), ставит при проектировании ИС совокупность проблем, к основным из которых относятся: синтез структуры ИС, как крупномасштабной развивающейся системы, решение задач оптимального управления ресурсами в процессе развития ИС, создание высокоэффективной технологии и средств управления локальными и распределенными базами данных, разработка методов и средств моделирования и оценки эффективности функционирования ИС, разработка методов стандартизации и унификации доступа к информационным ресурсам системы, разработка методов планирования развития ИС, включая вопросы расширения обслуживаемых территорий, расширение круга решаемых народно-хозяйственных задач, расширение состава пользователей и т.д.

Например, комплексная информатизация системы управления г. Москвы и программа создания перспективных технологий автоматизированной поддержки деятельности органов управления базируется, в первую очередь, на новейших достижениях в области использования сетей ЭВМ, средств создания, ведения и управления локальными и распределенными базами данных большого и сверхбольшого

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

объемов, содержащих актуальную информацию, ее многоаспектного использования заинтересованными учреждениями и организациями.

В этой связи в системах управления большими и сверхбольшими базами данных со стороны пользователей системы управления предъявляются следующие общие требования:

- обеспечение работы пользователей в реальном масштабе времени, либо обеспечение пользователей экспортируемой из основной системы информацией на оптических дисках, магнитных или бумажных носителях;
- однократный ввод с возможностью многократного использования накапливаемых данных, содержащихся в динамической информационной модели любого узла (держателя муниципальной информации), всеми пользователями системы, минимальная избыточность за счет развитой системы идентификации содержания информационной базы и связей между узлами системы,
- простота использования системы, позволяющей изменять языки запросов высокого уровня, которые обеспечивают возможность получения данных пользователями системы без необходимости разработки ими специальных программ;
- обеспечение максимальной скорости удовлетворения запросов пользователей на требуемые данные с помощью совершенных систем адресации, механизмов доступа и поиска данных, обеспечивающих в реальном времени получение пользователями этих данных при возникновении необходимости в них;
- переносимость создаваемого программного обеспечения, что должно обеспечить возможность его функционирования в различных средах;
- обеспечение требуемого уровня достоверности и целостности хранимой и текущей информации;
- обеспечение необходимого уровня достоверности и защищенности данных от физического разрушения, несанкционированного доступа и использования, а также эффективного и своевременного восстановления работоспособности информационного обеспечения при сбоях и отказах;
- обеспечение возможности изменения способов физического хранения архивных данных, а также замены внешних запоминающих устройств без значительной модификации программного обеспечения, логическая независимость данных, предусматривающая возможность добавления новых элементов данных и расширения общих логических структур информационной базы без модификации программного обеспечения;

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

- обеспечение различных уровней секретности для различных уровней управления, при которых каждый последующий (вышестоящий) уровень имел неограниченный доступ к информации предыдущего (нижестоящего) уровня. А также предоставление нижестоящим уровням ограниченной информации по верхним уровням;
- индивидуализация доступа пользователей. Каждый из пользователей должен иметь пароль определенного уровня секретности;
- простота интерфейса для пользователей системы;
- возможность отслеживания последних изменений, осуществляемых пользователями в системе, возможность контроля за данными изменениями и их отмены;
- поддержка всех существующих информационных технологий: персональный компьютер, файл-сервер", "клиент-сервер"; "клиент-агент-сервер"; "распределенные базы данных", обеспечение согласованности по чтению и транзакциям для гарантии получения достоверного результата при обработке "on-line" запросов при одновременном выполнении транзакций.
- возможность подключения новых элементов системы без значительного изменения платформы (основных главных элементов системы);
- стандартизация вида электронной информации, необходимая для эффективного и быстрого обмена между элементами системы без повторной обработки (перекодировки).

Кроме того, разработанные аналитические средства должны на основе доступа к первичной и вторичной статистической и учетной информации обеспечивать построение прогноза развития социально-экономической ситуации в регионе на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективу, визуализацию полученных результатов в отраслевом и территориальном разрезах.

Следует отметить, что в настоящее время автоматизация информационных процессов и держателей городской и муниципальной информации развивается стихийно и определяется, в основном, не концепцией создания интегрированной информационной системы города, а имеющимися ресурсами.

Как показала практика, в большинстве случаев автоматизация информационных процессов свелась к созданию локальных информационных систем, эффективность большинства из которых недостаточно высока, что в первую очередь, обусловлено их разрозненностью и разнотипностью, отсутствием единой идеологии и

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

методологии проектирования и создания информационного, математического и программного обеспечения.

Информация, информационный фонд в условиях создания, функционирования и развития систем городского управления являются главным источником эффективного принятия решений.

Любая система организационного управления, в том числе автоматизированная, не может работать без информации о состоянии управляемого объекта и внешней сферы, без передачи информации и принятых управляющих воздействий. Определение оптимальных объемов информации, поступающей в различные органы управления, оптимального распределения потоков информации во времени и пространстве является необходимым условием эффективного функционирования систем организационного управления.

Система управления любого ранга комплексно обеспечивает решение задач перспективного и текущего планирования, учета и статистики. Информация, необходимая для решения этих задач, также представляет собой единый комплекс, начиная от исходных первичных данных и информационных массивов и кончая выходными результатами.

Информационная подсистема должна обеспечить необходимой информацией в требуемые сроки и в удобной для использования форме все подсистемы, а также создать требуемый механизм обратной связи.

По мнению Ковалевского С.С. и Кульбы В.В (Модели, методы и средства создания распределенных интегрированных информационных систем для управления городским //Компьюлог № 4 1997г.), целесообразно различать информацию, необходимую для планирования и оперативного управления.

Задачи планирования, как правило, характеризуются большим объемом работ и большой размерностью. Частота их поступления на обслуживание обычно невелика, и время поступления является заранее обусловленным. Время решения этих задач обычно велико и не является лимитирующим. Частота решения задачи определяется в основном достоверностью исходных данных.

Задачи оперативного управления характеризуются случайным характером возмущений, приводящих к рассогласованию плановых и фактических показателей. В среднем объем работы для задач оперативного управления невелик, частота же их поступления в обслуживающие узлы велика. Время решения, хотя, как правило, и невелико, является лимитирующим. Частота изменения исходных данных велика, их

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

достоверность тоже велика. Точность решения задачи обычно определяется качеством алгоритмов решения задач данного класса.

В состав информационного обеспечения входят:

- нормативные и справочные данные, составляющие информационный базис системы;
- текущие сведения, оперативная информация, поступающие извне системы, требующие ответной реакции системы или влияющие на алгоритм выработки решений;
- накапливаемые учетные и архивные сведения, необходимые для планирования и развития системы.

Анализ содержания задач управления городским хозяйством Москвы показывает, что только распределенная интегрированная информационная система, построенная на базе современных средств вычислительной техники и средств связи, позволит на основе достоверных и оперативных данных оптимизировать подготовку и процедуру принятия решений, как руководящих органов, так и городских структур с последующим их контролем выполнения.

По мнению ряда авторов, решение этих задач позволит перейти на качественно новый, более прогрессивный уровень в использовании средств вычислительной техники. Именно назревшая необходимость организационной перестройки технологии административного управления городом на современном уровне делают актуальной проблему разработки интегрированной информационной системы, оптимальной по архитектуре, технологии обработки заданий и управлению распределением ресурсов, от качества которой будет существенно зависеть эффективность управления городским хозяйством.

Под современной информационной технологией обслуживания понимается представление пользователям в регламентном режиме и по запросам информационных продуктов, обладающих свойствами полноты, достоверности и надежности, актуальности и оперативности, простоты и удобства пользователя.

Поставленная цель, например, в Москве достигается путем реализации следующих направлений работ:

- формирование единой информационной инфраструктуры территориального административно-хозяйственного комплекса (города или региона) с возможностью интеграции в республиканские и общероссийские комплексы;

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

- разработка стандартов, соглашений, протоколов, связанных с описанием объектов городской инфраструктуры;
- упорядочение источников основных видов информации с определением их юридического статуса ведения и предоставления данных в соответствии с их функциональной и ведомственной принадлежностью. Нормативное закрепление прав и обязанностей разных категорий пользователей. Разработка регламентирующих документов по ведению информационных ресурсов городов и регионов;
- формирование организационно-хозяйственной структуры межотраслевой территориальной информационной системы для обеспечения ее внедрения, эксплуатации и развития;
- создание единой телекоммуникационной среды для обмена информацией в рамках межотраслевой территориальной информационной системы с выходом в глобальные сети передачи информации;
- компьютеризация текущей деятельности и рутинных процессов обработки информации в структурных подразделениях держателей муниципальной информации;
- разработка рыночной инвестиционной схемы поддержки внедрения межотраслевой территориальной информационной системы на компенсационной основе.

Опять же, если использовать опыт столицы, то можно сказать, что информационное обеспечение систем городского управления обладает развитой многоуровневой структурой и должно осуществлять связи как между различными узлами внутри системы, так и с большим числом внешних организаций.

Укрупненная и детализированная структура информационной базы интегрированной информационной системы Москвы включает следующие уровни:

- центральная база данных системы, включающая информацию нормативно-справочного характера и динамическую информацию обо всех элементах системы (метаинформация ИС);
- региональные базы данных, объединяющие данные об объектах и субъектах отдельного региона;
- локальные базы данных;
- пользователи системы (источники и потребители информации).
- система картирования собственности, налоговое, кадастровое картирование земель и недвижимости; а также планирование

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

землепользования, анализ пригодности земель, районирование и комплексная оценка территорий;

- каталогизация и управление природными ресурсами (лесными, водными, минеральными и т.д.);
- система экологического мониторинга, оценки и прогнозирования состояния окружающей среды;
- система оптимизации и учета жилищно-коммунального хозяйства;

Совершенствование механизма муниципального регулирования инвестиций в транспортную сферу должно быть сопряжено с созданием информационной системы отслеживания фактических затрат на работу транспорта. Первоочередной задачей системы должно стать осуществление контроля и управления работой общественного транспорта. Таким образом, создана техническая база для первой части системы контроля исполнения транспортного муниципального заказа.

Расчеты показывают необходимость создания системы эффективного учета фактического проезда в общественном пассажирском транспорте граждан, пользующихся льготами. Следующая часть системы организации и управления пассажирскими перевозками предусматривает планирование и учет доходных и расходных потоков. В этой системе предусмотрен учет поездки каждого льготника по категориям, маршрутам, времени суток, видам транспорта и т.д. через фиксацию считывающими устройствами в транспортных средствах идентификационных номеров на именных «электронных удостоверениях» (пластиковых карточках) пассажира.

Создание такой системы учета и контроля пассажиропотоков позволит достичь следующих социально-политических целей:

- реализовать принцип адресной дотации населению по разработанной схеме;
- обеспечить целевое и эффективное расходование бюджетных средств за счет уменьшения приписок, технически и экономически необоснованных затрат;
- усилить контроль сбора доходов и стимулированию труда работников транспорта;
- создать равные экономические условия деятельности муниципальных и коммерческих общественных перевозчиков;
- реализовать право каждого пассажира, в том числе и льготника, на быстрое и качественное транспортное обслуживание независимо от формы собственности транспорта.

# This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

Система слежения за автомобильным транспортом и оптимизации движения

Система позволяет осуществлять оперативные поиск частных и ведомственных угнанных автомобилей, слежение за муниципальным общественным транспортом и многие другие задачи.

Основные задачи, решаемыми в процессе создания и функционирования системы являются:

- обнаружение угона транспортного средства, его поиск и задержание (с расширением функций оказания технической и медицинской помощи)
- управление общественным транспортом;
- система электронных расчетов на платных парковках, стоянках;

Система реагирования на сигнал опасности

Система реагирования включает:

- охрана квартир и жилых домов, дачных строений;
- охрана офисов, магазинов, складских и др. помещений организаций и предприятий во вне рабочее время;
- контроль за нештатными ситуациями при работе банков, касс и др. объектов через персональные датчики работников, излучающие сигнал тревоги;
- оказание помощи гражданам, подвергнутым нападению, при наличии у них персональных датчиков безопасности, излучающих сигнал тревоги;
- оказание социальной помощи на дому инвалидам, одиноким и пожилым людям (вызов врача, работника социальной службы и др. функции);

## **Система оперативного учета населения:**

Сущность регистрационного учета граждан по месту жительства заключается в официальном засвидетельствовании взаимосвязи идентификационных данных гражданина (фамилия, имя, отчество, дата рождения, место рождения, паспортные данные) и адреса его проживания на данной территории. Совокупность адресов проживания граждан определяет местонахождение всех постоянных жителей данной территории - ее население. Внесение любых изменений, как в адресные данные, так и в идентификационные данные гражданина производится только при прохождении гражданина через очередную процедуру регистрационного учета. Этим обеспечивается обязательный официальный учет всех изменений

# This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

регистрационных данных населения, т.е. непрерывная актуализация регистра населения данной территории.

Задачи оперативного учета населения:

- оперативное адресно-справочное обслуживание (уточнение персональных идентификационных данных граждан по заданному адресу, уточнение адреса проживания граждан по полным или неполным идентификационным данным);
- обслуживание запросов ретроспективного поиска (уточнение предыдущих мест проживания гражданина, его миграцию, уточнение состава граждан, проживающих ранее по заданному адресу и т.п.);
- статистические данные о населении (количественные оценки жителей заданной территории в заданный период времени);
- статистические выборки по заданным категориям граждан, проживающим на заданных территориях в заданный период (дифференцированные количественные оценки граждан различного возрастного диапазона, пола, гражданства и национальности, проживающих в заданный период времени т.п.);
- аналитические оценки изменений количества и состава населения за заданный период по заданным территориям;
- проблемно-ориентированные списки граждан по заданным адресным, возрастным и другим критериям (списки избирателей, списки потенциальных пенсионеров на ближайшие годы, списки допризывников и т.п.).

## **Электронная система обеспечения социальных льгот и гарантий**

Система социальной защиты может включать:

- общегородскую базу данных, содержащую информацию о лицах, пользующихся льготами и социальными гарантиям;
- автоматическая система проведения массовых перерасчетов/индексаций размеров пенсий с использованием сведений о трудовом стаже и зарплате;
- система хранения информации о динамике изменений по обслуживаемым лицам;
- система оптимизации и учета здравоохранения (оказание услуг по программе обязательного медицинского страхования, льготного отпуска лекарств),
- система оптимизации и учета социальной помощи населению (пособия, гуманитарная помощь и др.),

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

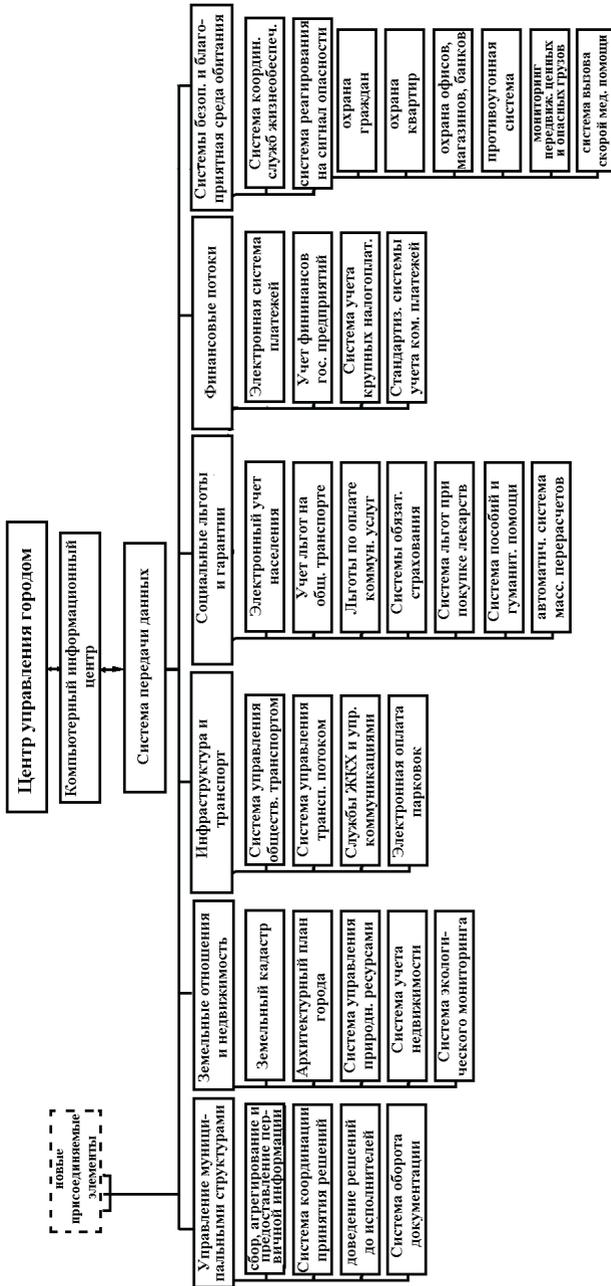
- система учета пенсионного обслуживания

### **Система управления бюджетными доходами и расходами**

Данная система включает:

- базу данных по существующим и планируемым бюджетным доходам и расходам
- систему координирования бюджетов различных уровней
- систему учета счетов государственных предприятий
- систему учета крупнейших налогоплательщиков региона
- электронные денежные расчеты банкоматах и других приложениях, вплоть до магазинов;
- собственная система оборота бюджетных документов

В связи с тем, что единая система управления муниципальными образованиями обладает свойствами открытости (открытой архитектуры) возможно присоединение к ней в будущем других систем, охватывающих различные сферы управления городом.



### **Выгоды от внедрения системы**

1. Широкое внедрение в практику работы соответствующих региональных органов и служб современных средств и методов сбора, накопления, обработки и использования данных, необходимых для удовлетворения социальных потребностей общества и принятия обоснованных решений на всех уровнях.
2. Внедрение автоматизированных систем и новейших информационных технологий позволит повысить эффективность работы государственных организаций, органов управления и их служб, занятых в сфере социальной защиты населения за счет автоматизированных операций по учету, сбору, обработке и выдаче достоверных данных, необходимых для решения стоящих перед ними задач, а так же для занятых анализом и решением проблем в сфере управления.

Некоторым образом внедрение системы, при прочих равных условиях, снизить степень социальной напряженности, увеличить уровень занятости населения, замедлить темп нарастания безработицы.

Кроме того, отдельные части системы способны привлечь достаточно большое количество инвестиционных ресурсов. Например, системы платной парковки, или поиска автомобиля являются достаточно прибыльными, чтобы привлечь частных предпринимателей. Отдельные системы, например, система электронного кадастра и учета недвижимости может кардинальным образом изменить рынки данных товаров в сторону резкого увеличения их емкости. За счет развития ипотечного кредитования эти элементы системы способны привлечь огромное количество инвестиций.

### **Проблемы внедрения системы в различных муниципальных образованиях**

Внедрение в органы госуправления информационных технологий - сложный процесс, обусловленный рядом факторов: вертикальной структурой администрации, недостаточным пониманием со стороны служащих (требуется интенсивные программы обучения), нехваткой баз данных, сделанных в расчет на публичный доступ, неясность с правовым статусом доступа к общественной информации.

Кроме того, в руководящих структурах на сегодняшний день существует значительная политическая разобщенность, связанная, прежде

# This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

всего с неясностью конечной цели преобразований. А также с различиями в критериях оценки различных экономических процессов.

Могут существовать также и значительные финансовые сложности в связи с созданием такой дорогостоящей информационно системы. Выходом из них может служить координирование действий по созданию коммерческих или полукommerческих элементов системы. Кроме того, заинтересованные частные фирмы могут вкладывать средства в реализуемые проекты с последующей реализацией в своих целях части функций элементов системы. Коммерческие организации могут использовать часть муниципальной собственности при создании своих информационных систем, например уже существующие коммуникации, и в последствии отдавать часть ресурсов в пользование администрации в зачет аренды за использование муниципальной собственности и т.д.

## **Опыт внедрения информационных систем в различных муниципальных образованиях**

При разработке автоматизированных систем городов можно выделить уникальные и типовые системы. К уникальным относятся системы управления столицами, а также такими крупными городами, как С.Петербург, Новосибирск и др., так как они являются центрами управления и культуры обширных регионов, центрами массового туризма и т.д.

В С.Петербурге на настоящий момент разработаны следующие системы:

- Системы контроля оплаты прохода пассажиров в метрополитене
- Системы управления отпуском нефтепродуктов и продажи товаров на автозаправочных станциях
- Системы управления для нефтебаз
- Системы автоматической парковки
- Системы оплаты проезда в пригородных электропоездах

В Нижегородской области еще в 1995 году принята целая программа информатизации органов управления утвержденная Немцовым «Об информатизации органов управления Нижегородской области».

В Москве разработаны и внедряются следующие системы:

- автоматизированная система управления движением пассажирского транспорта;
- общегородская информационная система;
- автоматизированная система учета населения Московского региона;

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

- автоматизированная информационно-аналитическая система службы экстренной медицинской помощи
- комплекс оперативного розыска и задержания угнанных транспортных средств (КОРЗ)
- Общегородской интегрированный банк данных РАСОИ "Соцзащита" Москвы

Наиболее важным является то, что при внедрении информационных систем значительно улучшается качество управления, повышается его эффективность, гибкость. При этом возможно существенное ускорение процесса принятия решений, а значит и нивелирование внутреннего лага экономической политики. Кроме того, информационная система способна обеспечить руководителей качественной и достоверной информацией. Такое информационное обеспечение будет происходить тем быстрее, чем более эффективным будет взаимодействие различных элементов информационной системы.

Информационная система способна увеличить производительность муниципальных служб, одновременно увеличив при этом и точность и качество работ, значительно сократить время на поиск необходимой информации. И это то, что касается управления.

Если говорить о пользе системы для народного хозяйства города то можно выделить ряд серьезных положительных моментов, то она способна существенным образом оптимизировать финансовые потоки, регулировать инвестиционную активность (в том числе и привлечь инвестиции на себя) и приблизить город к созданию благоприятной жизненной среды.

Так как система является открытой, то в последующие периоды возможно подключение коммерческих элементов системы, приносящих значительный доход в региональный бюджет.

Примеры других муниципальных образований уже говорят о положительных эффектах внедрения таких систем. Кроме того, такие системы существуют и в ряде городов мира: Париж, Гамбург, Кельн, Амстердам, Будапешт, Оксфорд, Роттердам - уже пришли к выводу, что намного эффективней иметь Единый Центр Управления Городом.

Таким образом, очевидно, что внедрение подобной системы в Ростове-на-Дону улучшит социально-экономическую и политическую ситуацию в городе.

#### **4.2.ЕДИНАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫМИ И ИНВЕСТИЦИОННЫМИ ПОТОКАМИ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ**

В настоящее время бюджеты практически всех муниципальных образований (исключая, может быть, Москву) испытывают одинаковые проблемы, связанные с низкими доходами и высокими расходами. Причин подобной ситуации называется множество, начиная с недостаточного сбора налогов и невыполнением своих обязательств федеральным правительством, заканчивая постоянными экономическими кризисами. Касаемо же расходов, это - в первую очередь гигантское количество льгот (как федеральных, так и местных), а также финансирование различных организаций, предоставляющих общественные блага. И если на решение такой проблемы, как финансовый кризис или количество федеральных льгот муниципалитет не может повлиять, то проблему упорядочения платежей, финансовых и инвестиционных потоков он может и должен решать. Одним из наиболее эффективных способов решения данной проблемы может быть информатизация и компьютеризация всех расчетов в рамках муниципального образования.

#### **СОСТОЯНИЕ ФИНАНСОВЫХ ПОТОКОВ НА РЕГИОНАЛЬНО-МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ.**

##### **Бюджетные отношения.**

Во многих областях (в том числе и в Ростовской области) главным источником бюджетных поступлений являются налоги и перечисления от федерального правительства. В Ростовской области перечисления от федерального правительства и налоги составили от 83% до 93% от общей суммы доходов. Неналоговые поступления составляли от 3% до 5% от общей суммы доходов. Поэтому основное внимание следует уделить самой процедуре сбора налогов и ее упорядочению и упрощению. В настоящее время структура поступлений налогов выглядит следующим образом .

Налоги оплачиваются на счета Федерального казначейства, а также непосредственно на счета местных администраций и, в случае лицензионных сборов и доли земельных налогов, непосредственно на счет области. На уровне области имеется бюро казначейства, а также по одному бюро на уровне каждого района.

Налоги на прибыль, на имущество предприятий, НДС и налог на природные ресурсы, дающие около 80% всех налоговых поступлений,

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

уплачиваются в казначейство, которое выделяет соответствующие доли Федерации, области, районам . Федеральная доля налогов на земельную собственность и некоторые виды акцизных сборов также уплачиваются непосредственно в казначейство. Транспортные налоги, налоги на имущество, подоходный налог подлежат оплате на счета района.

Основными направлениями расходования бюджетных средств за последние годы являются : финансовая помощь бюджетам других уровней (самая большая статья, составляющая от 45% до 60% всех расходов), спорт и физкультура , образование, сельское хозяйство, социальная политика, жилищно-коммунальное хозяйство и транспорт. Эти статьи составляли в разные годы от 80% до 90% всех затрат бюджета. Расходы на эти статьи неизменно увеличиваются каждый год и соответственно денежные потоки на данных направлениях ежегодно возрастают.

Основными проблемами, с которыми сталкиваются органы власти при формировании и реализации бюджета, являются:

1. Несбалансированность бюджета, что приводит к дальнейшему накоплению задолженностей и отрицательно отражается на экономике региона в целом.

2. Непрозрачность и скупость информации многих фирм касаемо их финансовой деятельности.

3. Невозможность точного расчета затрат предприятий, предоставляющих общественные блага (медицина, транспортные льготы, бесплатные рецепты, социальная защита, и т.д.)

4. Капиталовложения не полностью отделены от текущих расходов, что может привести к потере прослеживаемости и контроля над бюджетом.

5. Запутанная структура счетов областной и местных администраций, существование внебюджетных фондов и зарезервированных источников дохода затрудняет управление денежными потоками и частично выводит их из- под контроля регулирующих органов.

### **Финансово-кредитные отношения.**

Одним из наиболее опасных последствий августовского кризиса является если не полный развал, то значительное снижение эффективности нашей и без того малоэффективной финансовой системы. Следствием этого на региональном уровне возникли определенные проблемы.

Во-первых, это снижение объемов кредитных вложений в экономику региона. Как видно из таб.1, с начала года кредитные вложения в экономику

# This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

Ростовской области снизились на 560,5млн. рублей или на 17,5% и составили на 1 октября 1998 года 2643,9млн. руб., в том числе краткосрочные-921,7млн. руб. (44% от уровня на начало года); долгосрочные (120%) и просроченные (200%). Налицо тенденция увеличения просроченных и в какой-то мере долгосрочных кредитов. Увеличение объема долгосрочных кредитов в первую очередь связано не с повышением реальных вложений в экономику, а переоценкой ранее выданных долгосрочных валютных кредитов и пролонгациями ранее выданных долгосрочных кредитов.

Кредитные вложения в экономику региона (таблица 1)

Период	Кредиты Всего	Срочная задолженность			Просроченная задолженность (по кредитам и по процентам)
		Всего	краткоср очная	долгосро чная	
1.01.1998	3204,4	2741,5	2081,4	660,1	463,0
1.07.1998	2870,4	2111,4	1529,4	582,0	758,9
1.10.1998	2643,9	1719,5	921,7	797,8	924,4

Общая тенденция по сокращению кредитных вложений отразилась и на состоянии межбанковского кредитного рынка ( таб.2.) По состоянию на 1.10.98г. по сравнению с началом года произошло сокращение межбанковских кредитов как в абсолютном выражении (на 12,8млн. рублей) так и в относительном (сокращение их доли в совокупных активах банковской системы региона с 1,1% на 1.01.98 года до 0,8% на 1.10.98 года). Также общая сумма задолженности по межбанковскому кредиту сократилась на 9,5%. Данное снижение произошло в основном за счет сокращения просроченной задолженности.

Предоставленный межбанковский кредит (таблица 2)

Период	Межбанк Кредит	Срочная Задолженность			Просроченная Задолженность
		Всего	кратко- срочная	долго- срочная	
1.01.98	135,1	85,6	60	25,6	49,4

1.07.98	137,5	85,1	28,5	56,9	52,1
1.10.98	122,3	102	21,7	80,3	20,3

Вторая проблема является логическим продолжением первой и состоит в том, что если кредиты получены, то через определенное время их надо возвращать. Это, конечно, проблема не только банковской системы нашего региона, но и российской экономики в целом. Многочисленные проблемы, обрушившиеся на предприятия за последние годы, недавний финансовый кризис, высокие налоги - все это способствует обострению ситуации с неплатежами в области. ( таб.3.) В текущем году наблюдается устойчивая тенденция роста просроченной задолженности предприятий и организаций коммерческим банкам. По состоянию на 1.10.98. просроченная задолженность по ссудам в банк составила 924,3 млн. рублей, увеличившись за период с начала года на 461,3 млн. руб. или в два раза. Удельный вес просроченной задолженности по ссудам в объеме кредитных вложений в экономику региона увеличился за 9 месяцев на 20,6 процентных пункта и составил 35%. Темпы роста просроченной задолженности по кредитам (в 2,9 раза) были выше темпов роста по просроченным процентам.

Динамика просроченной задолженности по ссудам банка и просроченным процентам по ссудам банка (таблица 3).

Период	Просроченная задолженность			Уд. вес просроченной задолженности по ссудам в общей сумме кредитных вложений
	всего	по кредитам	по процентам	
1.01.98	463	218,7	244,2	14,4
1.07.98	758,9	423,8	335,1	26,4
1.10.98	924,3	634,6	289,7	35,0

Увеличение неплатежей предприятий, а также собственная недальновидная политика банков в финансовой сфере приводит к тому, что сами банки перестают платить по счетам и нарушают контрольные сроки осуществления расчетных операций. По отчету на 1.10.98г., общая сумма платежных документов, неоплаченных кредитными организациями области в

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

связи с отсутствием средств на корреспондентских счетах, составила 153,9 млн. рублей. В сумме неоплаченных коммерческими банками расчетных документов, предъявленных к корреспондентским счетам банков в расчетно-кассовых центрах 42% составляют платежи в федеральный и местный бюджеты, 10%- платежи во внебюджетные фонды, 48%- прочие платежи, включая платежи по оплате труда.

И, наконец, третьей проблемой является неиспользованный инвестиционный потенциал и проблемы его привлечения. То есть, как известно, единственным возможным источником крупномасштабных инвестиций в настоящее время могут служить средства населения, хранящиеся на настоящее время «в чулках» в иностранной конвертируемой валюте (чаще всего в долларах). Вопрос привлечения инвестиций от населения упирается в проблему доверия и информированности. С доверием довольно сложно, проще говоря, в настоящее время население вряд ли доверит свои сбережения каким-либо финансовым институтам, способным инвестировать средства в экономику (может быть, кроме страховых компаний, но их возможности привлекать ресурсы ограничены). Таким образом, необходимо создание таких условий, чтобы любой потенциальный инвестор (или вкладчик) имел всю полноту информации о возможных инвестиционных проектах, оперативную информацию о состоянии дел на текущий период и все это в наиболее удобной для него форме

### **ЕДИНАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫМИ И ИНВЕСТИЦИОННЫМИ ПОТОКАМИ: ЕЕ ВОЗМОЖНОСТИ.**

Решение многих вышеперечисленных проблем возможно с помощью внедрения информационных технологий. Все в большем числе городов в мире уже пришли к выводу, что намного эффективней иметь Единый Центр Управления Городом, где концентрируются современные технические средства и информационные базы данных. Такое решение экономично не только в случае миллионного населения, но в силу своей мобильности и наглядности, рационального построения, весьма экономно и в меньших административных единицах управления. Внедрение подобных информационных систем в первую очередь связано с постоянным расширением поля деятельности как предпринимателей, так и государства. Усложнение экономики, ее многопрофильность, а также увеличение разнообразия финансовых потоков всех уровней приводит к тому, что старые

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

системы учета уже не могут справиться со всем объемом поступающей информации, или же запаздывают с их анализом. А так как известно, что в экономике основную роль играет информация, то в данном случае внедрение информационных систем для лучшего экономического маневрирования как государства, так и фирмы, просто необходимо. И, наконец, информационные системы во много раз упрощают взаимодействие рыночных субъектов, и, следовательно, тем самым значительно снижают транзакционные издержки.

В Ростовской области роль подобной системы может сыграть Единая информационная система управления финансовыми и инвестиционными потоками - часть Системы управления муниципальными образованиями. Данная система может регулировать финансовые потоки в ряде направлений:

- системе жилищно-коммунального хозяйства,
- здравоохранении (оказание услуг по программе обязательного медицинского страхования, льготного отпуска лекарств),
- социальной помощи населению (пособия, гуманитарная помощь и др.),
- пенсионном обслуживании
- при оплате проезда в общественном транспорте, расчетах на АЗС (реализовано в Москве, Санкт-Петербурге, Минске и др.), на платных парковках, стоянках, в банкоматах и других приложениях..

В системе жилищно-коммунального хозяйства может использоваться индивидуальная электронная карточка, рассчитанная на все виды коммунальных платежей, в которой также будет зафиксированы все льготы, предоставляемые ее владельцу. Расчет будет производиться одновременно по всем видам коммунальных платежей. После чего в определенных долях распределяться на счета тех или иных организаций.(горгаз, горводоканал и т.д.). В первую очередь внедрение данной схемы окажет влияние:

- на увеличение прозрачности оказания услуг и более четкой регистрации их количества и стоимости, и как следствие, даст возможность более экономно расходовать бюджетные средства.
- на налаживание связей между муниципальными структурами
- на упрощение выплат по коммунальным платежам для населения

В системе здравоохранения данная схема прежде всего будет направлена на обслуживание «льготников» и на бесплатное медицинское обслуживание (т.е. те сферы здравоохранения, где в наибольшей степени задействованы государственные средства). Действие этой системы будет заключаться в следующем: получение тех или иных медицинских услуг просто будет регистрироваться на электронной карточке льготника и в

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

электронной системе, а затем суммироваться. Таким образом, информацию об объеме предоставленных услуг можно будет получать ежедневно. Аналогично будет вестись учет получения льготных лекарственных препаратов. В данном случае стоит отметить, что информационная система и ее карточки будут подменять страховые компании с их медицинскими полисами. В первую очередь речь идет об обслуживании в льготников (т.е. людей, которые сами за себя заплатить не могут и за них платит государство). Частные страховые компании также могут пользоваться информационной системой при обслуживании своих клиентов.

При социальном обслуживании данная схема прежде всего предоставит большее количество возможностей для адресного предоставления тех или иных льгот.

Наиболее интересным с точки зрения привлечения в данный проект инвестиций от частных лиц, является использование системы управления городом для охраны транспортных средств от несанкционированного доступа.

В использовании информационной системы в этих целях заинтересованы не только фирмы, занимающиеся реализацией данных услуг, но и страховые компании. Свой интерес они также могут проявить и в отношении систем охраны жилья, безопасности населения, опасных производств и многого другого, т.е. тех частей системы, которые потенциально смогут снизить возможность наступления страхового случая в таких областях страхования как:

- страхование автотранспорта
- страхование ответственности автовладельца
- страхование от несчастных случаев на производстве
- страхование жилья
- страхование от несчастных случаев
- страхование жизни и ряд других.

Таким образом, напрашивается схема взаимодействия страховых компаний и муниципалитета. Муниципалитет предоставляет страховым компаниям доступ к информационным системам в части мониторинга транспорта, расширяя страховое поле, полученная прибыль идет на возмещение инвестиций в систему, что, в свою очередь, еще более расширяет страховое поле и делает действия на нем еще более прибыльными. Действуя по этой схеме, муниципалитет одновременно решает и социальные задачи и проблемы привлечения инвестиций в свои проекты.

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

Функционирование в рамках информационной системы базы данных, например, по земле и недвижимости поможет не только потенциальным покупателям или продавцам, но и, без, даст возможность налоговым органам проконтролировать процесс купли продажи, а также реально оценить стоимость того или иного товара. Одновременно с этим главной функцией баз информационной системы является привлечение инвестиций в сферу недвижимости. Как пример можно привести ипотечное кредитование. До тех пор, пока не будет точно установлено, сколько стоит та или иная квартира или дом с участком земли, ни одна ипотечная компания не возьмет эту недвижимость в залог. Не менее важной в данном случае будет информация о дальнейших планах застройки. Таким образом, информационная система имеют не только информационно-управленческую функцию, но и формируют инвестиционный климат в городе или регионе в целом

Совершенствование механизма муниципального регулирования инвестиций в транспортную сферу должно быть сопряжено с созданием информационной системы отслеживания фактических затрат на работу транспорта. В городе заканчивается монтаж системы, которая концентрирует различные функции управления, контроля и планирования работы транспорта в единой организационной структуре. Первоочередной задачей системы является осуществление контроля и управления работой общественного транспорта. Система контроля за пассажиропотоком, является первой частью Единой информационной системы управления муниципальными образованиями.

Данная система создается для эффективного учета фактического проезда в общественном пассажирском транспорте граждан, пользующихся льготами. Вторая часть системы организации и управления пассажирскими перевозками предусматривает планирование и учет доходных и расходных потоков. В этой системе предусмотрен учет поездки каждого льготника по категориям, маршрутам, времени суток, видам транспорта и т.д. через фиксацию считывающими устройствами в транспортных средствах идентификационных номеров на именных «электронных удостоверениях» (пластиковых карточках) пассажира.

Для городского пассажирского транспорта это означает отделение водителей от выполнения операции по сбору платы за проезд, и тем самым установление четкого контроля фактического объема выручки на транспорте. Наступает возможность и авансирования общественного транспорта через приобретение населением электронных проездных

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

документов на оплаченное число поездок по прогрессивной шкале скидок. Система позволяет сочетать применение электронных карточек с применением жетонов на разовые поездки, приобретаемые в киосках на остановочных комплексах

Экономический эффект от внедрения информационно-управленческой системы обеспечивается за счет:

- увеличения собираемых доходов от обслуживания пассажиров не менее 15-20 млн. руб. в год (по итогам проведенной выборочной проверки пассажиропотока);
- уменьшения эксплуатационных затрат за счет интегрального контроля и анализа информации о фактически выполненном объеме перевозок не менее чем на 30-40% от заявленных расчетов предприятий.

Не меньше пользы от внедрения данной системы получают и налоговые органы. Данная система сделает прозрачной деятельность многих как муниципальных, так и частных предприятий, что значительно облегчит сбор налогов.

Из всего вышесказанного видны те функции, которые система может выполнить, а именно:

- контроль за бюджетными финансовыми потоками (на транспорте, при медицинском обслуживании, при бесплатной выписке рецепта и т.д.)
- упрощение процедуры сбора налогов.
- упрощение меж и внутрибюджетных отношений, а также значительное усиление контроля за ними.
- усовершенствование прогнозирования, что даст возможность адекватнее реагировать на те или иные изменения в экономике региона.
- увеличение прозрачности в деятельности многих (особенно муниципальных предприятий).
- упрощение и ускорение многих процедур в финансово-кредитной сфере (особенно межбанковских).
- создание баз данных (например о цене земельных участков и квартир на территории области и города).
- повышение информированности потенциальных инвесторов, а также возможных покупателей о тех или иных предложениях (например, на квартирном рынке).

Как видно из вышеперечисленных функций, в наибольшей мере от создания единой системы выигрывает муниципалитет. С помощью данной системы можно решить проблемы как получения, так и сбережения финансовых средств. Также она позволит проводить более направленную,

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

более открытую экономическую политику и, что самое главное- с более прогнозируемым результатом.

Участие администраций разного уровня в данной системе позволит им регулировать поток наличности в течение года так, чтобы обеспечить бесперебойное финансирование правительственных программ и осуществлять операции с наличными с минимальными затратами.

Функционирование в рамках информационной системы базы данных, например, по земле и недвижимости поможет не только потенциальным покупателям или продавцам, но и, без, даст возможность налоговым органам проконтролировать процесс купли продажи, а также реально оценить стоимость того или иного товара. Одновременно с этим главной функцией баз информационной системы является привлечение инвестиций в сферу недвижимости. Как пример можно привести ипотечное кредитование. До тех пор, пока не будет точно установлено, сколько стоит та или иная квартира или дом с участком земли, ни одна ипотечная компания не возьмет эту недвижимость в залог. Не менее важной в данном случае будет информация о дальнейших планах застройки. Таким образом, информационная система имеют не только информационно-управленческую функцию, но и формируют инвестиционный климат в городе или регионе в целом.

Одним из удачных примеров использования подобных технологий можно назвать введение в 1997г. в ГРКЦ Ростова-на-Дону системы межрегиональных электронных платежей, а с 1.03.98 в Ростовской области- системы внутрирегиональных электронных платежей, что позволило коммерческим банкам области осуществлять расчеты в режиме реального времени. За 9 месяцев текущего года общий объем платежей, осуществленных электронным способом, составил 53729,8 млн. рублей. Осуществление расчетов с использованием электронных технологий способствовало ускорению оборачиваемости денежных средств, уменьшению доли почтовых платежей и, в конечном итоге, привело к значительному снижению транзакционных издержек. Также эта система позволяет обеспечивать в течение дня учреждения банков информацией о состоянии корреспондентских счетов, справками о документах, не обеспеченных средствами на корреспондентском счете. Это - возможность кредитным организациям более эффективно управлять ресурсами банков. Если подобная информация в совокупности с информацией об общем финансовом состоянии банка и о его деятельности будет доступна вкладчику, то это,

## This document was created by Unregistered Version of Word to PDF Converter

возможно, вернет подорванное доверие вкладчиков к тем финансовым институтам, которые этого доверия достойны.

Но все же основным предназначением данной системы является контроль за бюджетными средствами, идущими в социальную сферу. В данном случае наиболее наглядным примером может служить вводимая в нашем городе

Реализация программы единой информационной системы управления финансовыми и инвестиционными потоками приведет к реальным изменениям в экономике как города, так и области. В случае введения данной системы в области не только будут упорядочены многие финансовые потоки, не только будут сэкономлены огромные бюджетные средства, но и введение подобной системы приведет к формированию благоприятного инвестиционного климата, в первую очередь необходимого для зарубежных партнеров.