Норко Александр Анатольевич. Разработка концепции развития страхового рынка Санкт-Петербурга : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Санкт-Петербург, 1998 186 с. РГБ ОД, 61:98-8/784-6

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Государственное регулирование страховой деятельности в Российской Федерации 22

1.1. Система правового регулирования страхового рынка 22

1.2. Основные факторы и тенденции развития государственного контроля за страховой деятельностью 31

1.3 Отношение общества к страхованию и формирование предложения страховых услуг 43

Глава 2. Тенденции развития российского страхового рынка 58

2.1. Общие социально-экономические параметры для оценки перспектив развития страховой отрасли 58

2.2. Состояние страхового рынка Российской Федерации и Санкт-Петербурга 71

2.3. - Субъекты страховых отношений Санкт-Петербурга 87

Глава 3. Разработка основных положений Концепции развития страхового рынка Санкт-Петербурга 107

3,12 Экономическая стратегия Администрации города и страхование. 107

3.1. Методические подходы к разработке Концепции 136

развития страхового рынка Санкт-Петербурга

Заключение 155

Библиографический список 166

**Введение к работе**

Страхование играет весьма важную роль в обеспечении функционирования рыночной системы хозяйствования любого государства. Оно обеспечивает финансовую защиту имущественных интересов физических и юридических лиц от ущерба и убытков, вызванных различными по природе и величине рисками. В то же время аккумуляция страховых взносов страховщиками приводит к образованию значительных инвестиционных ресурсов, позволяющих обеспечить финансовую УСТОЙЧИВОСТЬ не только самой стра ховой организации, но и, при соответствующей разумной государственной политике, - стабильное экономическое развитие всей экономики страны.

Можно дать следующее определение страхованию - это деятельность, при которой страховщик оказывает услугу7, продавая страхователю обещание при наступлении определенного события защитить его имущественные интересы путем осуществления возмещения в денежной или иной форме (в имущественных видах страхования), или выплат обусловленной суммы денег (в накопительных видах).

Игнорирование или недопонимание органами государственной власти, предпринимателями и населением той роли, которую должно играть страхование в жизни современного общества с рыночными принципами организации экономики может привести к экономическим, социальным и политическим проблемам в государстве.

Отсутствие надежной страховой защиты, невыполнение страховщиками своих обязательств, снижение доверия к ним предпринимателей и широкой общественности могут привести к снижению инвестиционной активности, экономическому спаду, уменьшению социальной и финансовой защиты населения и росту социальной напряженности. Предвидеть и своевременно предотвратить наступление этих негативных явлений можно лишь имея и применяя в практической деятельности стройную страховую теорию, учитывающую как отечественный, так и зарубежный теоретический и практический опыт, позволяющий нормально функционировать страховой отрасли.

Страховой рынок Санкт-Петербурга представляет собой экономическое пространство, в котором действуют страхователи, формирующие спрос на страховые услуги; страховые компании (страховщики), удовлетворяющие этот спрос и формирующие предложение страховых услуг, страховые посредники (страховые брокеры и агенты), и организации страховой инфраструктуры (консалтинговые, сюрвейерские, диспашерские, рейтинговые и т.п. фирмы) [См. 39].

Процесс формирования, роста и развития страхового рынка и его основных -частников, с момента отмены государственной монополии на страховую деятельность, идет непрерывно. До появления в ноябре 1992 года Закона Российской Федерации «О страховании» практически не было правил, установленных государством. В соответствии с принятым Законом была образована федеральная служба по надзору за страховой деятельностью «Росстрахнадзор», которая активно стала формировать нормативно-правовую базу отечественного страхования. Ситуация коренным образом стала меняться. В очень короткий промежуток времени страховая отрасль, еще не успевшая вырасти и окрепнуть, оказалась в тисках нормативных ограничений, причем еще более жестких, нежели банковская деятельность.

С выходом Гражданского Кодекса Российской Федерации (Часть вторая), вошедшим в противоречие с рядом ранее принятых нормативно-правовых актов, и в связи с упразднением «Росстрахнадзора» с передачей ряда (но не всех) его функций Департаменту страхового надзора Министерства финансов Российской Федерации ситуация на страховом рынке в очередной раз, за этот короткий промежуток времени, поменялась и продолжает изменяться. Национальный страховой рынок переживает в настоящее время кризис [См. 41, 126, 132, 134 ] и нуждается в разумной государственной политике (в т.ч. налоговой), имеющей четко обозначенные цели и ориентиры.

В развитых зарубежных странах теория и практика страхования имеет многолетнюю историю. Там уже сложилась эффективная система страховых взаимоотношений [См. 39, 56. 94, 98. 155 - 1701. налажена работа оо-ганов страхового надзора и аудита, сформирован понятийный и документарный аппарат, накоплен значительный опыт оценки рисков, отлажены процедуры андеррайтинга (приема рисков на страхование), выработаны научно-обоснованные тарифы на оказание страховых услуг. В этих странах накоплена богатая практика урегулирования взаимных претензий, в том числе в случае финансового краха страховых организаций и необходимости урегулирования неисполнения обязательств страховщиков, что требует наличия действенной законодательной системы. Как правило в основе такой системы лежит страховой кодекс страны. Например, в Германии [См. 94] -это Закон о договоре страхования (WG), выступающий как дополнительный закон к Гражданскому уложению (BGB). Он охватывает отношения между страховщиком и страхователем, и различает следующие нормы: императивные (обязывающие обе стороны), полуимперативные (не могут быть изменены в ущерб страхователю), и изменяемые. Важное значение имеют также Общие условия страхования (AVB). касающиеся общих условий деятельности страховщиков, и подпадающие под Закон об общих условиях предпринимательской деятельности (AGBV).

В то же время в большинстве государств бывшего СССР широкое становление страховой отрасли только начинается, поэтому обобщение отечественного и зарубежного опыта, проведение теоретических исследований, направленных на изучение закономерностей развития российского страхового рынка, планирование и прогнозирование последствий государственно го вмешательства в процесс становления страхового рынка в регионах имеет чрезвычайную актуальность.

Актуальность разработки Концепции развития страхового рынка Санкт-Петербурга определяется следующими соображениями:

• Концепция - признанный в мировой практике элемент в системе доку= ментов, обеспечивающих государственное регулирование развития экономики, позволяющий создавать условия для ее перспективного развития и помогающий принимать текущие решения с учетом стратегических целей.

• В условиях коренных социально-экономических преобразований, предполагающих адаптацию структуры города к требованиям рыночной экономики и открытого международного конкурентного рынка. Концепция выступает как основной документ из которого вытекает долгосрочный стратегический план развития страхового рынка города и текущие планы работ («Комплексная программа развития страхового рынка города»). Таким образом Концепция является наиболее адекватным инструментом, способным консолидировать усилия городских органов власти и общества в преодолении комплекса проблем, решение которых связано с использованием финансовых инструментов страховой деятельности. Кроме того Концепция моет оказать решающее воздействие на становление страховой индустрии, как неотъемлемой части рыночной системы хозяйствования.

• Разработка Концепции способствует укреплению взаимоотношений с общественностью, улучшению имиджа города, создает единый вектор конструктивных усилий всех активных сил города в части формирования рыночной инфраструктуры, и в том числе, развития страхового рынка города.

• Концепция, оказывает прямое воздействие на создание благоприятного инвестиционного климата в городе. Она направлена на защиту имущест венных интересов российских и иностранных инвесторов, что является серьезным аргументом в пользу Администрации Санкт-Петербурга в части реализации крупных инвестиционных проектов.

• Концепция развития страхового рынка Санкт-Петербурга должна содействовать выходу города из сегодняшнего кризисного состояния путем создания надежной системы финансовой защиты имущественных интересов государства, населения и субъектов хозяйствования. Развитая система страховой защиты создает условия для роста доходов и занятости в ключевых отраслях, повышения эффективности расходов бюджета в социальной сфере и городском хозяйстве, укрепления значимости города как центра культуры, науки, образования и инноваций, улучшения качества управления, возрождения городского центра, сохранения и реставрации его уникального архитектурного облика.

Проект Концепции развития страхового рынка Санкт-Петербурга разработан на основе аналитических материалов «Программы стабилизации и дальнейшего развития экономики Санкт-Петербурга в 1997-2000 годах» [См. 201. подготовленной Комитетом экономики и промышленной политики Администрации Санкт-Петербурга на основе программных разработок и предложений комитетов и подразделений городской администрации, а также работы тематических комиссий в рамках проекта «Стратегический план развития Санкт-Петербурга».

Практическая направленность предлагаемых в Концепции первоочередных действий и решений определяется исходя из показателей и информации, заложенной в таких документах, как Распоряжение губернатора Санкт-Петербурга от 06.08.97г. № 823-р «О формировании среднесрочной инвестиционной программы Санкт-Петербурга» [ См. 114]. «Адресная программа капитальных вложений по объектам городского хозяйства Санкт-Петербурга, финансируемая за счет бюджета на 1998 - 1999 гг.» [См. 1], постановлении Правительства Санкт-Петербурга от 15.11.96г. №15 «Об инве стиционной и финансовой стратегии и политике заимствований Санкт-Петербурга» [См. 110].

В проекте Концепции учтены мнения и рекомендации в части создания Стратегического плана для Санкт-Петербурга по решению актуальных экономических и социальных проблем, поступившие от депутатов Государственной Думы, Санкт-Петербургского Законодательного Собрания, МЦСЭИ "Леонтьевский центр", комитетов к подразделений Администрации Санкт-Петербурга, Санкт-Петербургского Союза Страховщиков, Ассоциации Коммерческих Банков Санкт-Петербурга и других заинтересованных организаций и специалистов, в частности, от Администрации Ленинградской области. Главного управления Банка России по Санкт-Петербургу, Петер-бургкомстата, Санкт-Петербургского университета экономики и финансов, Санкт-Петербургского государственного университета. Института страхования и др. В процессе работы над Концепцией учитывались перспективные разработки по региону, выполненные администрацией Ленинградской области, а также основные направления развития на период до 2000 года областей и республик, входящих в ассоциацию экономического взаимодействия территорий Северо-Запада Российской Федерации.

Результативная городская политика и созидательная экономическая деятельность в Санкт-Петербурге, эффективное использование рыночных механизмов не могут осуществляться без системного представления о сложившейся ситуации, целях и задачах развития города, общепризнанной городской стратегии. Требуется осознанное взаимодействие всех субъектов городской экономики, взаимный \-чет их интересов, согласованное использование ресурсов, их концентрация на приоритетных направлениях, социальная ориентированность преобразований. Обеспечить это - одна из важнейших функций городской администрации Санкт-Петербурга, его законодательных органов.

Назначение и роль Концепции развития страхового рынка Санкт-Петербурга определяются тем, что она, во-первых, должна содействовать защите имущественных интересов города, юридических и физических лиц финансовыми методами, Во-вторых, она направлена на улучшение координации действий подразделений администрации, в частности, в вопросах формирования городской инвестиционной политики, привлечение страховых организаций к решению наиболее значимых городских проблем. Концепция создает системную основу для принятия взвешенных управленческих решений, дает ориентиры для развития различных видов страхования в Санкт-Петербурге.

Концепция развития страхового рынка Санкт-Петербурга в 1997-2000г.г. предусматривает конкретное развитие основных положений программы губернатора Санкт-Петербурга «Большая работа на четыре года» [См. 2]. «Программы стабилизации и дальнейшего развития экономики Санкт-Петербурга в 1997-2000гг.» [См. 201.

Концепция представляет собой теоретическое обоснование стратегической политики государственных органов в области страхования. Она направлена на выработку стандартных процедур поведения всех участников страхового рынка города в части решения стоящих перед ними задач, попадающих в сферу страхового бизнеса, посредством рассмотрения и принятия основных политических и организационных установок на основе консенсуса, или же, в случае невозможности его достижения - на базе признания приоритета государственных интересов. Концепция включает в себя систе-.\гу краткосрочных и среднесрочных мер в части страхования, предлагаемых органами городской администрации, страховщикам, хозяйственникам, финансовыми организациям, всем конструктивным силам города, направленных на предотвращение дальнейшего обострения социально-экономической ситуации, стабилизацию и развитие экономики и подъем на этой основе \ ровня жизни населения города.

Структурно концепция включает: анализ общей экономической ситуации, сложившейся в Санкт-Петербурге и в частности, на рынке страхования, городской экономический прогноз и стабилизационные меры на ближайший период, возможные основные направления развития страхового рынка города до 2000 года и, проекты документов, обеспечивающих создание необходимых условий для развития страхового рынка города и помогающих принимать научно-обоснованные текущие решения с учетом стратегических целей.

Проблема создания эффективно действующего рынка страховых услуг в постсоветский период является новой для Российской Федерации. Тем не менее содержание появившихся сравнительно недавно отечественных специальных изданий по страхованию «Страховое дело», «Страховое ревю», «Страховой аудит», «Российский страховой бюллетень», «Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету», «Страховая газета». Дайджест публикаций по страхованию «ЭПОС» и др. охватывает широкий спектр вопросов страхования (правовые акты и официальные материалы, разъяснения Департамента страхового надзора Минфина и других органов государственного управления), освещает события на рынках добровольного и обязательного страхования, вопросы перестрахования, учета и отчетности, аналитические материалы и т.д..

Широкие информационные возможности для ознакомления с проблемами страхования и стремительного входа на рынок предоставляют современные средства электронно-вычислительной техники и связи. Так, в 1997 году начал работать сервер «Страхование» Internet (Word Wide Web), созданный в рамках проекта «Виртуальный Петербург» и ориентированный на Северо-Западный регион России [См. 31]. Этот новый источник информации позволяет оперативно получать необходимые сведения для качественной проработки вопросов в повседневной работе. Кроме того, это снимает необходимость бесконечного наращивания мощности вычислительных машин, что связано со значительными затратами, и дает возможность получать относительно дешевые информационные услуги за счет подключения, по мере необходимости, к распределенным базам данных, расположенным на сколь угодно большом расстоянии (в любых странах, библиотеках и т,д,). а также проводить оперативньїй и дешевый обмен сообщениями с любыми корреспондентами, проводить конференции в реальном режиме времени, и т.п.

Несмотря на все увеличивающийся поток информации, освещение развития страхового рынка Санкт-Петербурга, в самых различных источниках носят дискретный, фрагментарный характер. Обнародованные отрывочные сведения, не всегда достоверные, не позволяет делать системный анализ и обобщения. В основном информация по страхованию представлена относительно небольшими аналитическими статьями по отдельным проблемам, связанным со становлением национального и регионального рынков страхования. В их числе можно было бы отметить работы и статьи В. Алениче-ва, Р. Архипова, Ю. Бугаева, В. Гомелля, А. Когана, Е. Коломина, Н. Ковалевской. М, Ковалевского, В. Кругляка. В. Лебедева. В. Леднева. Л. Мака-ревича, В. Мхитарян, Л. Орланюк-Малицкой. Е. Платоновой, Э. Плеска-новского. К. Пылова, Ю. Рубина, А. Симановского. В. Солдаткина, Ю. Сплетухова, Д. Суетина, В. Сухова, В. Тихомирова, К. Турбиной, Т. Федоровой. Г. Черновой, В. Шахова, и др.

Несмотря на значительное число публикаций и на возрастающую общественную потребность в создании стройной концепции развития страхового рынка Санкт-Петербурга, а также, на желание ряда страховщиков приступить к этой работе, она так до сих пор не появилась. В то же время законодательная и нормативная база страхования в Российской Федерации еще далека от совершенства и требует выработки конкретных рекомендаций по развитию страхового дела как на федеральном, так и на региональном уровнях [См. 3. 27, 32, 88, 130]. Современное состояние российского стра хового рынка позволяет говорить о его кризисе, что еще раз подтверждает необходимость изучения проблемы и поиска путей выхода из сложившегося положения.

Цель диссертационного исследования состоит в разработке модели организации и стратегии развития страхового рынка Санкт-Петербурга в условиях экономики переходного периода на основе исследования и обобщения положений современной страховой теории, анализа процессов становления и оценки эффективности деятельности страховых организаций с учетом возможности использования зарубежного опыта.

В соответствии с данными целями в диссертационной работе поставлены следующие основные задачи:

• анализ развития страховой системы Российской Федерации и особенностей становления страхового бизнеса в условиях рыночной системы хозяйствования;

• обобщение отечественной и зарубежной практики организации страхового дела, применения методов государственного регулирования страховой деятельности:

• выявление тенденций и противоречий характерных для процесса развития страхования в регионах;

• обоснование направлений развития и совершенствования законодательной базы страхования:

• анализ теоретических подходов к разработке концепции развития страхового рынка субъекта федерации;

• создание методики реализации программ по развитию страхования. Объектом исследования является рынок страхования в Санкт- Петербурге.

Предмет исследования - экономические и организационно- правовые отношения, связанные с осуществлением государственной политики, направленной на развитие рынка страховых услуг в регионе, на обеспечение надежной страховой защиты интересов субъектов хозяйственной деятельности и населения города, а также создание механизмов, позволяющих использовать инвестиционную составляющую деятельности страховых орга-низаций в интересах экономического и социального развития города, обеспечения политической стабильности в регионе, создания прочной основы для воплощения в жизнь провозглашенного администрацией города курса на экономическую стабилизацию в регионе.

Методологически диссертационное исследование основывается на Программе Правительства Российской Федерации «Реформы и развитие российской экономики в 1995-1997 годах» [См. 109], Постановлении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 23.04.1997 г. «О неотложных мерах по повышению роли государства в регулировании рыночной экономики» [См. 111], а также учитывает проект Концепции среднесрочной программы на 1997-2000 годы, прогнозы социально-экономического развития страны на 1997 год и на период до 2005 года, разработанные Министерством экономики Российской Федерации в конце 1996 года. Кроме того, методологической основой диссертации являются труды отечественных и зарубежных экономистов, работы международных страховых организаций, законодательные акты Российской Федерации, нормативные документы выпущенные Федеральной службой по надзору за страховой деятельностью (и ее приемником. Департаментом страхового надзора Министерства финансов Российской Федерации). В процессе исследований использовались монографический и статистический материал, публикации в средствах массовой информации.

При подготовке диссертации использован также практический опыт личного участия автора в создании и организации работ на фондовой и товарно-фондовой биржах в Санкт-Петербурге, в страховых компаниях города. Работая в Комитете экономики и промышленной политики Администрации Санкт-Петербурга автор принимал участие в доработке отдельных разделов «Программы стабилизации и дальнейшего развития экономики Санкт-Петербурга в 1997-2000 годах» [См. 20], в деятельности комиссий по разработке проекта «Стратегический план развития Санкт-Петербурга», в проведении совещаний различного уровня, участвовал в международных совещаниях и конференциях страховщиков, в создании Общественного Совета страховщиков при Администрации Санкт-Петербурга, и т.д. Особо стоит отметить личное участие автора в международных программах TACIS, TEMPUS, позволивших в период с сентября 1995 по июль 1997 года успешно пройти специальный курс обучения по страхованию, разработанный Европейским Комитетом по страхованию с активным привлечением к работе национальных страховых объединений Великобритании, Франции, Германии и Италии. Обучение осуществлялось зарубежными специалистами в России, на базе кафедры «Страхование» Санкт-Петербургского Государственного Университета Экономики и финансов. Автор прошел стажировку организованную Ассоциацией Британских Страховщиков в ведущих страховых организациях и учебных заведениях Великобритании.

В диссертационной работе теоретически обоснованы принципиальные подходы к формированию системы страхового рынка на региональном уровне в условиях переходной экономики. Наиболее существенными являются следующие результаты, характеризующие новизну диссертации:

• определена роль городских органов государственной власти в формировании и обеспечении нормального функционирования страхового рынка города, в качестве особого вида воздействия на эти процессы в условиях рыночной трансформации отечественной экономики. Определены главные задачи и методы государственного регулирования страхового рынка на уровне региональной экономики;

• разработана концепция развития страхового рынка Санкт-Петербурга и обоснована стратегия его совершенствования с учетом общероссийских тенденций развития системы страхования;

«анализ страхового рынка Российской Федерации и Санкт-Петербурга, выявлены основные факторы его развития, определена система показателей, характеризующих его конъюнктуру;

• предложена оптимальная организационная схема, позволяющая оказывать целенаправленные воздействия на развитие страхового рынка Санкт-Петербурга и обеспечить его нормальное функционирование;

• проведен анализ и классификация основных факторов, мешающих нормальному развитию страхования в регионе;

• выявлены основные благоприятные и неблагоприятные тенденции в страховом бизнесе, имеющие место в регионе.

Практическая значимость работы заключается в том, что в ней выявлены пути развития страхового рынка Санкт-Петербурга и обоснована стратегия его совершенствования с учетом особенностей рыночной трансформации системы страхования в России.

Алгоритм создания Концепции развития страхового рынка Санкт-Петербурга основывается на том, что в Российской Федерации продолжается реформа, которая предусматривает глубокие экономические преобразования. При этом, экономическая реформа в Санкт-Петербурге идет в контексте всероссийской реформы с учетом особенностей города, обусловленных следующими факторами:

• Внешними стратегическими условиями города.

• Внутренними условиями города,

• Новой экономической политикой Администрации Санкт-Петербурга.

В свою очередь эти факторы предопределяют функции города и важнейшие сферы деятельности, которые будут развиваться в Санкт-Петербурге.

Стратегический выбор города, определяющий основные инструменты и направления достижения целей, конкретизирован в следующих документах: Стратегический план для Санкт-Петербурга. Программа стабилизации.

План социально-экономического развития Санкт-Петербурга. Адресная инвестиционная программа Санкт-Петербурга, Среднесрочная инвестиционная программа Санкт-Петербурга.

Основными инструментами достижения поставленных целей являются:

• Организационные структуры стратегического планирования.

• Внебюджетные средства.

• Бюджетные средства Санкт-Петербурга.

Стратегические цели Санкт-Петербурга предопределяют развитие ключевых отраслей в городе, а развитие ключевых отраслей, в свою оче-редь, обуславливает развитие соответствующих видов страхования.

Организационные структуры стратегического планирования позволяют решить ряд политических и технических вопросов, обеспечивающих возможность сформировать базис для разработки Концепции, Основных направлений развития страхового рынка Санкт-Петербурга и конкретных городских страховых программ. Бюджет Санкт-Петербурга предопределяет как финансовые возможности, так и накладывает ограничения на соответствующие формы государственного участия в поддержке страховою бизнеса. В то же время внебюджетные фонды. Администрацией Санкт-Петербурга, могут значительно расширить возможности финансирования намеченных мероприятий, а со временем стать основным источником их финансирования.

Место страхования в контексте главной цели развития города обуславливается в первую очередь тем, что оно является коммерческой деятельностью [См. 150], Страховые организации, прежде всего, заинтересованы в получении прибыли. Поэтому государственным органам прямо ставить задачу развития страхового рынка, как самоцель, было бы противоестественно. Однако можно говорить об использовании страхования в качестве инструмента при решении конкретных государственных задач в рамках дости жения общественно важных целей. К числу таких целей относятся защита имущественных интересов города и государства, создание условий для направления аккумулируемых страховщиками средств в инвестирование приоритетных проектов, обеспечение благоприятных условий для жизни и работы людей, повышение уровня деловой активности с учетом исторически сложившихся особенностей жизни города.

Согласно мнениям ряда зарубежных и отечественных экономистов, основные функции государственной политики в экономической области заключаются лишь в поддержании эффективности (в корректировке негативных эффектов, вызванных действиями монополий, загрязнением окружающей среды и стихийными катаклизмами), справедливости (создании механизма налогообложения и перераспределения национального дохода позволяющего неимущим и не имеющим возможности работать иметь средства к существованию) и стабильности (использовании макроэкономических рычагов, позволяющих выводить экономику из кризисов). При этом выполнение всех трех функций должно осуществляться таким образом, чтобы не нарушить действие рыночного механизма. Это в полной мере относится и к субъекту Федерации, каковым является Санкт-Петербург и его Правительство.

Основные функции Правительства Санкт-Петербурга, как государственного органа управления субъекта Российской Федерации в экономической области заключаются в поддержании этих же принципов на подведомственной территории.

При этом базовыми принципами государственного регулирования рынка Санкт-Петербурга являются: обеспечение конкуренции, свободы предпринимательства и социальных гарантий.

Общими принципами организации городских муниципальных сл жб должны быть [См. 25]: развитие самоуправления, регионализация, децентрализация и делегирование ответственности. При этом потребуется изменить тип организационной структуры муниципальной службы, перейдя от существующей сегодня классической структуры на «маркетинговую», обладающую такими новыми, характерными для рыночной экономики чертами, как: «худощавый» менеджмент; постоянный штатный состав и временные рабочие группы; «конференции»; аутсорсинг. Требуется принципиально изменить существ тощую парадигму деятельности Администрации Санкт-Петербурга (См. Приложения 1, 2) и осуществить передислокацию части служебных функций подразделений Администрации на общественные и коммерческие структуры. В этом случае произойдет изменение системы предоставления правленческих услуг в части их и увеличения объема услуг предоставляемых через рынок.

Органам управления целесообразно не создавать оторванную от реальности перспективу развития города, а воспользоваться положительным опытом формирования миссий и стратегий городов, применяя уже хорошо себя зарекомендовавший набор инструментов. Так, например, известны следующие миссии европейских городов [См. 25]:

•Конверсия военных производств.

•Реструктуризация промышленных предприятий.

•Нахождение своего места в «Новой Европе».

•Сохранение промышленности и повышение инвестиционной привлекательности.

•Улучшение региональной стр)"ктуры экономики.

•Обновление социальной политики муниципалитетов/ социальное развитие городов (борьба с бедностью).

•Интенсификация интеграции муниципального измерения в политическую географию.

•Формирование привлекательного образа города и функционализация центральной части города.

В основу подхода предложенного автором в части разработки Концепции развития страхового рынка Санкт-Петербурга положены следующие предпосылки.

Разработка Концепции не подразумевает создания всеобъемлющего документа, охватывающего абсолютно все отрасли и сферы жизни города, где возможно было бы использовать страхование. Напротив, она ставит своей целью определить ключевые, наиболее перспективные направления, выявленные на основе анализа потенциала, сильных и слабых сторон политико-экономической ситуации, сложившейся в городе в настоящее время, возможных сценариев городского развития, наличия достаточных потенциальных возможностей (в т.ч. финансовых) для наиболее результативных действий, которые будут способствовать развитию определенных видов страховой индустрии.

Основное содержание настоящей работы составляют разработки основных стратегических направлений (программ или частных стратегий) регионального государственного регулирования страховой деятельности, а также конкретных мер по реализации выбранных стратегий, исходя из главных целей развития города на данном этапе.

Принципиальным моментом является положение, согласно которому городские власти не должны возвращаться в своей работе к методам, характерным для «командной экономики», не могут и не должны вмешиваться во внутреннюю деятельность каждого предприятия и страховой организации, но они обязаны создавать условия для их нормального функционирования (если их деятельность не противоречит законодательству), вносить характерные для рыночной экономики элементы координации в деятельность предприятий, банков, страховых компаний, других фирм и ассоциаций, фиксировать определенные ориентиры. Причем эти ориентиры не могут быть навязаны авторитетом того или иного органа власти, а должны быть выработаны и согласованы в результате совместной работы с теми, кто будет придерживаться этих ориентиров в своей деятельности.

Согласно предлагаемого подхода разработки Концепции следует, что на базе Концепции должна быть создана Комплексная программа развития страхового рынка города, которая разрабатывается всеми участниками, влияющими на экономическое развитие города и, в том числе, страхового рынка Санкт-Петербурга с учетом интересов населения и при активной (прежде всего, организующей) роли городских властей. Городская администрация берет на себя инициативу по организации работ и. наряду с другими участниками, определенные обязательства. Творческий процесс работы над Программой позволит соединить знания, выявить идеи и инициативы, согласовать интересы активных участников городского развития, добиться общественного согласия по поводу перспектив развития страхового рынка города.

Комплексная программа развития страхового рынка, созданная на базе принятого Стратегического плана развития города, города будет представлять собой план конкретных действий властей, предпринимателей и общественных организаций. Таким образом, по сути речь идет о механизме взаимовыгодного сотрудничества на страховом рынке города, то есть о механизме поиска стратегических ориентиров и обеспечения согласованных действий по их достижению.

В соответствии с проведенной декомпозицией цели Стратегического плана Санкт-Петербурга, были определены основные стратегические направления деятельности, по этим направлениям ориентируется и работа тематических комиссий. Однако, как при выборе главной цели и определении основных направлений развития Санкт-Петербурга, так и при определении необходимых тематических комиссий Стратегического плана, выпала такая важная и необходимая составляющая рыночной экономики, как защита имущественных интересов администрации города, юридических и физических лиц (страховая политика). Без нее невозможно серьезно говорить о создании благоприятного инвестиционного климата и об улучшении качества жизни населения.

Если рассмотреть любые фрагменты дерева целей Стратегического плана Санкт-Петербурга с точки зрения возможности применить страхование в части защиты имущественных интересов юридических и физических лиц, выясняется, что страховая отрасль может охватывать все сферы жизнедеятельности населения и субъектов хозяйствования. Ее нельзя отнести лишь к отдельно взятой сфере финансовых рынков, или хозяйственной деятельности, или социальной сфере (пенсионное обеспечение, здравоохранение). Это особый, пока недооцененный в России, новый вид деятельности гармонично входящий во все основные стратегические направления развития Санкт-Петербурга.

## Система правового регулирования страхового рынка

Регуляторами страховой деятельности в Российской Федерации являются во-первых, гражданское законодательство (Гражданский Кодекс РФ), во-вторых, общее законодательство, относящееся ко всем субъектам хозяйственной деятельности, в-третьих, специальное страховое законодательство, в-четвертых, обязательные к исполнению нормативные акты по вопросам страхования министерств и ведомств, а также документы страховых организаций, регулирующие их деятельность.

Страховщикам приходится иметь дело с широким кругом вопросов, среди которых есть такие, которые относятся к совместному ведению Федерации и субъектов Федерации (республик, краев, областей), либо субъектов Федерации. Для страхового рынка Санкт-Петеоб\ ога часть их входит в компетенцию Правительства города и Правительства Ленинградской области, с другой стороны - это вопросы совместного ведения города и его районов (например, в части регистрации юридических лиц. налогообложения). Но страховое законодательство находится в исключительной компетенции Федерации [См. 103, 140 - 143]. Ныне действующее законодательство не отражает подлинную ситуацию на страховом рынке.

Закон Российской Федерации "О страховании" [См. 61] был принят в ноябре 1992 года. В нем пять глав и 36 частей. Он определяет общие положения об организации страхового рынка, об участниках и формах страхования, главные аспекты страховой деятельности. В нем содержатся основные положения о договоре страхования, определены права и обязанности страховщиков и страхователей. Рассмотрены вопросы обеспечения финансовой устойчивости страховщиков, как основу обеспечения выполнения принятых на себя обязательств. Содержатся нормы, регулирующие государственный надзор за страховой деятельностью. Внесенные в Закон в декабре 1997 года изменения не повлияли на суть его основных положений, коснулись его названия, теперь он называется Закон РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации», увеличили минимальный размер оплаченного уставного капитала компаний.

Приоритет в регулировании страховой деятельности принадлежит Гражданском}.7 кодексу Российской Федерации [См. 54], которому должны соответствовать нормы гражданского права, содержащиеся в других законах. Во второй части Кодекса введенной в действие с I марта 1996 года, имеется Глава 48 "Страхование"", состоящая из 33 статей. В этой главе в целом достаточно полно отражены нормы, определяющие взаимоотношения сторон по договорам. Однако в ней имеются положения, противоречащие сложившемуся страховому законодательству и страховой практике, вносящие ломку в уже существующие правоотношения на страховом рынке.

Во второй части Гражданского Кодекса Российской Федерации (ПС) (Глава 48 "Страхование") многие основополагающие вопросы страхования трактуются совершенно иначе, чем в действовавшем до этого момента по существу единственном законодательном акте - Законе Российской Федерации "О страховании"". Так, в ГК есть положения, которые требуют не только точне-ния, но и изменения. Это связано с тем, что он разрабатывался не на базе уже сложившихся в Российской Федерации страховых отношений, а пытался учесть тенденции развития страхового рынка, заимствовал ряд положений из законодательств других стран, где уровень развития страхования и сложившиеся традиции серьезно отличаются от отечественного,

## Общие социально-экономические параметры для оценки перспектив развития страховой отрасли

Анализ и прогноз социально-экономической ситуации в Российской Федерации и Санкт-Петербурге, приведенные в данном параграфе не является самоцелью, а представляет собой основу для оценки перспектив развития страхования. Состояние экономики страны остается весьма сложным и противоречивым. С одной стороны, в результате осуществления экономических реформ, работы правительства по реализации программы "Реформы и развитие российской экономики" на 1995-1997 годы достигнуты определенные позитивные сдвиги. В 1995-1997 годах удалось в основном добиться финансовой стабилизации. С августа 1996 г. впервые с начала реформ индекс потребительских цен к поедыдмцем ч месяца не превышал 102%. На 1998 год ПРОГНОЗИРУЕМЫЙ \ РОВЄНЬ ГОДОВОЙ инфляции составляет 5.7%. [См. 17. 201. Снизились инфляционные ожидания, сокращается скорость обращения денег. В достижении этих результатов главнмо роль сыграли прекращение Финансирования дефицита бюджета за счет кредитов Центрального банка, а также меры по регулированию цен на продукцию и услуги естественных монополий. Главными целями Правительства Российской Федерации определены стабилизация производства и возобновление экономического роста. Однако после продолжительного периода снижения регистрируемого спада ВВП и промышленной продукции во второй половине 1996 г. он вновь усилился, хотя по прогнозу в этот период уже ожидалось его прекращение.

В 1997 году не удалось решить проблему укрепления платежной и финансовой дисциплины. Напротив, произошло ее дальнейшее ухудшение, отчасти обусловленное политическими факторами.

В динамике налоговых поступлений перелом еще не наступил. Это отражается на финансировании большинства расходных статей, особенно по пенсиям, оплате коммунальных и транспортных услуг бюджетной сферы, инвестициям и другим.

В программу стабилизации, принятой в 1996 году было заложено решение об увеличении внутренних и внешних заимствований для покрытия разрыва между доходами и расходами бюджета на время, необходимое для улучшения сбора налогов. Значительно возросли расходы бюджета на обслуживание долга. Правительственная программа в инвестиционной сфере оказалась на грани срыва. Так. профинансировано всего 7.9 триллионов рублей государственных инвестиций, или 23,6% годовых назначений, программа конверсии оборонных отраслей профинансирована на 4.8 о. а инвестиции, намеченные к размещению на конкурсной основе - только 3.7% от годовых назначений [См. 20].

Экономическая реформа в городе, как и в целом в России, находится по существу на начальном этапе. Практически лишь начался передел собственно По большинству направлений ее еще нужно провести, по другим она имеет незавершенный характер. Мировой опыт говорит о том, что основной массив мероприятий РЄСЬОРМЬІ еще впеоеди. так как столь крупномасштабные, по существу системные политические и социально-экономические преобразования имеют цикл реализации порядка 15-20 лет.

Например, проведены разгосударствление и приватизация. Среди крупных и средних предприятий преобладающее большинство составляют предприятия негосударственных форм собственности. По объему промышленного производства их доля на 1 октября 1997 года составила в Санкт-Петербурге 91%.. Негосударственный сектор обеспечивает 92% городского товарооборота [См. 43]. Однако, все еще отсутствует система защиты прав собственников. Предприятия получили самостоятельность, но не неслт ответственности за неэффективное хозяйствование, сохраняются элементы уравниловки. Реформирование не носило равномерного, поступательного характера. По отдельным направлениям реформы: приватизация, либерализация внешнеэкономической деятельности, свободное ценообразование и др. были заданы высочайшие (и не всегда оправданные) темпы преобразований. По другим (демонополизация, в части регулирования деятельности естественных монополий, социальная сфера, финансово-бюджетная политика, жилищно-коммунальное хозяйство и др.) в лучшем случае сделаны (или намечены) лишь первые шаги. Наиболее наглядный результат этого - рост тарифов на услуги предприятий-монополистов и отсутствие эффективной поддержки социально незащищенных слоев населения.

В 1997 году инвестиции в основной капитал продолжали сокращаться. Это сокращение в 1997 году составило 5.5% по отношению к предыдущему году, что значительно меньше, чем по итогам 1996 года, составившего 18%. Проблема для России обостряется в связи с высоким уровнем физического износа оборудования - 50% [См. 44]. В случае если ситуация кардинально не начнет улучшаться, неминуем чисто физический распад производственного комплекса стоаны. сопровождаемый постом техногенных аварий и катастоосЬ.

За последние шесть лет ВВП Российской Федерации годы сократился на 50%, объем капиталовложений - в 4 раза. Государственный комитет по статистике России оценивает - и соответственно включает в ВВП - теневой сектор экономики в размере 23% суммарного показателя. Неофициальные оценки варьируют от 30 до 50%. В начале 1997 года Госкомстат увеличил размер дооценки, в результате чего было объявлено о начале в стране экономического роста. Лишь впоследствии был сменен оптимистический тезис о росте на умеренно-неопределенный - "прекращение спада". Для сравнения, по оценкам Фридриха Шнайдера, профессора университета в Линце, размер теневой экономики в большинстве европейских стран составляет около 15% от официального ВВП.

## Экономическая стратегия Администрации города и страхование

В соответствии с принятым городским правительством курсом в Санкт-Петербурге в период до 2000 г. предусматривается существенное продвижение на следующих принципиальных направлениях экономической реформы:

реализация, в основном, второго этапа приватизации, который должен привести к упорядочению отношений собственности, появление эффективных собственников в каждом секторе, сфере экономики города: решение "послеприватизационных" проблем на предприятиях совершенствование их внутренней материально-вещественной и организационной структуры, в соответствии с изменениями в отношениях собственности и требованиями эффективного хозяйствования.

проведение реформы в государственном и муниципальном секторах экономики, совершенствование управления государственными пакетами акций;

проведение комплексной реформы в системе городского хозяйства в целях повышения эффективности его функционирования, удовлетворения потребностей населения в услугах этой сферы городской экономики с предоставлением соответствующей социальной защиты отдельным группам населения:

реформа в сфере управления недвижимостью, регулирования рынка недвижимости, проведение городской земельной реформы;

осуществление жилищной реформы, содействующей более эффективному использованию существующего жилищного фонда, развитию цивилизованного рынка жилья, расширению нового строительства для широких слоев населения;

реконструкция и оздоровление рыночной инфраструктуры города, ориентирование ее не только на иногородние операции, но и на хозяйство города, создание опорных элементов инфраструктуры под эгидой городских властей;

системная разработка городского законодательства, в том числе налогового, и нормативно-правовой базы хозяйствования с учетом особенностей реформирования экономики города, функций Петербурга во внешнеэкономических связях России;

последовательная реформа городского управления и развитие местного самоуправления.

Важнейшим фактором, влияющим на ход городских реформ, является комплекс внешних стратегических условий. Программа стабилизации исходит из такого варианта развития, который предполагает определенную корректировку по ряду направлений государственной экономической политики. Основные направления корректировки сформированы на федеральном уровне и состоят в следующем: изменение налоговой политики; восстановление функций денег как платежного средства, обслуживающего хозяйственный оборот; упорядочение взаимоотношений между экспортерами и сектором внутренней экономики; защита отечественного производства и внутреннего рынка при регулируемом допущении иностранной конкуренции; прекращение неконтролируемого вывоза из страны ресурсов и капитала: восстановление государственной монополии на производство и реализацию этилового спирта и алкогольной продукции; восстановление управляемости государственного сектора и косвенное регулирование деятельности других секторов экономики; обуздание экономической преступности; устранение резких различий в уровне доходов отдельных групп населения и массовой безработицы, что явится важнейшей основой политической стабилизации.

Санкт-Петербург сохраняет весьма значительный потенциал, прежде всего градостроительный. Исключительно выгодное географическое положение в качестве транспортного узла, центра торгово-посреднических операций в системе "Россия - Западная Европа". Сегодня порт недостаточно оснащен, комплекс оказываемых услуг неполон ввиду зачаточного развития инфраструктурной базы (терминалов, логистических служб, дорог, комплексов обработки грузов). Существует острая конкуренция с портами Финляндии и Балтии. В 1995 г. морской порт перерабатывал 8.7 млн. тонн грузов (в том числе 5.6 млн. тонн экспортных грузов), используя свои мощности на 65%. В том же году перевалка российских экспортных грузов через морские порты стран Балтии достигла 14.6 млн. тоны. Утекая часть грузопотока за рубеж Россия и Санкт-Петербург не дополучают миллиарды долларов прибыли [См. 20, 35].

Очевидная привлекательность Санкт-Петербурга, как места проживания отчетливо видна на общем фоне Российской Федерации и стран СНГ.

Уникальный интеллектуально-технологический, научный и социально-культурный потенциал связан с традициями, производственным и учебно-образовательным профилем города.