

М.М.ХАЙКИН, *д-р экон. наук, профессор, marcix.spb@gmail.ru*
Национальный минерально-сырьевой университет «Горный», Санкт-Петербург

М.М.КНАИКIN, *Dr. in ec., professor, marcix.spb@gmail.ru*
National Mineral Resources University (Mining University), Saint Petersburg

ОТРАСЛЕВОЙ ПОДХОД К ПОДГОТОВКЕ СПЕЦИАЛИСТОВ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ДЛЯ РЕСУРСОДОБЫВАЮЩИХ РЕГИОНОВ

В условиях ярко выраженной сырьевой специализации подавляющего большинства регионов России повышается актуальность подготовки специалистов в области государственного и муниципального управления «горной ориентации». В связи с острым дефицитом на рынке труда подобных специалистов, по мнению автора, их обучение может осуществляться силами Национального минерально-сырьевого университета «Горный».

Ключевые слова: государственное и муниципальное управление, недропользование, моногорода, ресурсодобывающие регионы, территориальная инфраструктура.

BRANCH APPROACH TO TRAINING OF SPECIALISTS IN THE FIELD OF THE PUBLIC AND MUNICIPAL ADMINISTRATION FOR RESOURCE-EXTRACTION

In the conditions of pronounced raw specialization of the vast majority of regions of Russia relevance of training of specialists in the field of the public and municipal administration of «mountain orientation» increases. Due to the acute shortage on a labor market of similar experts, according to the author, their delivery can be carried out by forces of Public Educational Institution of Higher Professional Training National Mineral and Raw University Gorny.

Key words: public and municipal administration, subsurface use, monotowns, resource-extraction regions, territorial infrastructure.

В национальной экономике обостряется проблема дефицита на рынке труда специалистов в области государственного и муниципального управления в ресурсодобывающих регионах. С позиции автора, ее можно решать, в первую очередь, силами высших профессиональных образовательных учреждений «горной» специализации, что предполагает учет на практике отраслевого подхода к территориальному управлению.

В соответствии с данными официальной статистики на территории России около 800 населенных пунктов (около 500 городов и более 300 поселков городского типа) функционируют и развиваются на базе градообразующих предприятий. Из них более

третьи – это моногорода и поселки городского типа, жизнедеятельность которых определяется функционированием одного-двух предприятий, деятельность которых находится в сфере недропользования: добыче и (или) переработки полезных ископаемых (определено автором по [2]).

Управление развитием этих территорий в первую очередь – ответственность федеральных органов власти и управления, а во вторую – региональных и местных органов власти соответствующих территорий. С другой стороны, результаты научных исследований последнего времени и изучение практики мирового и национального недропользования подтверждают, что состояние и стратегиче-

ские направления социально-экономического развития ресурсодобывающих регионов во многом (если не в основном) определяются разработанными и реализуемыми механизмами государственно-частного партнерства, в которых роль государства на всех уровнях его управления является важнейшей составляющей. Так, Правительство РФ 13 марта 2013 г. внесло в Государственную Думу проект Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации».

В настоящее время территориальные органы власти имеют широкие права в области управления соответствующими территориями. Под местным самоуправлением «понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [1, с.91]. Для выполнения своего предназначения местное самоуправление должно опираться на соответствующую законодательную базу. Однако федеральное законодательство о местном самоуправлении, по нашему мнению, жестко не регламентирует организационно-правовых форм местного самоуправления. Последние устанавливаются субъектами Федерации по «своим» правилам, часто с нарушением принципов демократического общественного выбора.

Главной финансовой базой муниципального образования выступает местный бюджет. Он является своего рода определенным гарантом реализации социальной политики в регионе, решения задач муниципального управления. Исполнительные органы власти при разработке проектов бюджетов имеют право:

- определять необходимый объем финансирования мероприятий по социально-экономическому развитию соответствующих национально-государственных и административно-территориальных образований в пределах планируемых бюджетных средств в объеме предоставленных субсидий, а также с учетом привлекаемых заемных средств;

- увеличивать в пределах имеющихся средств нормы расходов на содержание учреждений образования, здравоохранения и социального обеспечения, физической культуры и спорта, культуры и искусства и другие социальные цели;

- в установленном порядке и в пределах имеющихся средств назначать дополнительные льготы и пособия, производить затраты на оказание помощи социально незащищенным категориям населения;

- определять размеры субсидий бюджетам разных уровней, их целевое назначение;

- в пределах имеющихся доходов бюджета образовывать резервные и целевые фонды;

- объединять бюджетные средства территорий на договорной основе.

Развитие межбюджетных отношений в России связано с многими проблемами, требующими глубокого осмысления. Это позволит в дальнейшем разработать концепцию финансовых отношений между бюджетами одного и разных уровней. В новых условиях регионы оказались не в равном положении с точки зрения экономических возможностей. Слабость федеральной региональной политики в этой связи проявляется в том, что она не имеет эффективных механизмов межрегионального и межотраслевого перелива капитала.

Известно, что федерализм всегда отождествляется с самостоятельностью территорий в определении потребностей в финансовых ресурсах и источниках их образования. Однако не следует игнорировать тот факт, что основные принципы государственной региональной политики выстраиваются прежде всего на федеральном уровне. Только при этом условии с учетом широких прав территориальных единиц органов местного самоуправления можно сформулировать и реализовать общегосударственный подход, позволяющий учитывать интересы территорий.

Несогласованность действий центра и регионов создает не только дискомфортную, но и опасную ситуацию. Решение проблем межбюджетных отношений связано с созданием высокоэффективного движения пото-

ков финансовых ресурсов. Последние должны способствовать реализации интересов регионов при условии приоритетности государственной концепции бюджетного устройства.

Финансовые взаимоотношения между органами разных уровней связаны не только с передачей финансовых ресурсов, но и с ответственностью органов высших уровней за соблюдение социальных стандартов. Действующая система социальных нормативов, по которым центр определяет потребность региона в финансовых ресурсах, далека от совершенства. Она не учитывает множества факторов, связанных с особенностями той или иной территории. В этих условиях критерии эффективности и справедливости в полной мере не могут быть реализованы.

В результате переноса ответственности за развитие социальной сферы на местный уровень на муниципальные образования ложится ответственность не только за решение региональных и местных, но и глобальных, общих проблем страны. Возросшая ответственность местных органов власти не сопровождается адекватными изменениями в распределении ресурсов. Лозунги о широкой самостоятельности местных органов власти не подкрепляются шагами по ослаблению контроля со стороны вышестоящих органов.

Система социальной защиты в территориальных единицах органов местного самоуправления может быть реально воплощена на практике только при наличии достаточных финансовых ресурсов. В новых условиях должна быть повышена роль нетрадиционных источников поступления денежных средств: благотворительности, негосударственного местного налогообложения и т.п. Доходную часть местного бюджета можно увеличивать, повышая эффективность и доходность деятельности муниципальных и частных хозяйствующих субъектов.

Финансово-распределительный механизм доходов и расходов муниципального образования играет особую роль в практике муниципального управления и реализации местной социальной политики. Основными частями этого механизма являются цены,

тарифы, кредиты, пошлины, местные налоги, сборы и т.п., посредством которых можно эффективно и целенаправленно регулировать производство, обращение, потребление, инвестиционную активность территории.

Расходы территориальных единиц органов местного самоуправления во многом зависят от масштабов функционирования муниципальной собственности. Муниципальные структуры, не имеющие собственных доходов, находятся на сметном финансировании. Их смета является главным инструментом расчета годовой потребности муниципальных организаций и предприятий в финансовых ресурсах, а также условием поступления средств на текущие расходы хозяйственной деятельности. Поскольку совокупные затраты в смете регламентированы по всем статьям и элементам затрат, то сама смета муниципальной структуры выступает инструментом контроля над величиной и целевым использованием финансовых ресурсов.

В современной России методы прямого директивного управления со стороны муниципальных органов уступили место косвенному регулированию финансовыми ресурсами. При этом выделяемые из бюджета финансовые средства должны увязываться с конечными результатами деятельности муниципальных организаций и учреждений. С этой целью крайне важным представляется внедрение нормативных методов планирования их расходов с учетом вероятностного прогнозирования значений экономических показателей. По нашему мнению, это является важным фактором повышения социально-экономической эффективности осуществляемых затрат, улучшения качественных показателей работы муниципальных организаций и учреждений.

В последние годы все большее распространение получает метод долевого участия предприятий в создании объектов инфраструктуры. Объединение средств предприятий со средствами местных бюджетов способствует прогрессивному развитию муниципальной инфраструктуры. Отказ многих предприятий от долевого участия в создании объектов муниципального хозяйства

усиливает нагрузку на местный бюджет по финансированию функционирования и развития социальной инфраструктуры соответствующей территории.

Развитию социальной инфраструктуры территориальных единиц органов местного самоуправления способствует создание муниципальных фондов социально-экономического развития. Они могут образовываться за счет добровольных взносов юридических и физических лиц, доходов от аукционов и некоторых других источников.

Создание муниципальных внебюджетных фондов должно законодательно закрепляться решениями местных представительных органов власти. Средства фондов могут финансировать строительство и реконструкцию объектов социальной сферы, местные бюджеты, муниципальные организации и учреждения. Все это в конечном итоге влияет на укрепление муниципального хозяйства, муниципальной инфраструктуры и повышение качества жизни в рамках данного муниципального образования.

Для России проблема управления инфраструктурой государственных и муниципальных органов весьма актуальна. Количество специалистов с высшим образованием, занятых в сфере государственного и муниципального управления, приближается к 2 млн человек, но менее 10 % из них имеют специальное образование [3].

Большинство из 24 тыс. российских муниципалитетов носят сырьевую ориентацию. Уже говорилось, что более 800 городов из всех 1100 зависят от работы градообразующих предприятий минерально-сырьевого комплекса. Подобная специфика государственного и муниципального управления не учитывается ни в одном вузе страны. Необходимость ее учета требует подготовки будущих специалистов, управляющих связями государственных структур и градообразующих предприятий минерально-сырьевого комплекса.

В региональной экономике ресурсодобывающих территорий особое место занимают комплексные инвестиционные планы развития соответствующих населенных пунктов, которые предусматривают реше-

ние не только стратегических, но и краткосрочных задач:

- решение проблем занятости в регионе и повышения качества жизни;
- достижение эффективного расходования бюджетных средств региона;
- повышение деловой активности градообразующих предприятий в регионе;
- создание на территории предприятий малого и среднего бизнеса.

Руководящая роль государства в социально-экономическом развитии ресурсодобывающих регионов минерально-сырьевого комплекса РФ немыслима без использования знаний высококвалифицированных специалистов в области государственного и муниципального управления, имеющих четкие представления о физической природе процессов, протекающих в сфере недропользования, отраслевой специфике добывающих и перерабатывающих градообразующих предприятий. В Северо-Западном федеральном округе, как и во всей России, таких специалистов чрезвычайно мало. Система высшего профессионального образования РФ практически не поставляет их на рынок труда. По наблюдениям, проведенным кафедрой экономической теории Национального минерально-сырьевого университета «Горный» во взаимодействии с администрациями и руководителями градообразующих предприятий некоторых моногородов Вологодской, Мурманской, Ленинградской и других областей, потребность в подобных специалистах существует. Будучи профессионально компетентными в проблемах рыночной сущности недропользования, специалисты в данной области способны на высоком профессиональном уровне формировать хозяйственные связи на уровне государство – бизнес и управлять этими связями.

Студенты, обучающиеся по направлению «Государственное и муниципальное управление» в Национальном минерально-сырьевом университете «Горный», должны получать знания в рамках функциональной экономики (экономическая теория, макроэкономическое планирование и прогнозирование, экономический анализ, статистика и

т.д.) и отраслевой (экономика градообразующих предприятий недропользования). Обучающиеся по этому направлению – это потенциально высококвалифицированные специалисты мирового уровня для ресурсодобывающих регионов минерально-сырьевого комплекса России и зарубежных стран на основе интеграции учебного процесса с наукой, с одной стороны, и региональным управлением ресурсодобывающей территорией и деятельностью недропользователя в данном регионе, с другой. Выпускники в рамках данного направления смогут использовать свои знания в качестве независимых экспертов, в консалтинговой деятельности, в работе информационно-аналитических центров и т.д.

Обучение студентов по данному направлению должно быть ориентировано не только на подготовку специалистов в области региональной экономики и управления, но и рационального недропользования на основе механизмов государственно-частного партнерства в горно-добывающих и перерабатывающих отраслях промышленности. В связи с этим студенты должны получать основы знаний в области горно-добывающего и перерабатывающего производства, экономики недропользования, правовых аспектов регулирования деятельности предприятий добывающих и перерабатывающих отраслей промышленности. Поэтому, с нашей точки зрения, направление «Государственное и муниципальное управление», ориентированное на проблемы минерально-сырьевого комплекса страны и регионов, полностью соответствует профилю и стратегии развития Национального минерально-сырьевого университета «Горный».

Подготовка студентов по направлению «Государственное и муниципальное управление» предполагает развитие не только учебной деятельности Горного университета, но и других направлений его деятельности:

- научная деятельность студентов, аспирантов, преподавателей в области управления ресурсодобывающей территорией;
- методическое обеспечение учебного процесса в рамках данного профиля;

- подготовка бакалавров и магистров в рамках второго высшего образования по направлению «Государственное и муниципальное управление»; подготовка магистрантов, аспирантов и докторантов по специальности «Региональная экономика» с учетом градообразующего фактора развития ресурсодобывающих территорий, национальной и мировой экономики, а также специфики вуза;

- развитие сотрудничества вуза с администрациями ресурсодобывающих территорий России и зарубежных стран и на этой основе расширение баз практик, стажировок потенциальных участников совместных проектов;

- содержательное расширение выполняемых госбюджетных, хоздоговорных тем, а также услуг консалтингового характера;

- научно-методическое обеспечение деятельности по разработке концепций и программ развития ресурсодобывающих регионов, в том числе комплексных инвестиционных планов развития моногородов и населенных пунктов.

В соответствии с государственным стандартом направление подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление» предполагает преподавание следующих циклов дисциплин:

- гуманитарные и социально-экономические – история, философия, иностранный язык, экономическая теория, политология, социология;

- математические и общие естественно-научные – математика, информационные технологии в управлении, концепции современного естествознания, статистика;

- профессиональные – теории управления, основы государственного и муниципального управления, государственной и муниципальной службы, административное право, конституционное право, безопасность жизнедеятельности, прогнозирование и планирование, этика государственной и муниципальной службы, основы управления персоналом, социальная психология, история государственного управления, деловых коммуникаций, принятия и исполнения го-

сударственных решений; трудовое право, основы делопроизводства.

Национальный минерально-сырьевой университет «Горный» располагает необходимым ресурсным потенциалом (кадровым, интеллектуальным, материально-техническим, информационным, организационно-управленческим) для научного и учебно-методического обеспечения данного направления.

Кафедра экономической теории может быть выпускающей по направлению подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление». С одной стороны, ключевыми для данного направления подготовки являются вопросы, связанные с изучением разных аспектов функционирования социально-экономической системы государственного и муниципального управления, которая выходит за рамки микроуровня управления и распространяется на мезо-, макро- и мегауровни, что в полной мере соответствует специализации кафедры. С другой стороны, система государственного и муниципального управления в значительной мере включает в себе некоммерческую составляющую, некоммерческие, в том числе социальные, цели, некоммерческие формы взаимодействия элементов системы и все, что с ними связано. С этой точки зрения кафедра экономической теории наиболее близка к данному направлению подготовки. Кроме того, она является структурным подразделением экономического факультета.

Подведем некоторые итоги. Учет вузами отраслевого подхода к государственному

и муниципальному управлению в ресурсодобывающих регионах Российской Федерации создает благоприятную почву для решения многих социально-экономических проблем: развития рынка труда соответствующих специальностей в ресурсодобывающих территориях; укрепления механизмов государственно-частного партнерства на ресурсодобывающих территориях; социально-экономического подъема ресурсодобывающих территорий; адаптации высшего профессионального образования России «горной специализации» к современным процессам в экономике и политике РФ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Европейская хартия о местном самоуправлении // Социологические исследования. 1997. № 1.
2. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2011 г. М., 2012.
3. Хайкин М.М. К вопросу об отраслевом подходе к подготовке специалистов в области государственного и муниципального управления в ресурсодобывающих регионах России // Актуальные проблемы экономики и новые технологии преподавания (Смирновские чтения): Мат. 12-й Междунар. научно-практ. конф. СПб, 2013.

REFERENCES

1. The European charter about local government // Sociological researches. 1997. N 1.
2. Regions of Russia. Main characteristics of subjects of the Russian Federation. 2011. Moscow, 2012.
3. Khaikin M.M. To a question of branch approach to training of specialists in the field of the public and municipal administration in resource-extraction regions of Russia // Actual problems of economy and new technologies of teaching (Smimovsky readings): Mat. of the 12th International Scientific and Practical Conference. Saint Petersburg, 2013.