

РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В США ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XX в.¹

© 2008 г. Б. В. Николаев²

Существуют различные подходы к периодизации развития высшей школы США. Известный исследователь современных проблем американского высшего образования Р.Л. Гейгер например, выделяет 10 этапов: реформационный период (1636–1740), когда появляются первые колледжи, тесно связанные с реформационным движением и имеющие строгие конфессиональные цели; период возникновения колониальных колледжей (1745–1775); становление основ нового республиканского образования (1776–1800); завершение становления республиканского образования (1800–1820); развитие классических и деноминационных колледжей (1820–1850); период новых подходов (1850–1890); период роста и стандартизации, начиная с 1890-х годов и до Первой мировой войны; начало перехода от элитарного к массовому образованию в период между двумя мировыми войнами; так называемая академическая революция (1945–1975); период правового регулирования, прежде всего на уровне штатов в сфере организации и функционирования высшей школы³.

Другой авторитетный американский исследователь К. Керр выделяет три этапа особой значимости в развитии высшего образования в США. Первый этап начинается с создания университетов еще в колониальный период (Гарвардский университет, Университет Уильяма и Мери). Второй период – с Гражданской войны, т.е. с 60-х годов XIX в. В этот период появляется законодательное регулирование высшего образования в США. Третий период начинается с 60-х годов XX в. и рассматривается как основополагающий в системе реформирования высшей школы в Соединенных Штатах⁴.

Революционный характер изменений, произошедших как внутри самой системы высшего образования, так и во взаимоотношениях высшей школы и права во второй половине XX в. отмечают и такие известные специалисты, как У. Каплин и Б. Ли. “Изменения студенческого контингента и преподавательского состава, значительный рост количества и разнообразия институтов и образовательных программ, прогресс в технологиях, большая зависимость и частных, и публичных институтов от федеральной финансовой помощи и поддерж-

ки исследований, увеличение зарубежных программ и совместных предприятий между американскими и зарубежными университетами, расширение взаимодействия с коммерческими частными предприятиями – все это самым существенным образом изменило правовую и политическую обстановку для колледжей и университетов”⁵.

В Соединенных Штатах Америки широко распространено мнение о том, что новая политика федерального правительства в области высшего образования началась со времени Второй мировой войны, когда правительство стало выделять университетам крупные ассигнования на научные исследования и довольно значительные суммы для стипендий мобилизованным. Однако такие изменения не были вызваны стремлением непосредственно модернизировать систему высшего образования, а, напротив, имели иные побудительные мотивы. Так, выделение крупных научных ассигнований университетам было вызвано не намерением правительства заняться совершенствованием университетской системы как таковой, а тем, что в США фундаментальная наука, развития которой потребовали нужды войны, была в основном сконцентрирована в университетах. Ассигнования на стипендии согласно Закону 1944 г. о льготах ветеранам войны также были вызваны не желанием правительства развивать высшее образование, а стремлением сократить число безработных, так как послевоенная американская экономика оказалась не в состоянии обеспечить работой несколько миллионов демобилизованных. Не случайно ассигнования по данной программе были наибольшими после Второй мировой войны и агрессии США в Корею, а к концу 50-х и началу 60-х годов XX в. сократились, хотя именно в это время нехватка кадров высшей квалификации стала ощущаться в стране особенно остро.

В своем послании 1944 г. “О состоянии Союза” Президент Ф.Д. Рузвельт в качестве одного из главных приоритетов назвал проект принятия “второго Билля о правах”⁶. В 1944 г. был принят первый “Закон о помощи и льготах демобилизованным и военнослужащим”, более известный как “Джи-Ай Билль” (GI Bill), за которым последовали соответствующие программы, предоставляющие средства для дальнейшего образования ветеранов. Только на уровне колледжей данным законом воспользовались 2 232 тыс. ветеранов⁷. Что же касается мер по развитию собственной системы подготовки кадров, то на протяжении более 10 по-

¹ Статья подготовлена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект № 07-06-00247а.

² Доцент кафедры теории права и государственно-правовых дисциплин Пензенского государственного педагогического университета, кандидат исторических наук.

³ См.: Geiger R.L. The Ten Generations of American Higher Education // American Higher Education in the Twenty-First Century: social, political, and economic Challenges / Ed. by P.G. Altbach, R.O. Berdahl, P.J. Gumpert. Baltimore, 2005. P. 39–61.

⁴ См.: Kerr Cl. The Great Transformation in Higher Education, 1960–1980. Albany, 1991. P. XI–XIII.

⁵ Kaplin W. A., Lee B. A. The Law of Higher Education. San Francisco, 2007. P. 17.

⁶ См.: Bowen W.G., Kurzweil M.A., Tobin E.M. Equity and Excellence in American Higher Education. Charlottesville, 2006. P. 30.

⁷ См.: ibid. P. 31.

слевоенных лет федеральное правительство ограничивалось лишь изучением этой проблемы. В 1946 г. была создана “Комиссия Трумэна по высшему образованию”. После нескольких месяцев интенсивной работы она выпустила шеститомный отчет о своей деятельности под общим названием “Высшее образование для американской демократии”. Комиссия признала двумя главными препятствиями на пути расширения образовательных возможностей неравенство образовательных условий, предоставляемых различными штатами, и недостаточность семейных доходов. В отчете признавалось, что для большинства молодежи “вид и стоимость образования зависят не от их способностей, а от семьи или общины, в которых им довелось родиться или, что еще хуже, от цвета кожи или религии их родителей”. За семь лет до знаменитого решения Верховного суда США по делу “Браун против Совета по вопросам образования” Комиссия осудила доктрину “разделенные, но равные” и систему квотирования как “неамериканскую”, которая “не может быть оправдана какими-либо основаниями, совместимыми с демократическими принципами”⁸. Комиссия представила в целом адекватный и смелый для своего времени отчет, который, однако, остался простой констатацией намерений, не будучи реализованным в конкретные образовательные реформы. И даже 10 лет спустя, когда в обстановке действительно острой нехватки квалифицированных кадров созданная Президентом Эйзенхауэром “Комиссия Джозефа” представила на рассмотрение Конгресса США законопроект о срочных и крайне необходимых мерах по совершенствованию американского высшего образования, этот законопроект также не встретил энтузиазма ни в Палате представителей, ни в Сенате. Дебаты растянулись на многие месяцы. Сомнительно, что результатом этих обсуждений явились бы какие-то законодательные действия, если бы в 1957 г. Советский Союз не запустил свой спутник⁹. Сенсационная демонстрация советских научно-технических достижений потрясла всю страну, вызвала шок, смятение в Конгрессе и превратила предмет довольно вялых дебатов в животрепещущую общенациональную программу. Запуск спутника был воспринят в США как показатель преимущества Советского Союза в научном образовании; отставание США в космических исследованиях объяснялось не столько недостаточным вниманием правительства к космическим программам, сколько низким уровнем преподавания и подготовки кадров. В течение 1957–1958 гг. члены Конгресса внесли на рассмотрение около 1500 законопроектов, свыше 80 из которых были приняты. Завершением дебатов явился Закон об образовании в целях национальной защиты, принятый Конгрессом 2 сентября 1958 г. Данный закон предоставлял помощь школьным системам штатов и муниципальных образований для финансирования научных исследований в сфере образования, стимулирования преподавания математики, современных иностранных языков и ряда других предметов, а также с целью совершенствования работы статистических служб штатов и руководства учебных заведений. Было обращено внимание на возрастающую роль довузовской подго-

товки и деятельность комиссий по составлению различного рода тестов. Особое внимание уделялось процессу кредитования студентов высшей школы. Кроме того в Законе содержались рекомендации по проведению экспериментов, нацеленных на использование телевидения в плане образования и профессионального обучения. На первом плане оказались технические специальности, необходимые для усиления национальной обороны. Таким образом, данный Закон рассматривался правительством как источник обеспечения мощи страны, при этом общенациональные интересы связывались с задачами высшего образования. Закон 1958 г. положил начало новому этапу целевого финансирования высшего образования¹⁰.

Между тем включение высшего образования в качестве одного из важнейших приоритетов произошло позднее, в 60-е годы, в связи с принятой политикой стимулирования экономического роста и под влиянием общего признания ключевого значения образования в экономическом развитии. Именно на 60-е годы приходится кульминация законотворчества в области высшего образования. Закон о материально-техническом обеспечении высших учебных заведений 1963 г. (Higher Education Facilities Act) учредил гранты и низкопроцентные кредиты для государственных и частных некоммерческих институтов высшего образования в целях создания и совершенствования различных образовательных возможностей (классов, библиотек, лабораторий)¹¹. В 1966 г. был принят так называемый Закон о международном образовании (International Education Act), который предоставил гранты институтам высшего образования для организации и усиления работы центров, связанных с различными международными исследованиями. В том же году Закон об образовании взрослых (Adult Education Act) учредил гранты, поощряющие расширение образовательных программ для взрослых. Наиболее важным федеральным законом в этой области является Закон о высшем образовании 1965 г., значительная часть которого посвящена проблемам финансирования высшего образования как в целом, так и отдельных его элементов (финансовая помощь студентам, содействие высшему образованию женщин и представителей национальных меньшинств, стимулирование разнообразных инновационных проектов, исследовательской деятельности преподавателей)¹². К 1980 г. с учетом поправок 1972 и 1980 годов этот Закон позволил предоставить финансовую помощь более чем половине всех студентов страны (3.6 млн.)¹³. В частности, поправки к Закону о высшем образовании 1972 г. обеспечили значительную финансовую помощь студентам и послужили толчком для

¹⁰ См.: *ibid.* P. 49–52.

¹¹ См.: *Kaplin W.A.* The Law of Higher Education. San Francisco, 1985. P. 511.

¹² См.: A Compilation of Federal Education Laws / Comm. On econom. a. educational opportunities of the U.S. House of Representatives. Comm. on labor a. human resources of the U.S. Senate, 104 Congr., 1 sess. Wash., 1995. Vol. 3. Higher Education. P. 1–604.

¹³ См.: U.S. Department of Education 1980. Annual Report. Wash., 1980. P. 2.

⁸ *Ibid.* P. 34–36.

⁹ См.: *Politics of Intervention. External Regulation of Academic Activities and Workloads in Public Higher Education* // *Academe*. 1996. № 1. P. 46–47.

осуществления перехода высшего образования от “массового” к “всеобщему”¹⁴.

Упомянутый выше основополагающий Закон 1965 г. состоял из XII разделов. *Первый раздел* – “Партнерство ради повышения качества образования” – регулировал вопросы сотрудничества школ, колледжей и университетов как трех основных звеньев американской системы образования. Он предусматривал комплекс соглашений, направленных на унификацию и интеграцию различных двухгодичных и четырехгодичных институтов образования в единую систему. Такая система должна была послужить дополнительной гарантией обеспечения высшего образования для всех американцев, особенно имея в виду доступность и равные образовательные возможности через телекоммуникации.

Второй раздел – “Академические библиотеки и информационные службы” – был посвящен проблемам предоставления финансовой, технической, консультационной помощи образовательным учреждениям с целью содействия развитию академических библиотек, а также различных информационных служб.

Третий раздел – “Институциональная помощь” – предусматривал предоставление особого режима поддержки тем учреждениям высшего образования, которые обеспечивали доступ в высшую школу представителям расовых и национальных меньшинств, а также малообеспеченных слоев населения.

Четвертый раздел – “Помощь студентам” – содержал основные и специальные положения относительно условий, процедуры и размеров предоставления финансовой помощи студентам. Он стал наибольшим по объему разделом Закона. В данном разделе содержались положения о финансовой помощи студентам, о федеральных дополнительных образовательных грантах, о субсидиях, выдаваемых штатами для стимулирования своих студентов, о специальных программах для поддержки студентов, родители которых заняты на временных и сезонных сельскохозяйственных работах, и др. Также говорилось об образовательной программе имени Роберта С. Берда, предназначенной для оказания помощи институтам высшего образования, оказывающим специальные услуги студентам из семей с низкими доходами. Были также рассмотрены программы занятости студентов и рассмотрены технические вопросы, связанные с регулированием общей процедуры выявления нуждающихся студентов и оформления грантов и займов.

В *пятом разделе* – “Прием, увольнение и повышение квалификации преподавателей” – затрагивались вопросы повышения качества преподавания путем повышения квалификации, предусматривалось развитие национальных учительских академий, национального совета по профессиональным стандартам преподавания, поощрение выбора профессии преподавателя для представителей меньшинств.

Шестой раздел – “Международные образовательные программы” – предусматривал развитие таких программ, как “Международные программы и иностранные языки”, “Бизнес и международные образовательные программы”, “Институт международной политики” и др.

Седьмой раздел – “Создание и реконструкция академической материально-технической базы” – определял систему федеральных займов на соответствующие цели. При этом особое внимание было уделено существовавшему финансированию колледжей, предназначенных для обучения афроамериканцев.

В *разделе восьмом* – “Кооперативное образование” – освещались вопросы, связанные с совмещением образования с трудовой деятельностью независимо от публичного или частного статуса работодателя¹⁵.

Раздел девятый – “Программы послевузовского образования” – содержал перечень программ, направленных на поощрение послевузовского обучения женщин и представителей национальных меньшинств, а также на повышение квалификации преподавательского состава. Кроме того были предусмотрены программы помощи в подготовке к юридическим профессиям, а также программа создания так называемых юридических клиник (своего рода юридических справочных бюро).

В *десятом разделе* – “Программы совершенствования высшего образования” – речь шла о фонде для усовершенствования высшего образования, улучшения условий научной и инженерной деятельности представителей национальных меньшинств и женщин.

Одиннадцатый раздел – “Программы общественных услуг” – предусматривал расширение сотрудничества городских образовательных учреждений с частными и гражданскими организациями для решения проблем экономического развития, в частности улучшения городской инфраструктуры, реализации программ социальной политики, здравоохранения, жилья, охраны правопорядка, образования, охраны окружающей среды, планирования и подготовки рабочей силы¹⁶.

Двенадцатый раздел – “Общие положения” – содержал законодательные определения основных понятий (“институт высшего образования”, “некоммерческая структура”, “средняя школа” и др.), устанавливал принцип недискриминации в области высшего образования, а также основы взаимодействия между федерацией и штатами. Кроме того в рамках Департамента образования предусматривалось создание Национального консультативного комитета по качеству обучения. Одновременно под эгидой Конгресса США было предусмотрено создание Совместной комиссии по изучению институтов высшего образования¹⁷. В этом же разделе содержались положения относительно финансовой ответственности иностранных студентов, иностранных финансовых пожертвований на образовательные нужды, а также борьбы против употребления наркотиков и алкоголя.

Данный Закон многократно дополнялся и изменялся, в частности следует упомянуть поправки 1980, 1986, 1992, 1993 и 2003 годов. Закон о высшем образовании сыграл значительную роль в кодификации законодательства, посвященного высшему образованию в целом, и финансированию высшей школы в США, в частности. В то же время такая кодификация не является всеобъемлющей и систематической. Значитель-

¹⁴ Kerr Cl. The Uses of the University. Cambridge (Mass.), 1982. P. 151.

¹⁵ См.: A Compilation of Federal Education Laws... P. 472–473.

¹⁶ См.: ibid. P. 513.

¹⁷ См.: ibid. P. 526.

ное число программ государственного и частного финансирования высшей школы регулируется иными федеральными законами и законодательством штатов. Большую роль играет правотворчество исполнительной власти, в частности департаментов образования, обороны и др. Характерной чертой американской правовой системы, относящейся к семье общего права, является особое значение деятельности судов и судебных прецедентов. Закон об образовании 1965 г. продолжает оставаться одним из важнейших источников права высшего образования США.

В целом послевоенное тридцатилетие отмечено революционными изменениями как с точки зрения правовой регламентации и стандартизации высшей школы, так и с точки зрения количественного роста студенческой аудитории. Численность молодых людей, поступивших в колледжи после школы, возросла с 15 до 45%, а число студентов со степенью в период с 1945 по 1975 годы выросло в 9 раз¹⁸.

Американский исследователь Р. Гейгер называет поправки 1972 г. к Закону о высшем образовании “водоразделом” в развитии правового регулирования высшей школы в США. Они не только формально закрепили механизм предоставления помощи нуждающимся студентам (известные “Пелл-гранты”), но и расширили государственный регулятивный контроль над высшим образованием, прежде всего с точки зрения защиты интересов представителей нацменьшинств и женщин¹⁹.

Особое значение в системе регулирования высшего образования в США имеют законы, устанавливающие единые общедепартаментальные образовательные стандарты, исключающие рецидивы дискриминации. В целом для периода 1950–1970-х годов характерна активизация правозащитной борьбы в американском обществе. Наряду с вопросами расширения избирательных прав, совершенствования трудовых отношений и социального обеспечения одним из основных стал вопрос об улучшении деятельности всей системы образования в стране. В 1954 г. решение Верховного суда по делу “Brown vs. Board of Education” сделало дегрегацию американских школ конституционным императивом²⁰. Лозунг “Дегрегация в образовании” был официально провозглашен на высшем уровне именно в этом решении. Впоследствии учредили специальную Комиссию по гражданским правам для реализации Закона о гражданских правах 1964 г., запрещающего дискриминацию в рамках федеральных программ по признакам расы, цвета кожи и национального происхождения. Закон об экономических возможностях 1964 г. (Economic Opportunity Act) определил условия помощи для студентов из семей с низким уровнем доходов. Затем в ст. 9 Закона 1972 г. были внесены поправки о недискриминации по признакам пола. В 1974 г. был принят Закон о равных образовательных возможностях, направленный на устранение дискриминации и улучшение ситуации в сфере образования обездоленных и неполноценных детей. В 1975 г. появился Закон об оказании помощи индейцам в области самоопределения и образования (Indian Self-Determination and Educa-

tion Assistance Act). Закон об образовании для всех неполноценных детей (Education for All Handicapped Children Act), принятый в 1975 г., обеспечил гарантии образования для соответствующей категории детей. В 1979 г. был введен в действие Закон о гражданских правах американцев пожилого возраста, запрещающий дискриминацию, в том числе в области образования, по возрастному признаку.

Последовательно развивалась система федерального управления высшей школой США. В 1972 г. был создан Национальный институт образования, в 1974 г. – Национальный центр статистики в области образования, а в 1978 г. – Национальный институт исследований в отношении инвалидов²¹. К 1979 г. более 160 больших и малых образовательных и правозащитных программ были разбросаны по различным департаментам и агентствам. Закон о создании самостоятельного департамента образования был подписан 17 октября 1979 г. Президентом Дж. Картером. Первым секретарем Департамента образования была назначена Ширли М. Хофстедлер²². В октябре 2002 г. Конгресс принял Закон о преобразовании Службы исследований и развития в области образования в Институт научных исследований в сфере образования с целью проведения скоординированной программы разработок и оценок в отношении всего комплекса вопросов, связанных с обучением и подготовкой кадров.

Из законов начала XXI в., пожалуй, наибольший общественный резонанс приобрел Закон “Объединение и усиление Америки путем предоставления соответствующих средств, необходимых для предотвращения и борьбы с терроризмом”, в просторечии Патриотический акт (The USA Patriot Act). 11 октября 2001 г. Сенат США 99 голосами против одного принял этот акт, а 12 октября он был одобрен Палатой представителей (357 голосов “за” и 66 “против”). Данный акт 24 октября был подписан Президентом и 26 октября 2001 г. вступил в силу. Данный Закон вызвал значительную тревогу и некоторое непонимание в американском обществе, прежде всего среди сторонников политической оппозиции администрации Буша, а также в среде интеллигенции в связи с его моментальным принятием и введением в силу без серьезного и продолжительного обсуждения и анализа его последствий для развития американской демократии²³. В этой связи вспоминается завет отцов-основателей США: “Народ, отдавший предпочтение безопасности перед свободой, не получит ни свободы, ни безопасности”. Представители факультетов различных колледжей и университетов приняли резолюцию в защиту студентов и сотрудников вузов от возможного негативного воздействия Патриотического акта на их права и свободы. По их мнению, содержание Закона нарушает право академической свободы, поскольку от работников библиотек требуют предоставления информации о своих клиентах. Такие сведения они должны предоставлять сотрудникам Федерального бюро расследований по первому их требованию. Представители академических кругов направили свое обращение в Кон-

¹⁸ См.: Geiger R.L. Op. cit. P. 61.

¹⁹ См.: ibid. P. 64.

²⁰ См.: Brown v. Board of Education: a brief history with documents / Ed. by Jr. W.E. Martin. Boston, N.Y., 1998.

²¹ См.: U.S. Department of Education 1980. Annual Report. P. 3.

²² См.: ibid. P. 4.

²³ См.: Academic Freedom and National Security in a Time of Crisis. Report of an AAUP Special Committee // Academe. 2003. № 6. P. 39.

гресс с целью подтверждения факта нарушения прав граждан, закрепленных в Конституции США²⁴. Ответственность высказывается в пользу, по крайней мере, взвешенного подхода к решению вопросов безопасности с учетом иных, в некоторых случаях гораздо более масштабных негативных последствий, в том числе негативного восприятия США в мире и потери лидерства в мировых образовательных процессах²⁵.

Современное правовое регулирование высшего образования в США испытывает некоторые трудности и демонстрирует определенную непоследовательность. Федеральное законодательство по вопросам высшей школы продолжает оставаться несистемным, а в некоторых случаях и фрагментарным. Серьезные успехи в деле десеграции и преодоления всех форм дискриминации в сфере высшего образования не представляются абсолютными. Следует отметить значимые решения Верховного суда США 2003 г., которые, с одной

стороны, подтвердили возможность вузов предоставлять дополнительные льготы представителям расовых и национальных меньшинств в целях преодоления прошлой дискриминации, но, с другой стороны, создали целую систему дополнительных условий для таких программ.

Наряду со специализированными законами, посвященными непосредственно высшему образованию в США, большое значение имеют и законы, регулирующие гражданские права и создающие гарантии для их реализации в образовательной сфере. Все большее значение приобретает законодательство охранительного и, в частности, антитеррористического характера. Несомненно, система законодательного регулирования высшей школы США находится в состоянии «динамического равновесия», обладая, с одной стороны, определенной устойчивостью, а с другой – открытостью для дальнейших новаций в соответствии с меняющейся практикой и потребностями общественного развития, что в целом свойственно правовой системе общего права.

²⁴ См.: Academe. 2004. Vol. 90. № 5. P. 4.

²⁵ См.: Bowen W.G., Kurzweil M.A., Tobin E.M. Op. cit. P. 34–35.