

В следующем году на реализацию приоритетных национальных проектов «Здоровье», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» и «Образование» из федерального бюджета предполагается выделить 234 млрд руб. Проекты будут переформатированы в государственные программы, реализация которых начнется с 2009 года.

Высшая школа, являясь важнейшим атрибутом российской государственности, претерпевает качественные преобразования, касающиеся далеко не только ее формы. Нарастают тенденции к укреплению финансовой самостоятельности вуза, повышению его не только научно-культурной, научно-технологической, но и социально-экономической роли в государстве. На карте системы национального российского образования появляются новые университетские города – кампусы. Многовековой западный университетский опыт, особенности российской политической жизни и социально-культурной среды и история российской высшей школы, сплетенные в один узел, позволили сформировать инновационный подход к концепции российского кампуса. Кампус смоделирован в виде муниципалитета, основанного на принципах политической самодеятельности, финансово-экономической самостоятельности, территориальной обособленности.

Кампус по-российски: университет-муниципалитет

Александр ЕРЁМЕНКО – кандидат юридических наук, доцент кафедры правового обеспечения рыночной экономики РАГС

Каждый новый цикл развития нашего общества, подпитываемый переменами в политической и экономической жизни, ставит новые прогрессивные задачи перед социально-культурными институтами, в том числе перед высшей школой.

Традиционный для отечественной системы высшего профессионального образования организационный подход, в основе которого лежит корпоративный принцип жизнедеятельности высшего учебного заведения («вуз как учреждение», «вуз как орган в иерархической структуре»), продолжает оставаться и по сей день – с функциональной и качественной сторон – надежной основой для укрепления и наращивания общественного авторитета высшей школы.

Как неотъемлемая часть гражданского общества система национального образования должна отражать не только свои внешние атрибуты (такие как корпоративность, организационно-правовая форма, организационная структура и т.д.), но и внутренние, присущие любой корпорации, любому сообществу, отражать некий внутренний смысл, исповедовать некую «философию», проявляя свою органичность и самодостаточность.

В современных условиях общественного развития нашего государства только задачи подготовки высококвалифицированных кадров для различных сфер общественной жизни явно недостаточно.

Изменившаяся система ценностей повлекла существенные измене-

ния в содержании и иерархии задач. Вуз утратил статус политизированной государственной структуры, играющей важную роль в идеологической пропаганде и воспитании члена советского общества.

Высшая школа уже не призвана (в высоком значении этого слова) выполнять государственные заказы на подготовку специалистов для тех или иных отраслей народного хозяйства и обеспечивать государственный план на долгосрочную перспективу, и только. Задача высшей школы сегодня, на мой взгляд, состоит в том, чтобы прочно занять свое место в системе институтов гражданского общества в естественных жестких условиях конкуренции, идеологического многообразия, рыночной экономики и научного, культурного и просветительского плюрализма и гармонично взаимодействовать с другими элементами этой сложной системы.

Очевидно, что высшая школа выходит на новые рубежи своего становления.

Современному вузу (академии, университету, институту) необходима собственная «философия», которая служила бы ориентиром для преумножения научно-культурного потенциала, поступательного организационного развития, экономического обогащения, функционального совершенствования.

Как самостоятельная экономическая единица вуз вынужден заниматься поисками материальной прибыли, чтобы приносить прибыль духовную. Этот тезис характеризует одну из проводимых здесь мыслей: как мне видится, это и есть та отправная точка, с помощью которой можно объяснить «философию» современного вуза – обосновать новую форму высшей школы, смоделировав ее организационную структуру.

Необходим кардинально новый подход к пониманию существа организации и деятельности вуза.

Новые условия политического и экономического развития современной России диктуют необходимость поиска новых организационных форм высшей школы.

Настоящая статья посвящена общим вопросам статуса университетских городков – кампусов, новизна которого обусловлена органичным сочетанием характерных особенностей российской высшей школы, с одной стороны, и особенностей социально-экономической среды и политического устройства Российской Федерации – с другой, их сплетением воедино. Эти вопросы раскрываются с точки зрения среднесрочной перспективы и подаются в виде резюме проекта российского кампуса.

Очевидно, что в наши дни идея университетских городков (далее – кампусы) имеет огромный социальный и политический потенциал.

Надо сказать, что благоприятные условия для эффективного внедрения этой идеи в обычную практику российской высшей школы уже созданы или имеются объективные предпосылки для оперативного и экономически обоснованного их создания.

Проводимая в настоящее время государственная политика в области национальных проектов в качестве одной из своих целей ставит реализацию государственных стратегических задач в сфере инновационной деятельности и социально-экономического подъема России.

В свете сказанного концепция кампусов может рассматриваться

как один из приоритетных государственных национальных проектов (государственных федеральных программ) в области социально-экономического, научно-культурного, инновационного развития Российской Федерации.

Современные тенденции в области организации и функционирования систем высшего профессионального образования — университетов — приобретают все большую направленность в сторону их правовой обособленности и экономической самостоятельности.

Мировой опыт высшего образования позволяет дать комплексное понятие об университете как независимом научно-культурном и политическом институте гражданского общества, стоящем на активных позициях по формированию передовых идей в сфере государственного строительства и государственной политики.

Традиции, лежащие в основе современного европейского или американского образования, восходят ко времени бурного роста университетов, приходящегося на XII — XIV века.

Строго говоря, в этот период были заложены организационные основы университетского образования; была создана модель университета, действующие примеры которой мы видим сегодня во всех странах мира. Самыми деятельными распространителями такой идеи национального образования, своим повседневным трудом превратившими ее в слаженно работающий механизм, являются Германия, Великобритания и США.

Университетам придавался высокий статус, приравнивавший их к жизненно важным элементам государственного аппарата наряду с властно-распорядительными институтами, церковью, армией или, например, казной. Университет выполнял единую актуальнейшую задачу, которая заключалась в формировании правящей элиты, сохранении и преумножении накопленных человечеством знаний, научном объяснении закономерностей общественного развития (в том числе научном обосновании законов власти), укреплении собственных организационных начал.

В основе обсуждаемой на этих страницах концепции лежит организационный принцип кампуса, т.е. университетского городка с собственной административно-управленческой и хозяйственно-экономической инфраструктурой.

Организационную сущность кампуса можно охарактеризовать следующим.

Университет как комплексная образовательная система с собственной научной школой, профессурой, студенчеством размещается в обособленном от городских поселений месте, включающем в себя земельные участки и возводимые на них здания и сооружения (учебные, административные, культурные, развлекательные, бытовые, сервисные и т.п.), дорожную сеть и прочие коммуникации, почтовые службы, иные составные части социальной и административной инфраструктуры и т.д.

Из всего функционального многообразия жизни кампуса можно выделить ряд принципов его организации.

Принцип территориальной обособленности кампуса является приоритетным, хотя, например, ряд современных университетов в США

или ФРГ расположены непосредственно в черте крупных городов, будучи формально отделенными от системы градообразования и городского устройства в целом.

В соответствии с принципом финансово-экономической самостоятельности хозяйственная система кампуса строится на экономически независимой основе, которая позволяет формировать собственную казну, имущественный и земельный фонд, частную собственность, в том числе на объекты интеллектуальной деятельности.

Многовековой зарубежный опыт кампусов свидетельствует об эффективном управлении университетом как образовательным учреждением, имеющим свои хозяйственные и организационные особенности.

Сегодня в России уже запущены проекты, в основе которых лежит концепция кампуса (действующим примером является Международный университет в Москве).

Предпринимаются попытки реализовать англо-американскую модель университетского городка силами частных инвесторов с привлечением негосударственного финансирования.

Так, на территории Московской области осуществляются мероприятия по строительству университетского городка. Ориентиром для этого частного проекта послужила американская модель организации и жизнедеятельности кампуса. Стоит, однако, подчеркнуть, что задача адаптации американских образовательных стандартов и традиций к российским условиям для указанного проекта в Московской области не является приоритетной.

Как мне представляется, обязательным должно быть условие, чтобы всякая новая идея, основанная на зарубежном опыте и готовая ко внедрению на российской почве, была максимально адаптивна и органично соединена с российскими реалиями. Такой подход обеспечивает потенциально долгую жизнь проекта, не обрекая его на быстрое забвение.

Какие организационные принципы должны быть положены в основу новой модели российского кампуса? Поиск таких принципов и логическое обоснование их содержания — задача непростая, но все же выполнимая.

Российский кампус, думается, наряду с общемировыми атрибутами подобных систем должен обладать, с одной стороны, индивидуализирующими чертами, и, с другой стороны, адаптивными качествами, связывающими его с известными факторами российского прошлого, настоящего и будущего.

Становится очевидным, что зарубежная идея организации и функционирования кампуса должна быть соотнесена с российскими образовательными стандартами и традициями российской высшей школы. Это положение можно назвать принципом традиционности, который выступает в роли системообразующего начала в концепции российского кампуса.

Два принципа, о которых речь шла выше – принцип территориальной обособленности и принцип финансово-экономической самостоятельности, — также представляют собой узловые моменты в понимании сущности российского кампуса. Кампус необходимо образовывать в обособленном месте на территории региона в Российской Федерации с учетом его транспортной доступнос-

ти и близости к научным и культурным центрам.

Эти организационные принципы являются ключевыми, но все же недостаточными для полной характеристики организационных основ российского кампуса.

Новое российское законодательство о местном самоуправлении значительно расширило горизонты развития местного народовластия по пути сохранения многообразия ценностей, которые составляют крепкую основу общества в целом и каждого человека в отдельности.

Социально-культурное общение в широком смысле должно вестись на муниципальном уровне посредством различных инструментов социального взаимодействия, в том числе такого инструмента, как высшая школа. Многообразие форм такого взаимодействия естественным образом воплотила в себе именно система высшего образования.

Уникальные социально-экономические свойства высшей школы должны запечатлеваться и в ее уникальной форме. В чем может выражаться уникальность формы высшей школы в российских условиях? В статусе кампуса как уникальной системы высшего образования.

Я полагаю, что даже в общемировом масштабе концепция кампуса уже давно переросла саму себя. Уже мало видеть в кампусе только экономически независимый и территориально обособленный комплекс учреждений высшего образования. Функции кампуса, те крупные задачи, которые ставят перед ним общество и государство, его социальная значимость обусловливают такой его атрибут, как политическая самостоятельность.

Политическая инициатива должна проявляться в жизни кампуса как часть его общесоциальной, гражданской позиции. Это характерное свойство кампуса, характерное в российских условиях, я бы сформулировал как организационный принцип политической самодеятельности.

Таким образом, российский кампус необходимо наделить статусом муниципального образования; кампус предлагается учредить в качестве муниципалитета со всеми организационными особенностями местного самоуправления, которые предусмотрены в Конституции Российской Федерации и федеральных законах Российской Федерации о местном самоуправлении, в том числе с собственным местным бюджетом и муниципальной службой. С точки зрения принципа политической самодеятельности к характерным особенностям я бы отнес и ту, что глава университета — ректор — мыслится одновременно и главой органа местного самоуправления.

Теперь несколько слов об устройстве кампуса-муниципалитета.

Как и всякая система, кампус функционирует по известным законам и подчиняется известным закономерностям. Согласованность в работе такой системы зависит от множества факторов, создание или устранение которых осуществляется посредством управления ею. Такую систему нужно наполнить множеством различных элементов, благодаря которым будет обеспечено ее нормальное функционирование в обычных и исключительных условиях.

Собственная социально-экономическая городская инфраструктура кампуса представляет собой сложный муниципальный комплекс, который включает в себя ад-

министративно-исполнительный сектор; представительно-законодательный сектор; научный сектор; образовательный сектор; культурно-просветительский и развлекательный сектор; медицинский, оздоровительный и спортивный секторы; сектор бытового обслуживания, продовольственного обеспечения и торговли; сектор охраны правопорядка и безопасности; судебно-правовой сектор; сектор связи и коммуникаций; сектор городского коммунального хозяйства, благоустройства и строительства; сектор общественного контроля; сектор избирательных отношений; сектор муниципальных отношений, муниципальной службы и муниципального развития; социальных отношений и социально-молодежный сектор.

Отдельного внимания заслуживает вопрос населения кампуса, которое могло бы состоять из постоянных жителей муниципалитета и мигрантов — лиц, пребывающих на территории муниципалитета в течение срока обучения в университете либо в течение срока выполнения определенных работ. Общая численность населения кампуса с учетом его планомерного увеличения в среднесрочной перспективе могла бы вырасти до 25 тысяч человек.

Муниципально-правовой статус кампуса предполагает наличие самостоятельной избирательной системы, действующей в соответствии с избирательным законодательством Российской Федерации и местными актами о выборах.

Принципиальным условием функционирования кампуса является построение имущественных отношений, основанных на праве муниципальной собственности на движимое и недвижимое имущество, в том числе землю.

Для понимания момента возникновения кампуса-муниципалитета и университета необходимо определиться с тем, что учредителем вуза является само муниципальное образование-кампус, а, возможно, и Российская Федерация, субъект Российской Федерации, на территории которого расположен кампус, государственные органы, негосударственные и международные организации.

Для реализации всех организационных принципов российского кампуса целесообразно воспользоваться такими правовыми формами экономической и инновационной деятельности, как особая экономическая зона и технопарк.

Территория муниципалитета могла бы представлять собой собственно технопарк и особую экономическую зону, что позволило бы осуществлять гармоничное строительство муниципальных бюджетных отношений и развитие экономики кампуса в целом.

У меня нет сомнений в том, что изложенным здесь идеям можно придать вид закона, действующего в рамках системы российского законодательства о местном самоуправлении, либо соответствующего нового специального закона.

Можно заключить, что кампус представляется не просто университетским городком, а сложной социокультурной средой, самостоятельной хозяйственной системой, политически целостным субъектом общественных отношений. Это обусловлено значением высшего образования для гражданского общества в свете современных государственных задач, которое трудно переоценить.

В этом состоит кардинально новый подход к пониманию кампуса в России.

Приведенные тезисы раскрывают принципиальные особенности российского кампуса.

Безусловно, для реализации проекта потребуется привлечение государственного капитала Российской Федерации и, возможно, инвестиций международных организаций, частного инвестирования. Кроме того, инвестиции для реализации такого крупного проекта предлагалось бы привлекать от международных банковских институтов, целью которых является безвозмездное финансирование подобных проектов.

Поскольку проект носит инновационный характер, он будет иметь особую привлекательность для Российской Федерации, т.к. кампус — это экспериментальная площадка для воплощения в жизнь уникальной модели образовательной и муниципальной системы; реализации новых технологий как в области образования, так и в области института местного самоуправления; эффективного проведения государственной инновационной политики; осуществления государственной молодежной политики; информационного обмена в области образовательных и научных инноваций; создания информационной системы (в широком смысле) по аккумулированию, обработке и распространению информации о российском образовании как культурном, социально-экономическом и политическом институте государства; академического обмена с участием европейских и иных иностранных университетов; имиджирования и пропаганды российской образовательной традиции. Кроме того, данный проект может иметь значение для взаимоотношений между Россией и мировым сообществом по линии сотрудничества в сфере науки, культуры, образования, развития муниципальных отношений и международной интеграции в этих направлениях.

При реализации концепции российского кампуса особое внимание необходимо уделить вопросам формирования научного, профессорско-преподавательского и учебно-методического персонала, привлекая молодых специалистов и опытных работников высшей школы.

На первом этапе жизнедеятельности кампуса его финансирование предполагается осуществлять через механизмы бюджетных дотаций (субвенций, субсидий), а также посредством адресного бюджетного финансирования по федеральным программам развития муниципалитетов, федеральным программам социального развития, федеральным программам развития образования в Российской Федерации, федеральным программам инновационного развития. Кроме того, специальное финансирование возможно привлекать от международных финансовых институтов в рамках программ финансирования инновационных и социальных проектов.

На последующих этапах развития кампуса в процесс его финансирования могут включаться собственные финансово-экономические источники муниципалитета от использования ресурса свободной экономической зоны, в том числе от реализации бизнес-проектов, связанных с инновационным предпринимательством.

Инновационный и экспериментальный характер представляемой концепции развития российского

образования и отношений местного самоуправления в Российской Федерации по пути строительства кампусов-муниципалитетов обусловливает необходимость реализации масштабной государственной молодежной, социально-экономической, инновационной политики и взаимодействия с международными институтами и организациями в области научного, культурного, образовательного сотрудничества.

Опека несовершеннолетних: административный контекст

Юлия ЧЕРЁМУХИНА – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного строительства и права Воронежского филиала РАГС

Сложная демографическая ситуация в стране, бедственное положение безнадзорных и беспризорных детей, не нуждающаяся в особых доказательствах неэффективность деятельности в отношении социальной безопасности несовершеннолетних диктуют необходимость внесения изменений в систему государственного управления. Несовершеннолетние граждане стали самостоятельным субъектом административного права и объектом государственного управления, что требует разработки комплексного научного знания, подчиненного следующей системе.

1. Структура собственно управленческого процесса, которая обеспечивает «достижение поставленных задач и качественное осуществление управленческих функций, ибо она связывает в единое целое при помощи управляющего воздействия (прямых и обратных связей) субъекты и объекты управления» [1].

2. Система органов государственного управления, реализующих функцию охраны материнства, отцовства и детства.

3. Правовое положение несовершеннолетних детей в России как объекта административной опеки российского государства.

Научная и практическая целесообразность признания существования правового института административной опеки несовершеннолетних заключается в формировании комплексного, системного подхода к регулированию общественных отношений с участием детей и к наиболее адекватному отражению в законодательстве их интересов. Обилие законодательных актов и «разбросанность» прав ребенка по различным отраслям, которым свойственны административно-правовые методы правового регулирования, затрудняют системное представление данной сферы. Такое представление позволило бы использовать гибкие варианты воздействия на социальные процессы с ориентиром на интересы несовершеннолетних, раскрыть возможности в разработке государственной семейной политики, поскольку от правильного выбора регуляторов и меры их соотношения зависит состояние социальной сферы. Произвольный выбор регуляторов и их несбалансированность приводят к нестабильности и неэффективности правового регулирования.

Правовой институт административной опеки несовершеннолетних необходимо увязывать с теорией государственного уп-