

КОНСТИТУЦИИ ШТАТОВ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В США¹

© 2011 г. Борис Викторович Николаев²

Краткая аннотация: в статье анализируются положения конституций 50 штатов США и федерального округа Колумбия, регулирующие вопросы высшего образования. Дается общая характеристика конституционных актов в США, определяются основные направления, формы и тенденции конституционного регулирования высшего образования в США на уровне штатов, анализируются конкретные конституционные положения, закрепляющие общую характеристику и функции образования, правовой статус высших учебных заведений, гарантии обеспечения равноправия в системе высшей школы, регулирующие взаимоотношения высшей школы и религии, а также статус органов управления системой высшего образования.

Annotation: the article analyses constitutional regulations concerning issues of higher education in 50 states and the District of Columbia. It provides general features on American constitutional acts; it also clearly defines the main directions and forms of those regulations when matters of higher education are regarded. Specific constitutional regulations, stipulating functions of higher education institutions, the legal status of higher education institutions, guarantees of equal access to higher education, are considered in the article. The article also refers to relations between religious organizations and higher education institutions. The legal states of administrative bodies is regarded.

Ключевые слова: конституции штатов США, конституционное право США, правовое регулирование высшего образования, органы управления высшим образованием.

Key words: Constitutions of American states; American constitutional law; legal regulation of the higher education; administrative bodies regulating activities of higher education institutions.

С ростом публичного высшего образования в конституциях штатов все большее внимание уделяется высшему образованию. Только одна Конституция штата Нью-Джерси не содержит положений о высшем образовании³.

Среди основных направлений конституционного регулирования вопросов высшего образования на уровне штата можно назвать прежде всего закрепление общих положений относительно социального и политического значения и функций образования (в том числе высшего), установление системы высшего образования (как правило, публичного) штата либо упоминание или закрепление правового статуса отдельных университетов, положения относительно системы управления высшими учебными заведениями (советов регентов или попечителей); регулирование вопро-

сов финансирования высших учебных заведений, а также проблемы взаимоотношения религии и высшего образования.

Конституции штатов связывают с развитием системы образования интеллектуальное, научное, моральное, культурное, профессиональное, сельскохозяйственное совершенствование (это наиболее распространенная конституционно определенная функция и одновременно цель образования). Особенно следует отметить наличие критерия сельскохозяйственного совершенствования, что обусловлено особенностями становления высшего публичного образования в США, одной из главных целей которого – содействие агрономическому и индустриальному прогрессу в штатах. Преамбула ст. 8 Конституции штата Луизиана (1974 г.) указывает в качестве цели публичной образовательной системы “обеспечение такой среды и опыта на всех стадиях человеческого развития, которые являются гуманными и справедливыми и предназначены содействовать совершенствованию, дабы обеспечить каждому равные возможности для развития его потенциала”⁴. В целом идея развития и совершенствования

¹ Статья подготовлена в рамках проекта ГК № 16.740.11.0414 ФЦП “Научные и научно-педагогические кадры инновационной России (2009–2013 гг.)” “Государство, образование, религия: сравнительный анализ отечественного и зарубежного опыта”.

² Доцент кафедры теории права и государственно-правовых дисциплин Пензенского государственного педагогического университета, кандидат исторических наук (E-mail: nikolboris@yandex.ru).

³ См.: When colleges lobby states. The higher education / Ed. by L.E. Goodall. Wash., 1987. P. 6, 7.

⁴ The Constitution of the State of Louisiana 1974 // <http://www.legis.state.la.us>

способностей – одна из конституционных доминант.

Другой такой доминантой является идея формального юридического равенства, которая получает нормативное выражение не только в общих положениях билля о правах, но и в специальных статьях об образовании. В частности, Конституция штата Вашингтон гарантирует “создание достаточных условий для образования всех детей, проживающих в границах штата, без различия или предпочтения по признаку расы, цвета кожи, касты или пола”⁵. Некоторые конституции штатов содержат закрепление образовательных прав отдельных специальных групп граждан. Так, Конституция штата Западная Вирджиния предписывает legislature штата “создавать особые условия для образовательных возможностей слепых, немых и душевнобольных”⁶. Конституция федерального округа Колумбия особо признает “разнообразное и уникальное культурное наследие своего диверсифицированного населения” в качестве основы для реализации таких образовательных целей, как “сохранение культурного единства и равенства возможностей”⁷. Конституция штата Нью-Мексико (1911 г.) определенно гарантирует образовательные права испаноязычного населения⁸.

В конституциях штатов Вашингтон, Вирджиния, Айдахо, Миннесота, Северная Каролина, Луизиана, Арканзас, Индиана, Нью-Гэмпшир, округ Колумбия и др.) образование провозглашается основой “свободного правительства” или “республиканской формы правления”. Конституции штатов Калифорния, Мэн, Род-Айленд признают образование важной гарантией прав человека. Согласно разд. 1 ст. 9 Конституции штата Калифорния “общее распространение знания и разума является необходимым условием сохранения прав и свобод человека”⁹. Конституция штата Мэн (разд. 1 ст. 8) называет такой гарантией “общее распространение преимуществ образования”¹⁰, а разд. 1 ст. 12 Конституции штата Род-

Айленд – “распространение знания и добродетели”¹¹.

Несмотря на то что большинство конституций штатов определяют общие цели образования, некоторые из них содержат специфические положения о значении и функциях высшего образования. Так, ст. 9 Конституции штата Флорида (1968 г.) провозглашает: “(а) Цели. Для достижения совершенствования через обучение студентов, продвижение исследовательской деятельности и обеспечение публичной службы для блага граждан Флориды, сообществ и экономики народ устанавливает систему управления для штатной университетской системы Флориды” (разд. 1); “образование детей является фундаментальной ценностью народа штата Флорида... Законом должны быть созданы адекватные условия для... создания, поддержания и действия институтов высшего образования и других публичных образовательных программ, которые могут потребовать нужды народа штата” (разд. 7)¹².

Одним из наиболее распространенных объектов конституционного регулирования является обозначение в конституциях перечня соответствующих высших учебных заведений. Только конституции штатов Айова, Вашингтон, Южная Дакота, регулируя вопросы высшего образования, не имеют подобных положений. В разных штатах характер и объем соответствующего правового регулирования высшего образования существенно различаются.

Обобщенное упоминание университетов и колледжей содержится в конституциях штатов Аризона (“университеты, в том числе сельскохозяйственный и горнорудный колледжи, механическая школа”), Арканзас (“общинные колледжи и технические институты”), Канзас (“университеты и колледжи..., муниципальные университеты”), Кентукки (“сельскохозяйственный и механический колледжи”), Мэн (“академии, колледжи, семинарии”), Теннесси (“высшие образовательные институты, в том числе публичные”), Юта (“система высшего образования включает все публичные университеты и колледжи и другие институты и программы, определяемые legislature”).

В конституциях штатов Айдахо, Аляска, Вайоминг, Вирджиния, Калифорния, Миннесота, Миссури, Небраска, Невада, Нью-Йорк прямо опре-

⁵ The Constitution of the State of Washington // <http://www.leg.wa.gov/LawsAndAgencyRules/constitution.htm>

⁶ The Constitution of the State of West Virginia // http://www.legis.state.wv.us/WVCODE/WV_CON.cfm

⁷ The Constitution of the District of Columbia // <http://government.westlaw.com/linkedslice/default.asp?SP=DCC-1000>

⁸ См.: The Constitution of the State of New Mexico 1911 // <http://www.conwaygreene.com/nmsu/lpext.dll?f=templates&fn=main-h.htm&2.0>

⁹ The Constitution of the State of California // <http://www.leginfo.ca.gov/const-toc.html>

¹⁰ The Constitution of the State of Maine // <http://janus.state.me.us/legis/const/>

¹¹ The Constitution of the State of Rhode Island and Providence Plantations // <http://www.rilin.state.ri.us/RiConstitution/Const-Full.htm>

¹² The Constitution of the State of Florida. 1968 // <http://www.leg.state.fl.us/Statutes/index.cfm?Mode=Constitution@Submenu-3&z Tab-statutes CFID-44762251&z CFTOKEN-23515869>.

деляется базовый университет штата. При этом в конституциях штатов Калифорния и Небраска упоминаются и общинные колледжи. В конституциях штатов Джорджия, Коннектикут, Монтана, Техас, Флорида употребляется общее понятие – “университетская система штата”, а Конституция штата Орегон специально называет Университет здравоохранения и науки и общинные колледжи. Для некоторых конституций штатов, таких как Колорадо, Миссисипи, Мичиган, Нью-Мексико, Северная Дакота, характерно перечисление всех или основных публичных высших учебных заведений штата.

Если публичные институты высшего образования нередко регламентируются конституционными положениями, то соответствующее правовое регулирование частного высшего образования – значительно менее распространенное явление. Так, разд. 3 ст. 8 “Об образовании” Конституции Коннектикута (1965 г.) подтверждает “Хартию Йельского колледжа, измененную соглашением с соответствующей корпорацией в соответствии с актом Генеральной Ассамблеи 1792 г.”¹³. А Конституция штата Массачусетс (1780 г.) (ст. 1 гл. 5 “Университет”) содержит развернутое положение о корпоративном статусе и привилегиях Гарвардского университета¹⁴.

Если конституции штатов Аризона, Арканзас, Вирджиния, Джорджия, Канзас, Кентукки, Миссисипи, Монтана, Миссури, Мэн, Нью-Мексико содержат лишь упоминания об отдельных институтах высшего образования, то конституции других штатов определяют их статус, называя “штатным университетом”, “корпорацией” (Аляска, Гавайи, Нью-Йорк, Массачусетс), “публичным трастом” (округ Колумбия, Калифорния). Конституция же штата Луизиана прямо отсылает к Акту № 43 1884 г., определяя статус Университета Тулане¹⁵.

Кроме того, конституции штатов содержат положения о расположении вуза (так, в Конституции штата Айдахо подтверждается место расположения университета). В Конституции штата Вайоминг¹⁶ содержится запрет легислатуре изменять такое расположение. Однако штат в форме закона

может инициировать проведение референдума по соответствующему вопросу, решение на котором принимается большинством голосов. Конституция штата Луизиана прямо определяет местонахождение Университета Тулане в Новом Орлеане, так же как Конституция штата Вайоминг – Университета штата в городе Ларамие графства Олбани. Конституция штата Алабама (1901 г.) устанавливает в специальном разд. 267 особый порядок изменения местоположения четырех высших учебных заведений квалифицированным большинством голосов в 2/3 легислатуры штата при простом альтернативном голосовании¹⁷.

Конституции штатов могут учреждать факультеты (например, Конституция штата Невада предписывает создать факультеты сельского хозяйства, механики, горнорудного дела), а также устанавливать привилегии собственности (как правило, в форме подтверждения различных привилегий, иммунитетов, франшизы, фондов – штаты Айдахо, Айова, Аляска, Вирджиния, Миннесота, Северная Дакота).

Другое важное направление конституционного регулирования – регламентация вопросов организации и деятельности специализированных управляющих и координирующих советов по вопросам высшего образования. Конституции определяют порядок формирования, состав, структуру и компетенцию советов, статус и срок полномочий их членов, порядок взаимодействия советов с органами государственной власти штатов.

Все более распространенными становятся в связи с образованием специальные антидискриминационные положения конституций штатов. В частности, к запрещенным конституционным основаниям относят расу и национальное происхождение: Конституция штата Вашингтон (“раса, цвет кожи, каста”), конституции штатов Гавайи, Кентукки, Миссури (при трудоустройстве учителей), Монтана, Нью-Мексико, Колорадо. Последняя запрещает в § 8 ст. 9 (в ред. 1974 г.) также “перевод или прием в любой публичный образовательный институт с целью достижения расового баланса”. Гендерная дискриминация запрещается конституциями штатов Аризона, Вашингтон, Гавайи, Монтана, а дискриминация в отношении инвалидов – конституциями штатов Аризона, Мичиган, Оклахома, округа Колумбия.

Обращает внимание появление конституционных гарантий образовательных прав инвалидов: “Деятельность образовательных институтов..,

¹³ The Constitution of the State of Connecticut 1965 // <http://www.cga.ct.gov/asp/Content/constitutions/CTConstitution.htm>

¹⁴ См.: The Constitution of Commonwealth of Massachusetts 1780 // <http://www.mass.gov/legis/const.htm>

¹⁵ См.: The Constitution of the State of Louisiana 1974 // <http://www.legis.state.la.us>

¹⁶ См.: The Constitution of the State of Wyoming // <http://soswy.state.wy.us/Forms/Publications/07WYConstitution.pdf>

¹⁷ См.: The Constitution of the State of Alabama 1901 // <http://www.legislature.state.al.us/>

созданных для блага слепых или глухих, а также для других категорий лиц с ограниченными возможностями, в том числе страдающих ментальными расстройствами и расстройствами развития... будет поощряться и поддерживаться штатом...” (ст. 13 Конституции штата Вашингтон в ред. 1988 г.); легислатура способствует созданию и обеспечивает поддержку институтов, предназначенных для образования глухих, немых или слепых лиц в пределах штата (разд. 2 ст. 13 Конституции штата Оклахома).

Конституция штата Монтана (разд. 1(2) ст. 10) гарантирует право на сохранение “особого уникального культурного наследия американских индейцев” в системе образования. Уже приводились конституционные положения штата (разд. 10 ст. 12), обеспечивающие гарантии прав испаноязычного населения на получение высшего образования и равное отношение¹⁸. Наиболее широкий перечень дискриминационных оснований представлен в конституциях штата Монтана: “Никому не может быть отказано в поступлении по признаку пола, расы, веры, религии, политических убеждений или национального происхождения” (разд. 7 ст. 10) и штата Нью-Мексико (1911 г.): “Штат гарантирует равенство образовательных возможностей в публичных образовательных институтах для всех резидентов независимо от расы, пола, религии, цвета кожи, национального происхождения, гражданства, инвадности и других индивидуальных характеристик. Штат может стать ответчиком в суде за нарушение такой гарантии. Палата делегатов наложит взыскания на любое лицо, нарушающее такую гарантию” (разд. 1 ст. 12)¹⁹.

Религиозные положения конституций имеются в различных образовательных учреждениях, среди которых школы или только публичные школы (конституции штатов Алабама, Аляска, Вашингтон, Делавэр, Западная Вирджиния, Калифорния, Колорадо, Миннесота, Монтана, Мичиган, Нью-Гэмпшир, Северная Дакота), “штатные публичные образовательные институты или учреждения” (конституции штатов Айдахо, Аляска, Колорадо, Массачусетс, Монтана, Небраска, Южная Дакота, округ Колумбия), образовательные институты под контролем секты или деноминации (конституции штатов Нью-Йорк, Южная Каролина (в последнем случае и частные институты)). Если в первом варианте вузы подразумеваемо исключены

из сферы конституционных гарантий, то второй и третий варианты предусматривают действие в отношении любых образовательных институтов независимо от уровня обучения. При этом в штате Колорадо (§ 8 ст. 9 Конституции) конституционный запрет на преподавание религиозных доктрин и догматов действует в отношении лишь публичных школ, тогда как запрет применения религиозного теста при поступлении на учебу или работу или проведения религиозной службы применяется ко всем публичным образовательным институтам штата. В ряде конституций религиозные положения непосредственно связаны с университетами, колледжами, академиями (конституции штатов Вайоминг, Висконсин, Гавайи, Иллинойс, Невада, Нью-Мексико), высшей образовательной системой (Конституция штата Юта), некоммерческими институтами высшего образования (Конституция штата Вирджиния).

В билле о правах или Декларации прав конституций штатов часто содержатся положения об отделении религии от государственной власти. В то же время и в специальных статьях, посвященных образованию, иногда присутствует запрет на религиозную дискриминацию (Монтана, федеральный округ Колумбия) или провозглашается свобода от сектантского контроля (Аляска, Гавайи, Небраска, Северная Дакота, Юта). Кроме того, конституции штатов запрещают применение религиозного теста или квалификации при приеме на работу или учебу (Айдахо, Аляска, Вайоминг, Делавэр, Колорадо, Монтана, Небраска, Нью-Мексико, Юта), обязательные религиозные службы (Айдахо, Вайоминг, Колорадо, Монтана, Нью-Мексико, Западная Вирджиния), преподавание религиозной доктрины или догматов (Айдахо, Аляска, Вайоминг, Вирджиния, Висконсин, Калифорния, Колорадо, Монтана, Небраска, Невада, Южная Дакота).

Несмотря на такую светскую, антирелигиозную направленность большинства конституционных положений штатов по вопросам образования, в отдельных случаях, напротив, религия рассматривается как важная, подчас фундаментальная составляющая духовной жизни общества, и образования в частности. Так, следует вспомнить положения Конституции штата Массачусетс 1780 г. (ст. 1 гл. 5) о том, что “многие выдающиеся люди благодаря Богу обучались наукам и искусствам и впоследствии выполняли публичные задачи и в государстве, и в церкви, и... продвижение науки, искусств и хорошей литературы ведет к благу Бога, преимуществу христианской религии и великому благу этого и других штатов Амери-

¹⁸ См.: The Constitution of the State of Montana // http://data.opi.mt.gov/bills/mca_toc/Constitution

¹⁹ The Constitution of the State of New Mexico 1911 // <http://www.conwaygreene.com/hmsu/>

ки...”²⁰. Конституция Огайо 1851 г. (с поправками 2006 г.) рассматривает религию наряду с моралью и знанием как основу “добраго правления”, а потому Генеральная Ассамблея “обязана принимать законы для защиты каждой религиозной деноминации, мирно осуществляющей свое предназначение и способствующей развитию школ и средств образования”²¹. Наконец, более недавняя Конституция штата Северная Каролина 1971 г. (разд. 1 ст. 9)²² повторяет эту триаду: религия, мораль, знания.

Наиболее распространенным конституционным положением в штатах является запрет финансирования религиозных учреждений²³.

Более 40 конституций штатов содержат положения относительно финансовых и материальных основ функционирования системы образования, и высшего образования в частности. Прежде всего конституции штатов подтверждают либо утверждают права собственности, иммунитетов, пожертвований, франшиз в отношении конкретного университета или институтов высшего образования в целом (Айдахо, Аляска, Вайоминг, Гавайи, Джорджия, Массачусетс, Миннесота, Нью-Мексико, Род-Айленд, Северная Каролина, Южная Дакота, Юта). Нередко права университета определяются косвенно, через закрепление соответствующих полномочий управляющих советов (Джорджия, Калифорния, Луизиана, Миссури, Оклахома, Юта).

Особым объектом конституционного регулирования могут выступать “университетские земли”, что обусловлено давней правовой традицией передавать властям штатов от федерации земельные гранты с целью создания условий для развития высшего образования. Конституционные положения гарантируют надлежащее использование или условия продажи таких земель (Айдахо, Айова, Аризона, Вайоминг, Висконсин, Монтана, Оклахома, Техас, Юта, округ Колумбия).

В ряде штатов учреждается специальный фонд с целью финансирования как высшего образования в целом, так и отдельных университетов:

конституции штатов Айдахо (постоянный фонд), Айова (в отношении общинных колледжей и технических институтов), Вайоминг (благотворительный фонд), Висконсин (университетский фонд), Луизиана (постоянный трастовый фонд, Партнерский фонд высшего образования), Миннесота (постоянный университетский фонд), Небраска (трастовый фонд), Техас (постоянный университетский фонд и специализированные фонды), Южная Дакота (трастовый фонд). Наиболее подробно статус, организация и функционирование фонда определяются в конституциях штатов Техас и Луизиана.

Наряду с закреплением статуса специализированных фондов конституции могут содержать и общие положения о финансировании высшего образования как обязанности штата или законодательного органа (конституции штатов Арканзас, Аризона, Вайоминг, Вирджиния, Мичиган, Невада, Техас, Южная Дакота, Юта, округ Колумбия), в том числе посредством установления специальных налогов (конституции штатов Канзас, Кентукки, Мичиган). При этом устанавливается конституционный запрет на использование образовательных средств (денежных средств, собственности) на иные цели (конституции штатов Арканзас, Вирджиния, Монтана). Специальные положения о налоговых изъятиях или льготах в отношении институтов высшего образования могут содержаться как в статьях, непосредственно посвященных образованию, так и в статьях о налогообложении (конституции штатов Вайоминг, Вирджиния, Джорджия, Западная Вирджиния, Миннесота, Северная Каролина, Техас).

Отдельные конституции штатов содержат и более специфические положения об установлении свободной оплаты высшего образования (конституции штатов Вайоминг, Джорджия (“по решению Совета регентов, но для престарелых граждан возможно принятие специальной программы Генеральной Ассамблеей”)); о предоставлении студентам образовательных кредитов и грантов (конституции штатов Вирджиния, Джорджия, Мэн, Нью-Мексико, Огайо); о финансовой отчетности институтов или советов (конституции штатов Мичиган, Флорида); о строительстве в сфере высшего образования (конституции штатов Орегон, Техас); о проведении образовательных лотерей (Конституция штата Орегон); о бюджетном процессе в сфере высшего образования штата (конституции штата Северная Дакота, округа Колумбия). Конституция штата Флорида (1968 г.) (разд. 7 (а) ст. 9) гласит: “Для достижения совершенства через обучение студентов, продви-

²⁰ The Constitution of Commonwealth of Massachusetts 1780 // <http://www.mass.gov/legis/const.htm>

²¹ The Constitution of the State of Ohio 1851 (with Amendments to 2006) // <http://www.legislature.state.oh.us/constitution.cfm>

²² См.: The Constitution of the State of North Carolina 1971 // <http://statelibrary.dcr.state.nc.us/nc/stgovt/>

²³ См.: Николаев Б.В., Хазов Е.Н. Конституционно-правовое регулирование вопросов государственного финансирования религиозных образовательных институтов и программ в США // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2008. № 11. С. 126–129.

жения исследований и обеспечения публичной службы для блага граждан штата Флорида, сообществ и экономики народ устанавливает систему управления для университетской системы штата Флорида”²⁴. В этом положении развитие высшего образования рассматривается как важнейшая предпосылка и фактор экономического процветания штата.

Таким образом, в отличие от Конституции США, которая лишь имплицитно и опосредованно (через практику Верховного суда США и федеральное законодательство) регулирует вопросы высшего образования, подавляющее большинство учредительных актов штатов содержит значительное количество специализированных положений относительно высшего образования (лишь пятая часть конституций штатов не содержит специальных отдельных положений или упоминаний о высшем образовании). Следует отметить тенденцию нарастания объема конституционного регулирования высшего образования в новейших

конституциях. Несмотря на количественное преобладание конституций XVIII–XIX вв., в XX в. большинство из них претерпели существенные изменения, в том числе с точки зрения расширения регулирования социальных вопросов, в частности образования. Как уже упоминалось ранее, только Конституция штата Нью-Джерси, подготовленная в XX в. и действующая в настоящее время, не содержит положений о высшем образовании.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что основными направлениями конституционного регулирования в штатах являются определение общих целей и социального значения образования, регламентация финансовых основ высшего образования, статуса органов управления и координации высшего образования в штате, статуса отдельных институтов высшего образования, закрепление принципа равноправия в системе образования, основ взаимоотношений церкви, высшей школы и государственной власти, в том числе вопросов финансирования религиозных учебных заведений и религиозной образовательной деятельности.

²⁴The Constitution of the State of Florida 1968 // <http://www.leg.state.fl.us/Statutes/index.cfm?Mode=Constitution&Submenu=3&Tab=statutes&CFID=44762251&CFTOKEN=23515869>