

Система управления рисками Елабужского района и города Елабуги

В современных условиях имеет место увеличение количества экономических функций региона, автоматически вызывающее рост требований к экономике малых городов и административных районов, жизнедеятельность которых определяет социально-экономическое благополучие. Именно развитая предпринимательская сфера могла бы стать причиной и следствием привлечения инвестиций в малые города, что будет способствовать активному освоению территории, развитию инфраструктуры, улучшению социально-экономического развития малых городов, субъектов, в которых они находятся, а, следовательно, и развитию России в целом. Предпринимательский фактор привлечения инвестиций в малые города России предоставит им конкурентные преимущества и является мощнейшим средством их роста. Именно развитая предпринимательская сфера должна стать основой инвестиционной привлекательности малых городов. Нетрудно представить настроение инвесторов, если они узнают, что в городе слабо развито предпринимательство: зачем и куда тогда вкладывать средства, не говоря уже об их обеспокоенности о возврате своих вложений. Поэтому в своем большинстве такие города не интересны инвесторам. По этой же причине собственный инвестиционный потенциал малых городов недостаточен, поэтому потребность во внешних инвестиционных ресурсах остается доминирующей. Но и инвестиции, которые удастся привлечь, становятся реальностью только после всесторонней проработки каждого этапа конкретного инвестиционного проекта.

Неопределенность, свойственная каждому проекту, вынуждает инвесторов требовать от разработчиков проекта всестороннего исследования рисков и принятия мер по снижению их уровня. Реализация проектов развития городов в условиях глобального финансово-экономического кризиса, еще больше ставит под угрозу возможность достижения целей и решения поставленных задач. Размер ущерба (убытков, издержек, потерь, внеплановых затрат или недополученной прибыли), формирующийся в результате наступления случайных негативных событий, при реализации программ поддержания и развития города, могут составлять десятки и сотни миллионов рублей.

В настоящее время для борьбы с этими негативными последствиями на предприятиях в банках и в компаниях создаются и получают все большее распространение комплексные, системные подходы к управлению рисками. Пришла пора

распространить положительный опыт управления рисками на аппарат административного управления муниципальными образованиями.

В отличие от отдельно взятых предприятий, банков и компаний, инвестиционный проект в интересах города аккумулирует в себе весь основной спектр рисков, входящих в него предприятий, служб и структур, дополняя его комплексом специфических рисков, свойственных самому муниципальному образованию.

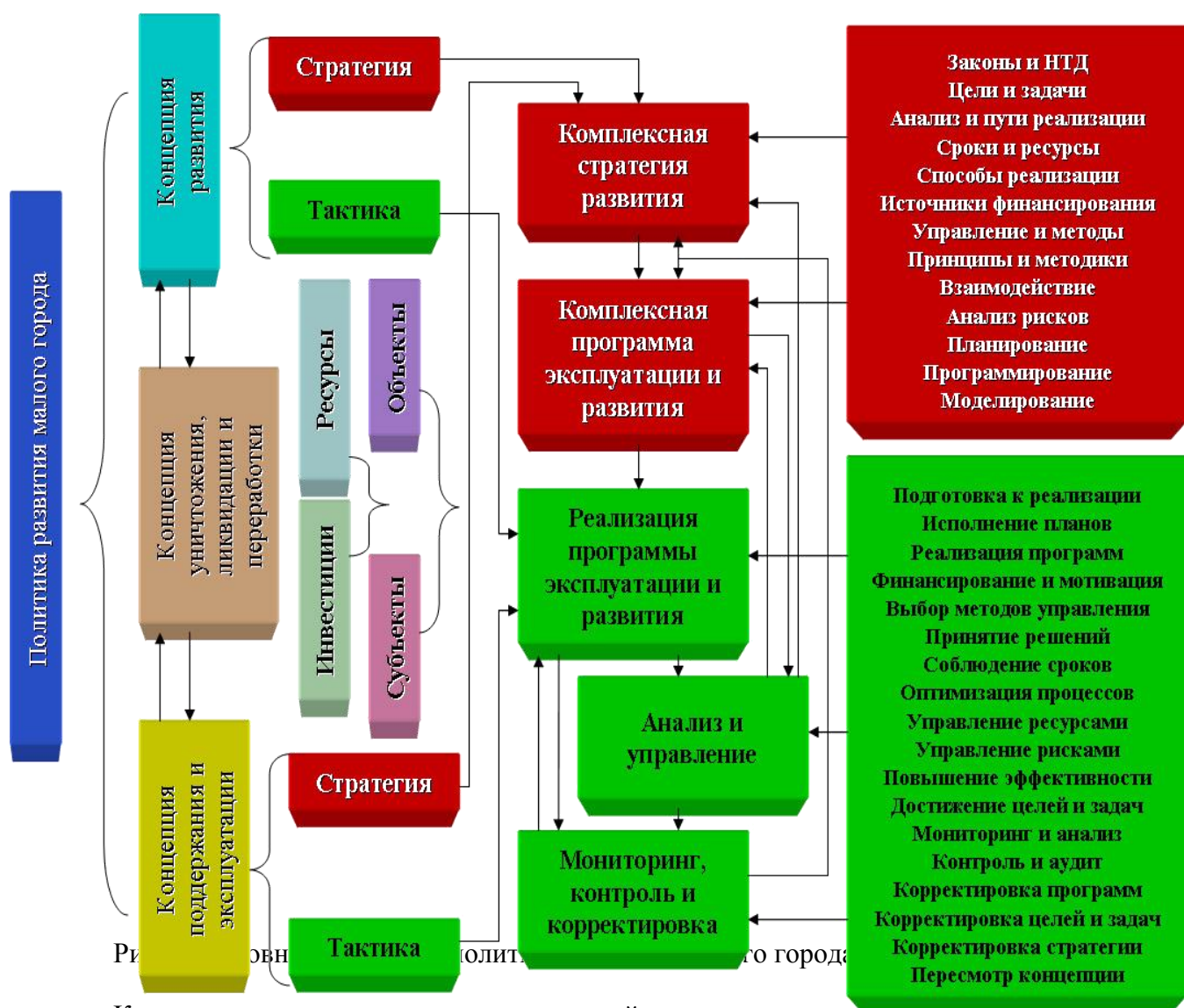
Роль управления рисками, как средства обеспечения защиты от случайных убытков или ущербов при реализации программ поддержания и развития города неуклонно возрастает по мере расширения коммерциализации и развития рыночных экономических отношений. Насущной потребностью сегодняшнего дня является разработка концептуальных основ по управлению рисками инвестиционных процессов и проектов программ функционирования (поддержания) и развития малого города с целью своевременного выявления, минимизации и эффективного предупреждения возникновения рисков, способных негативно повлиять на ход социально-экономического развития муниципального образования.

Поэтапное внедрение системного подхода к управлению рисками региона способно создать благоприятный инвестиционный климат в регионе, обеспечить эффективное управление процессами функционирования, создать условия для эффективного развития территории и обеспечить достижения основных целей в этом направлении.

Социально-экономическое развитие малого города

Муниципальная политика малого города строится на основе муниципального права России и рассматривается как совокупность правовых институтов, регулирующих разнородные общественные отношения, что и определяет ее комплексный характер на уровнях муниципального образования, субъектов федерации и Российской Федерации в целом. Соответственно, муниципальное право отражает интересы, которые формируются и регулируются на каждом из этих уровней публичной власти, а также взаимодействие таких уровней и соотношение их интересов.¹

¹ Акмалова А.А. Муниципальное право России. М., 2002. С. 14.



Комплексность характера муниципальной политики заключается в интеграции совокупности производственного и ресурсного потенциала, общественных отношений и принципов местного самоуправления, территориальных и финансово-экономических основ муниципального образования, особенностей экологического и исторического базиса, анализа эффективности управления и управления рисками, систему гарантий и контроля исполнения.

На рисунке 1 представлены основные компоненты муниципальной политики малого города в рамках формирования инвестиционного комплекса, основной задачей которого является обустройство муниципального образования.

Обустройство малого города, - цель многозадачная поэтому политика обустройства и развития малого города строится на трех концептуальных основах:

-концепции развития, как интегральное направление инвестиционного проектирования, связанного с инновациями, модернизацией, совершенствованием и преобразованием.

-концепции поддержания и эксплуатации, как направление эксплуатационного процесса, связанного с процессами ремонта, замены восстановления, оптимизации и обслуживания.

-концепции уничтожения, ликвидации и переработки, как направление, связанное с упразднением, уничтожением, выводом из эксплуатации и утилизацией, переработкой и разрушением и, в конечном счете, направленная на развитие или поддержание малого города.

Региональная инвестиционная политика в отношении малых городов и муниципальных образований, связанная с задачами оздоровления производственной, социально-экономической и экологической ситуации, призвана существенно снизить не только социально-экономическое, но и политическое напряжение в отдельно взятом регионе и даже во всей стране в целом.

Неэффективное управление по любому из этих направлений способно привести к серьезным издержкам, потерям, убыткам и ущербам. Эффективная политика развития малого города может быть построена только на современных методах управления. Одним из важнейших составляющих эффективного управления, является управление рисками, как методология принятия в настоящем времени управленческих решений такого плана, которые были бы способны оградить от негативных предполагаемых событий, способных принести кому-либо ущерб в будущем периоде.

Риски экономического развития и риски инвестиционной деятельности в малом городе следует рассматривать как взаимосвязанные события. Реализация риска в одной из сфер инвестиционной деятельности или жизнедеятельности региона практически всегда влечет за собой реализацию других рисков из той же и/или иных сфер деятельности.

Отсутствие системного подхода к управлению рисками, например пересмотра стратегии развития городов, созданных на базе градообразующих предприятий, в условиях кризиса – может привести к еще более высоким уровням потерь и даже к реализации рисков политического характера. До настоящего времени еще не создан эффективный механизм обобщения опыта управления рисками в муниципальных образованиях, особенно в условиях кризиса, из-за чего каждый город совершает свои ошибки, не смотря на интенсивное развитие коммуникаций.

Актуальность эффективного управления рисками развития малого города вытекает из того, что прогнозы на постепенное исчезновение с карты России большинства малых

городов с миграцией населения из депрессивных территорий в области развития перспективных городов не оправдались.

Именно малые города объективно оказались наиболее устойчивы при переходе к новой экономике. Особенностью системы расселения России всегда было преобладание малых, средних городов и поселков городского типа. Из 2560 городских поселений России 93 процента составляют именно небольшие поселения, в них проживают более 36 миллионов человек — 34,5 процента всего городского населения страны.²

Наука доказала, а передовая зарубежная и отечественная практика подтвердила, что сегодня основополагающими факторами развития любой хозяйственной системы являются инновационные, в числе которых – системная техника нового типа, новые технологии, новая организация труда и производства, новая мотивационная система, предпринимательство. Это те инновационные компоненты, которые в комплексе в состоянии преобразовать производственную сферу, обновляя производственный аппарат, подготавливая и побуждая человека эффективно его использовать.³

Инновационный тип развития республики Татарстан так же невозможен без функционирования инновационных процессов в развитии составляющих ее городов, регионов и муниципальных образований. Особое место в этом процессе принадлежит функционированию инвестиционных и инновационных процессов в развитии малого города. Именно обеспечение инновационного типа развития формирует требования к системному подходу в управлении рисками, как предполагаемыми негативными событиями будущих периодов, способными принести ущерб при реализации комплексных программ развития малых городов.

Система административного управления Елабужского района и города Елабуги

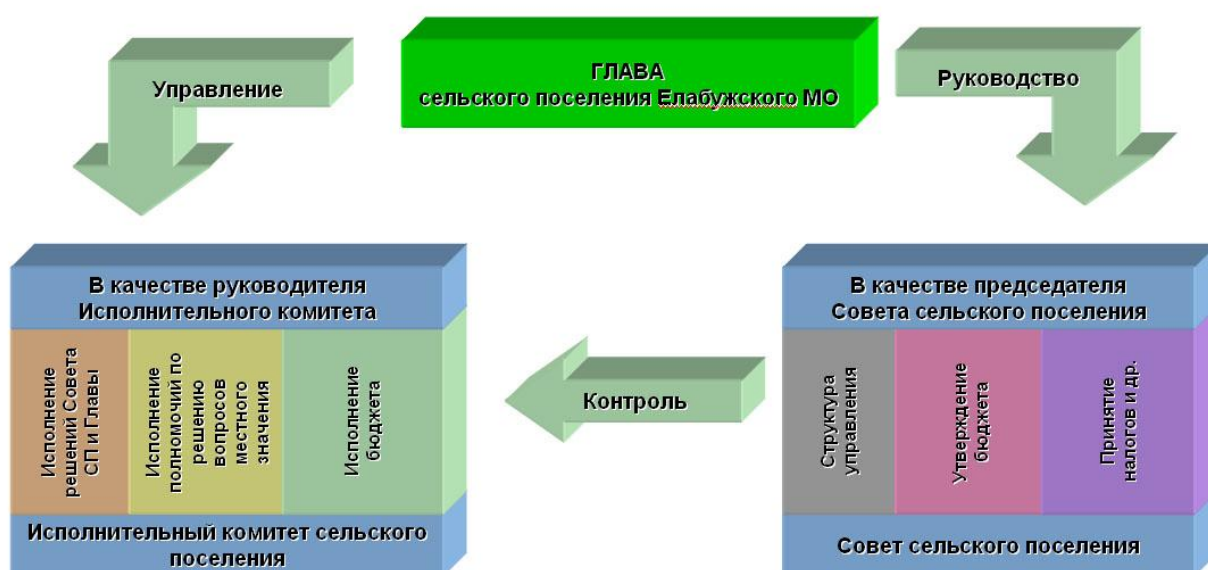
Административным центром Елабужского муниципального района является город Елабуга - это второй по значимости (после Казани) город с точки зрения уникального историко-культурного и архитектурного наследия. Кроме того, город Елабуга - один из наиболее перспективных промышленных центров не только Республики Татарстан, но и Российской Федерации в целом. Здесь расположена наиболее крупная из двух первых российских особых экономических зон, зона промышленно-производственного типа. Этому городу свойственно наличие большого числа одновременно реализуемых инвестиционных проектов, охватывающих различные области социально-

² «Особое место малых городов» Журнал "Российская Федерация сегодня" №19 2006г.
http://www.russia-today.ru/2006/no_19/19_local_authorities.htm

³ Похомов А. Положительная динамика в 2004 году сохранена, Общественно политическая газета «Республика Татарстан». – 2005. – № 1. – С. 12.

экономического, научно производственного и культурно-исторического развития малого города.

На территории с 2005 года действует двухуровневая система местного самоуправления в рамках Федерального Закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Закона Республики Татарстан от 28 июля 2004 года №45-ЗРТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан». В результате выборов, которые прошли с одним из самых высоких показателей явки по Республике среди муниципальных образований подобного типа в районе и поселениях были созданы органы местного самоуправления.



муниципального района.

На территории района создано 17 муниципальных образований: Елабужский муниципальный район и 16 муниципальных образований на базе поселений территории.⁴ В состав территории Района входят: город Елабуга - административный центр муниципального образования Елабужский муниципальный район и сельские поселения: Альметьевское, Бехтеревское, Большееловское, Большекачкинское, и др.

В поселениях организационная структура органов местного самоуправления идентична структуре, принятой практически во всех поселениях Республики Татарстан (см. рис. 2).

В Елабужском муниципальном районе организационная структура несколько иная, чем в большинстве подобных муниципальных образованиях Республики Татарстан

⁴ <http://www.elabugacity.ru/site/organy-ms/federal/rosnedvizhimost/struktura>

(рис.3). Её особенностью является то, что она сформирована на основе принципа разделения сфер деятельности органов местного самоуправления на «управление функционированием» и «управление развитием».

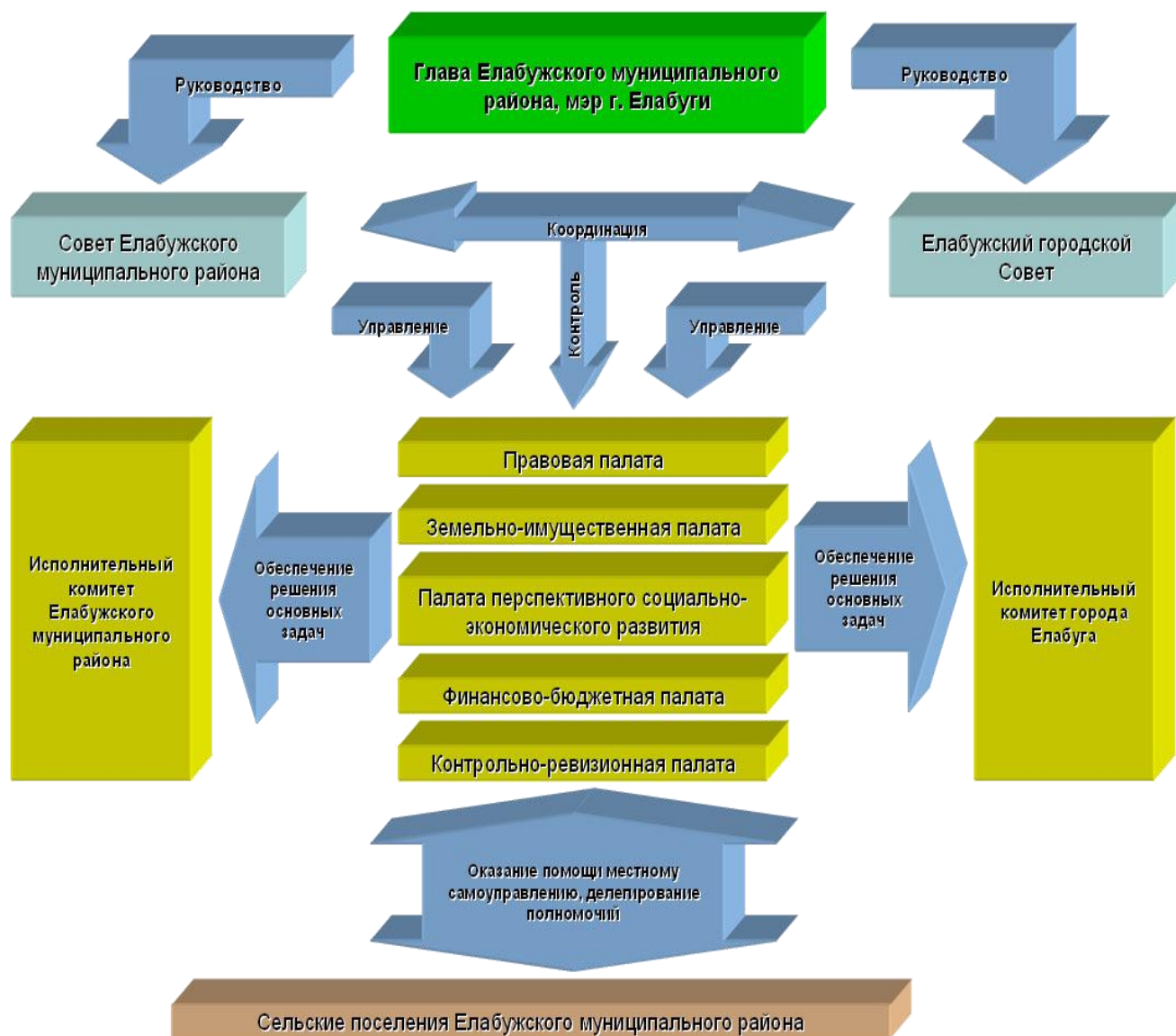


Рис. 3. Структура органов местного самоуправления Елабужского муниципального района.

Управление функционированием направлено на решение текущих каждодневных задач, а управление развитием – на реализацию инновационных перспективных направлений и обеспечивает системное поступательное развитие территории (рис.4).

Основной спецификой и существенным ограничением эффективности системы управления Елабужского района и города Елабуги является совмещение руководства представительной и исполнительной властью территории главой территориальной администрации, которая будет сохраняться до организации муниципальных образований на уровне городов и районов Республики Татарстан и выборов глав муниципальных образований.

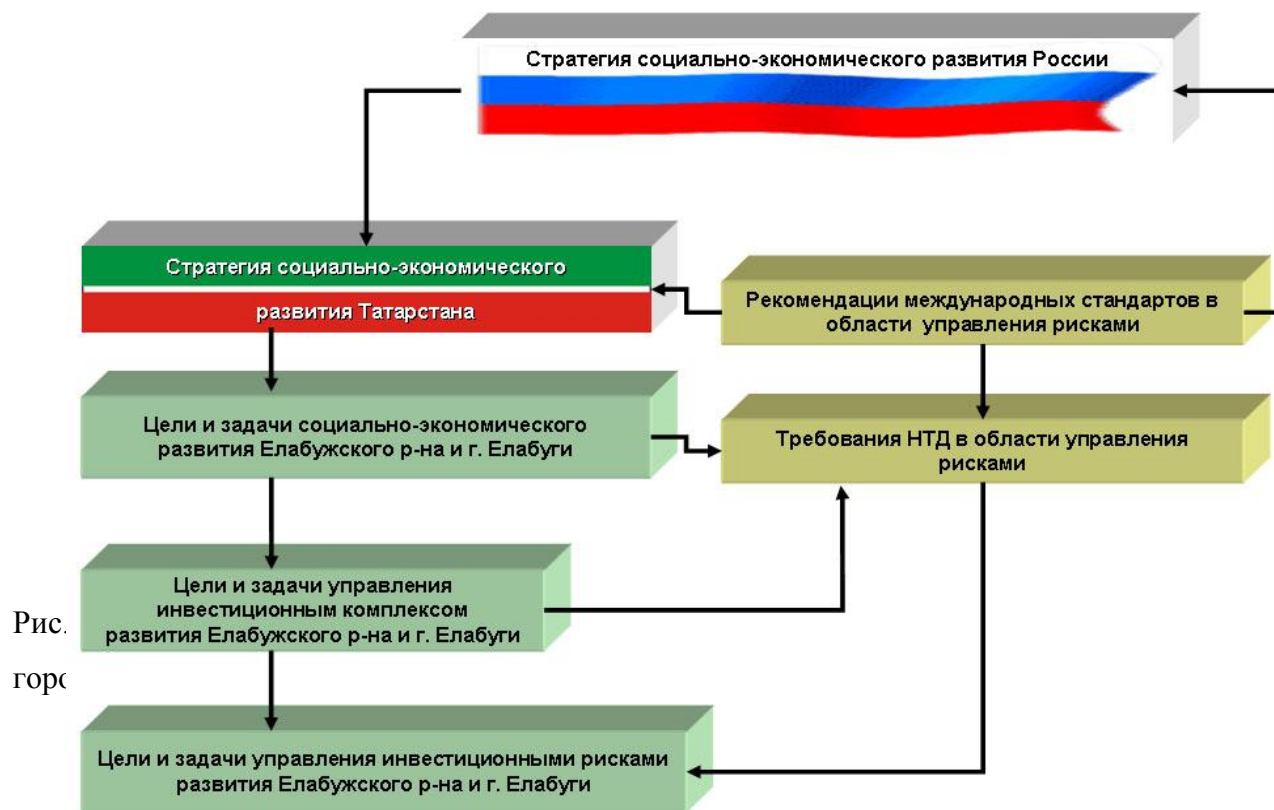


Рис. 4. Схема управления функционированием и развитием Елабужского района и города

При этом на территорию распространяется республиканская управленческая вертикаль, представленная территориальными органами министерств и ведомств Республики Татарстан.⁵

В разработанной структуре управления Елабужского района и города Елабуга присутствуют практически все необходимые для этого инструменты, большая часть из которых находятся в компетенции заместителя Главы Елабужского муниципального района, мэра г. Елабуги по развитию, руководителя инвестиционных программ. Но в указанной структуре отсутствует управление рисками, как элемент системного подхода и составная часть управления инвестиционным комплексом.

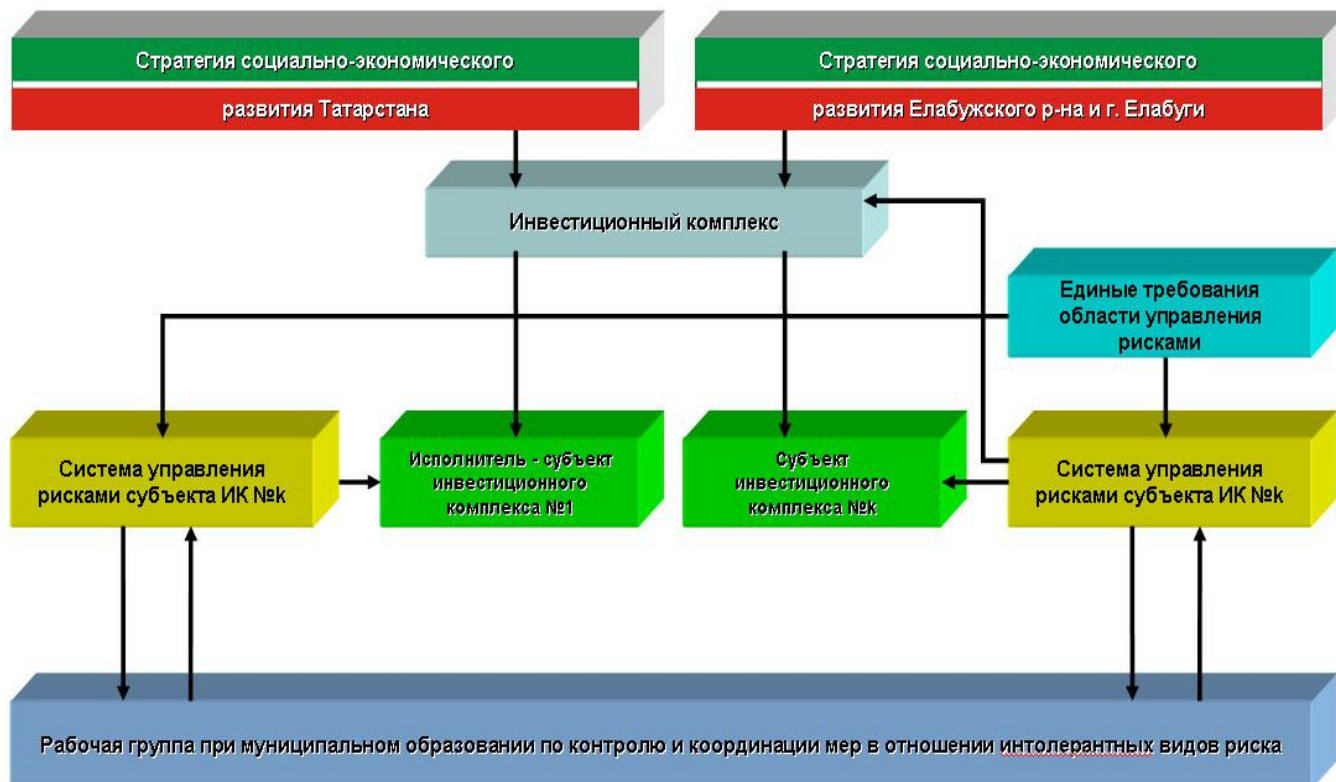
⁵ Гафуров И.Р. «Концепция территориального стратегического программирования развития промышленности», Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук, Спец. 08.00.05, Казань, 2005 – 358 с.



определяется с одной стороны состоянием и наполнением инвестиционного комплекса, являющегося отражением целей и задач социально-экономического развития Елабужского района, города Елабуга и республики Татарстан, с другой стороны требованиями утвержденных нормативно-технических документов, принятых к руководству для управления рисками в регионе (см. рис. 5.) .

Решаемая, таким образом, задача управления рисками Елабужского района и города Елабуга, может иметь целый ряд практических реализаций. Наиболее эффективная схема модели управления инвестиционными рисками Елабужского района и города Елабуга, реализуемая созданием систем управления рисками на субъектах инвестиционного комплекса, представлена на рисунке 6. Анализ рисков производится на каждом субъекте независимо. Сформированная в рамках структуры административного управления, рабочая группа служит для координации управления рисками в регионе, в рамках инвестиционного комплекса.

Полномасштабное управление осуществляют субъекты, с помощью системы управления рисками. Управление инвестиционными рисками Елабужского района и города Елабуга производится по совокупности задач решаемых в компаниях и на предприятиях, путем выделения специфических инвестиционных рисков из общего массива идентифицированных.



- Управление ведется по всему множеству рисков.
- Финансовое бремя создания систем управления рисками лежит на субъекте инвестиционного комплекса.
- Мотивация создания систем управления рисками может быть включена в условия тендера для участников проектов.
- Администрация имеет возможности координации действий и покрытия высокочатратных методов управления рисками.
- Управление предусматривает участие практически всех сотрудников в управлении рисками.
- Эксперты на местах полноценно владеют информацией о рисках.

Недостатки:

- Полномасштабное управление рисками требует автоматизации.
- Полномасштабное управление рисками требует обучения сотрудников и экспертов на субъекте инвестиционного комплекса.
- Полномасштабное управление рисками требует определенной реорганизации служб на субъекте инвестиционного комплекса.

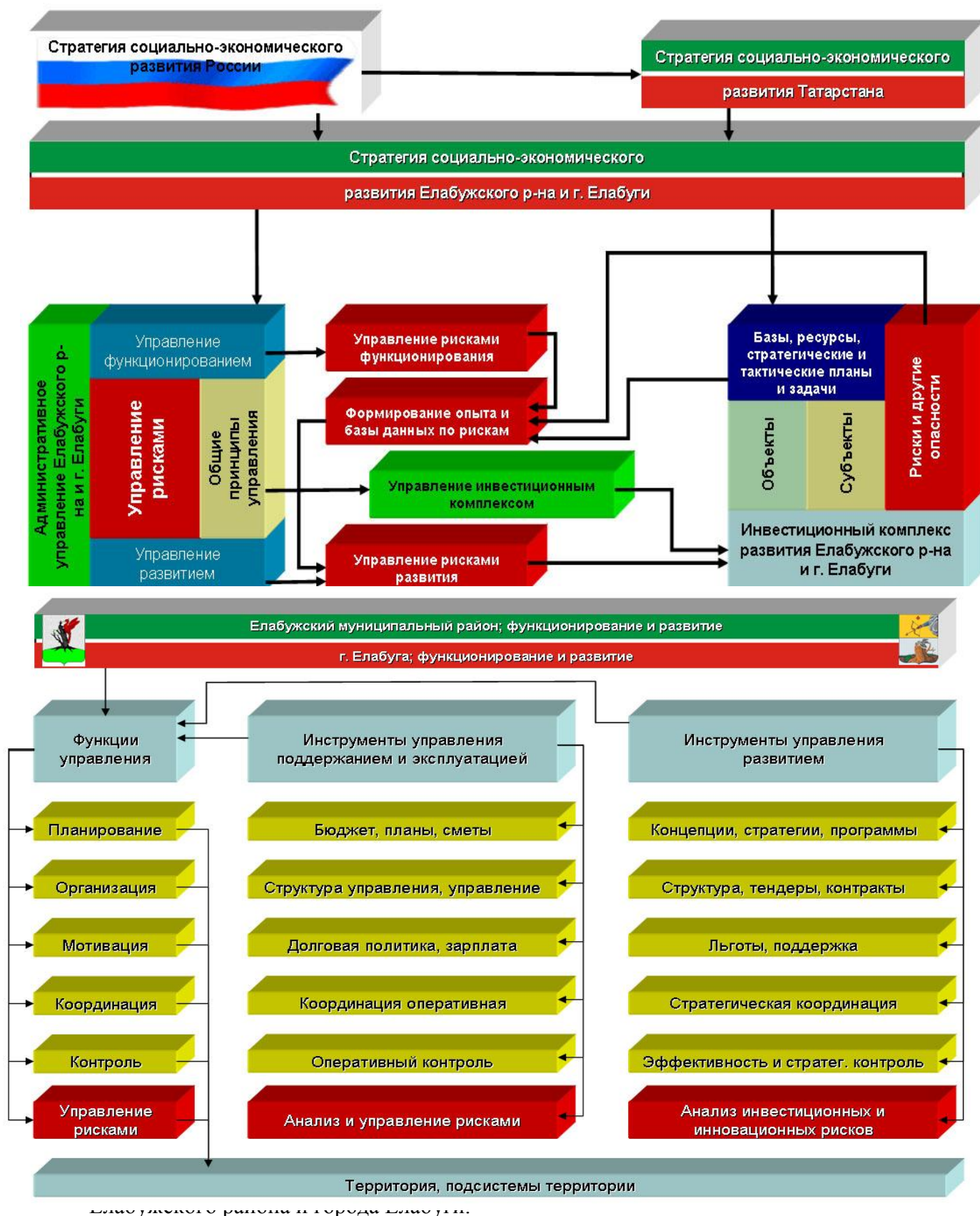
Совместить достоинства разработанной инновационной структуры административного управления Елабужского района и города Елабуга с системным подходом к управлению рисками можно несколько модернизировав предлагаемую структуру управления.

С целью минимизации изменений инновационной структуры административного управления Елабужского района и города Елабуга, новые структурные звенья

формируются из уже существующих, путем реорганизации исполняемых функций и дополнения новых целевых задач.

В основу функциональной схемы управления (рис.7.) рисками так же положен принцип разделения сфер деятельности органов местного самоуправления на «управление функционированием», то есть текущей деятельностью и «управление развитием» Елабужского района и города Елабуга.

При этом сама система управления функционированием и развитием Елабужского района и города Елабуги претерпит изменения отраженные на рисунке 8, в части введения в нее выделенной в самостоятельное звено функции анализа и управления рисками.



Реализация этой функции будет основана на анализе и управлении рисками функционирования и на анализе и управлении рисками развития и управлении рисками ликвидации, уничтожения и переработки, как это было отмечено в основных элементах политики малого города.

В целях упорядочения полномочий и исключения возникновения противоречий между службами риск-менеджмента, предполагается функции управления рисками развития также возложить на «Центр контроллинга (мониторинга и анализа) - Центр анализа и управления рисками», а остальные структурные подразделения, в том числе и «Центр перспективных исследований и анализа инвестиционных рисков», входящие в состав функционального звена по управлению рисками, наделить аналитическими и координирующими функциями с формированием соответствующих горизонтальных связей, не противоречащих принципу подчиненности административного управления Елабужского района и города Елабуга.