

УДК 340.143 (73)

*Б. В. Николаев, Н. А. Павлова*

## ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ США И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ШТАТОВ

**Аннотация.** *Актуальность и цели.* Изменения в системе высшего образования современной России, необходимость повышения роли государственных органов субъектов России в деле правового регулирования высшего образования обуславливают важность изучения зарубежного опыта деятельности законодательных органов субъектов федерации в деле правовой регламентации высшего образования. Цель работы – проанализировать правовой статус законодательных органов штатов США, основные направления их правотворческой деятельности в сфере высшего образования. *Материалы и методы.* Реализация исследовательских задач была достигнута на основе использования официальных материалов Национальной конференции легислатур штатов, Комиссии по вопросам образования штатов США, а также изучения отечественных и американских доктринальных источников по данной проблеме. Методологический потенциал включает сравнительно-правовой метод, применение которого позволяет сопоставить параметры законодательных органов различных штатов; метод конкретно-правового анализа, позволяющий исследовать различные аспекты института правового регулирования высшего образования в США на уровне штатов; статистический метод, значимость которого очевидна для анализа данных, связанных с такими аспектами конституционного статуса законодательных органов, как срок полномочий, состав, статус депутатов. *Результаты.* Исследованы основные элементы правового статуса законодательных органов штатов США: состав, срок полномочий, структура, внутренняя организация палат, правовой статус депутатов, порядок работы легислатур. Рассмотрены основные направления законодательного регулирования высшего образования на уровне штатов. Отмечены основные модели законодательной регламентации деятельности советов штатов по вопросам высшего образования. *Выводы.* Изучение правовых основ деятельности законодательных органов штатов и их правотворчества в сфере высшего образования позволяет сделать вывод о значительном развитии законодательства о высшем образовании на уровне штатов США как с точки зрения объема правотворчества, так и в отношении расширения круга регулируемых вопросов.

**Ключевые слова:** штаты США, законодательные органы штатов, высшее образование.

*B. V. Nikolaev, N. A. Pavlova*

## THE PUBLIC AND LEGAL POLICY IN THE U.S. HIGHER EDUCATION AND STATE LEGISLATURES

**Abstract.** *Background.* The changes in the modern Russian system of higher education, the necessity to enhance the role of public authorities of the Russian constituent

territories in legal regulation of higher education determine the importance of studying foreign experience of the federal legislative bodies in the legal regulation of higher education. The purpose of the present paper is to examine the legal status of the U.S. state legislatures, the main tendencies of their legislative activities in higher education. *Materials and methods.* The implementation of the research tasks was achieved through the use of official records of the National Conference of State Legislatures, the Education Commission of the States, as well as the study of Russian and American doctrinal sources on the issue. The methodological potential includes comparative legal method, the employment of which enables us to compare the parameters of legislatures in different states; the method of concrete legal analysis allowing us to investigate various aspects of the legal regulation institute of higher education in the United States at the state level; the statistical method, which is obviously important to analyze data related to such aspects of the constitutional status of legislatures as term, structure, deputies' status. *Results.* The basic elements of the legal status of the U.S. state legislatures such as membership, term, structure, internal chamber organization, deputies' legal status, and legislature procedures have been studied. The main tendencies of legislative regulation of higher education at the state level have been considered. The basic models of legislative regulation of State Boards of Higher Education are pointed out. *Conclusions.* The study of the legal framework for state legislatures and their law-making activity in higher education suggests significantly developed higher education legislation at the state level in the USA considering both the scope of law-making and the expansion of the area of regulated issues.

**Key words:** U.S. states, state legislatures, higher education.

Высшее образование, рассматриваемое в качестве ключевого элемента постиндустриального общества, который обеспечивает не только духовное и социальное, но и политическое и экономическое единство и процветание нации, становится все более приоритетным направлением государственной политики в США. Федеральная власть демонстрирует устойчивый интерес к системе высшего образования и ростом объема федерального законодательства [1], и увеличением (рекордным в современном мире) финансирования высшего образования, и неизменным установлением основ правительственной политики в области высшего образования в Посланиях Президента США «О положении Союза» [2]. Тем не менее вопросы образования в соответствии с Конституцией США и конституционной доктриной и практикой отнесены к компетенции штатов. В этой связи именно легислатуры штатов определяют в значительной степени основные направления правового регулирования организации и функционирования системы высшего образования в различных штатах.

Прообразами современных легислатур штатов явились колониальные ассамблеи, которые не соответствовали современным стандартам демократического выборного представительного органа. Они в большей степени зависели от исполнительной власти, представляя интересы Короны и соответствующих компаний. Первая ассамблея собралась в Виргинии в 1619 г., затем в Массачусетсе в 1634 г., Коннектикуте в 1637 г. и Мэриленде в 1638 г. [3, p. 14]. Модели организации законодательных органов штатов имеют как значительные общие черты, так и существенные различия. Во всех штатах легислатуры имеют двухпалатную структуру и партийный характер. Исключением является законодательный орган штата Небраска, который конститу-

ционной поправкой 1934 г. был реформирован в однопалатный беспартийный орган.

Число членов legislatures различается от 49 в штате Небраска до 424 в штате Нью-Гэмпшир. Число сенаторов варьируется от 20 (Аляска) до 62 (Нью-Йорк) и 67 (Миннесота), число депутатов нижних палат от 40 (Аляска) до 203 (Пенсильвания) и 400 (Нью-Гэмпшир). При этом лишь в десяти штатах действуют более 50 сенаторов, тогда как в 29 штатах нижние палаты включают более ста депутатов, в том числе в десяти – более 150 депутатов. Численность парламентариев не всегда обусловлена численностью населения штата. Так, наиболее населенный штат Калифорния занимает лишь 29-е место по числу парламентариев, напротив, наиболее многочисленный парламент существует в штате Нью-Гэмпшир, который занимает лишь 41-е место по численности населения.

Срок полномочий верхних палат составляет четыре года (38 штатов) или два года (12 штатов), нижних палат – четыре года (пять штатов) или два года (45 штатов). В 1952 г. срок полномочий депутатов составлял два года в 47 штатах, сенаторов – четыре года в 32 штатах<sup>1</sup>.

Ограничение предельного срока полномочий депутатов законодательных собраний штатов произошло в 1990 г. в Калифорнии, Колорадо и Оклахоме, а впоследствии в 18 других штатах. Однако в четырех штатах (Массачусетс, Орегон, Вашингтон, Вайоминг) верховные суды штатов признали такие решения неконституционными, а в двух штатах (Айдахо и Юта) подобную корректировку осуществили законодательные органы. Таким образом, в настоящее время число штатов, ограничивающих предельный срок полномочий, составляет 15. В трех штатах для нижних палат такой срок составляет 12 лет, в 12 штатах – восемь лет. Для членов верхних палат в трех штатах (Калифорния, Арканзас, Мичиган) установлен предельный срок шесть лет, в трех штатах (Оклахома, Луизиана, Невада) – восемь лет, в восьми (Мэн, Колорадо, Флорида, Огайо, Южная Дакота, Монтана, Аризона, Миссури) – 12 лет, штат Небраска не имеет верхней палаты. При этом девять штатов устанавливают ограничение лишь на непосредственное переизбрание, тогда как шесть (Арканзас, Калифорния, Мичиган, Монтана, Оклахома, Невада) устанавливают пожизненный запрет на последующее избрание.

Законодательные органы штатов работают в сессионном режиме. В 44 штатах legislatures ежегодно собираются на регулярные сессии, при этом в девяти из них такие сессии рассматриваются как двухлетние, тогда как в шести штатах (Арканзас, Монтана, Невада, Северная Дакота, Орегон, Южная Каролина и Техас) регулярные сессии проводятся раз в два года (каждый нечетный год).

Продолжительность сессии ограничена (за исключением 12 штатов) конституцией (28 штатов), законом (четыре штата), правилами палаты (три штата) или косвенным образом (три штата)<sup>2</sup>. Специальные сессии предусмот-

<sup>1</sup> Higher education in the forty-eight states: a report to the governors' conference. – Chicago (Ill) : The Council of State Governments, 1952. – P. 122.

<sup>2</sup> “Legislator Compensation 2007”. National Conference of State Legislatures. March 2007. – URL: [http://www.nscl.org/programs/legismgt/about/07\\_legislatorcomp.html](http://www.nscl.org/programs/legismgt/about/07_legislatorcomp.html)

рены во всех штатах. Они созываются губернатором в 14 штатах, губернатором и легислатурой в 32 штатах. Как правило, повестка дня специальной сессии должна определяться при ее созыве.

Основу структуры законодательных органов составляют постоянные комитеты, число которых различается от 47 (Ассамблея штата Висконсин), 40 (Палата штата Техас), 37 (нижние палаты в штатах Нью-Йорк и Иллинойс) до четырех комитетов в сенате штата Мэн, шести комитетов в Сенате штата Мэриленд и нижней палате штата Мэн [3, р. 61]. Как правило, возглавляет нижнюю палату спикер (в штате Северная Дакота – лидер большинства), верхнюю палату – президент, лидер большинства или временный президент.

Партийный состав законодательных органов штатов в 2008 г. определяется господством демократов, которые контролируют легислатуры 20 штатов, в 13 штатах доминируют республиканцы, в остальных 13 штатах действуют «разделенные парламенты», одна из палат которых контролируется республиканцами, другая демократами (законодательный орган штата Небраска является официально непартийным). Лишь один сенатор и 18 представителей во всех штатах являются независимыми или представляют другие партии<sup>1</sup>.

Существенным образом различаются денежные вознаграждения депутатов и сенаторов в различных штатах, которые могут рассчитываться по дням (семь штатов), неделям (в штате Вермонт), по двухлетнему периоду (в штатах Южная Дакота и Нью-Гэмпшир), по календарному году (в 39 штатах). В штате Нью-Мексико общее вознаграждение не предусмотрено, хотя, как и в других штатах, предусматривается компенсация за дни работы на сессии. Ежегодное вознаграждение составляет от 113 000 долл. в штате Калифорния до 7 200 долл. в штате Техас<sup>2</sup>.

В то же время такое существенное различие денежных выплат во многом обусловлено типом легислатуры. В зависимости от соотношения «профессиональных» и «общественных» депутатов различают так называемые «красные» легислатуры, которые предполагают освобожденную профессиональную деятельность депутатов (восемь штатов), «белые» легислатуры (25 штатов) предполагают занятость и источники доходов депутатов как от законодательной, так и от других видов деятельности, в «синих» штатах (17 штатов) депутаты, наряду с парламентской, осуществляют и иную профессиональную деятельность, их часто называют «традиционными» или «гражданскими». Первая модель характерна для больших (в том числе включающих мегаполисы) штатов, вторая – для средних по численности населения субъектов федерации, тогда как последняя – для малочисленных «сельских» штатов<sup>3</sup> [4, с. 220].

Количественные характеристики законодательной деятельности легислатур штатов существенно разнятся. Так, в 2003 г. легислатуры штатов приняли в совокупности более 23 000 биллей и резолюций, но наряду с явными лидерами – штатами Арканзас (1816 биллей), Техас (1384 биллей), Луизиана

---

<sup>1</sup> National Conference of State Legislatures. 2008 Partisan Composition of State Legislatures. – URL: <http://www.ncsl.org/statevote/partycomptable2008.html>

<sup>2</sup> “Legislator Compensation 2007”. National Conference of State Legislatures. March 2007. – URL: [http://www.ncsl.org/programs/legismgt/about/07\\_legislatorcomp.html](http://www.ncsl.org/programs/legismgt/about/07_legislatorcomp.html)

<sup>3</sup> NCSL Backgrounder: Full- and Part-Time Legislatures. – URL: [http://www.ncsl.org/programs/press/2004/backgrounder\\_fullandpart.html](http://www.ncsl.org/programs/press/2004/backgrounder_fullandpart.html)

(1307 биллей), Калифорния (1156 биллей), Виргиния (1038 биллей) – в штате Огайо было принято лишь 56 биллей, в штате Пенсильвания – 674<sup>1</sup>.

Анализ законодательства 2006 г. в штатах демонстрирует устойчивый интерес к вопросам образования. В 15 штатах легислатуры или непосредственно население приняли акты по образовательным вопросам, в том числе по вопросам высшего образования (или отклонили их), в том числе в штатах Огайо, Аризона, Калифорния, Гавайи, Луизиана, Мичиган. Если в штатах Невада и Огайо конституционные образовательные реформы завершились неудачей, то образовательные поправки к конституциям штатов Род-Айленд и Вайоминг были приняты.

В штате Виргиния в 2005 г. был принят важнейший Закон о реформировании системы финансирования и управления высшим образованием, согласно которому публичные институты сохранили статус агентств штата, но дифференцируются на три группы по возрастающей степени автономии. В то же время расширение автономии обусловлено выполнением институтами 12 законодательно определенных целей, в том числе обеспечения доступности высшего образования, взаимодействия с системой среднего образования, развития системы трансфертов между двух- и четырехгодичными колледжами, более продуманного и стратегического планирования в сфере высшего образования, наконец, обеспечения безопасности студентов. Совет штата Виргиния по высшему образованию ежегодно оценивает степень реализации этих целей институтами высшего образования<sup>2</sup> [9]. Следует отметить постепенную активизацию деятельности легислатур штатов, хотя еще в 1950–1960-е гг. «говорилось о практически полном падении роли легислатур, низведении их до положения некомпетентных, безвластных, дурно организованных органов» [4, с. 252].

Роль штатов в сфере высшего образования, равно как и роль соответствующего конституционного организационного механизма, претерпела существенные изменения во второй половине XX в. Если 1960–1970-е гг. – время создания новых структур управления образованием в штатах – демонстрировали подход, выражающийся в «централизации, рациональном планировании и управленческой направленности», то последние десятилетия XX в. и начало XXI в. отмечены переходом к «рыночно ориентированному стратегическому планированию» как основе деятельности штатов в сфере высшего образования. Основным направлением реформ стало перераспределение властных полномочий между различными элементами государственного механизма на трех уровнях (общештатные советы, консолидированные или мультикампусные советы, институциональные управляющие советы).

Преобразования были отмечены переходом от классических жестких планов в сфере образования к планированию маркетингового типа при возрастающей роли именно специализированных органов в деле определения приоритетов единой публичной политики и развития системы высшего образования. Приоритетными аспектами реформы стали политический анализ и разрешение возникающих проблем; определение миссии институтов выс-

<sup>1</sup> “Legislator Compensation 2007”. National Conference of State Legislatures. March 2007. – URL: [http://www.nslc.org/programs/legismgt/about/07\\_legislatorcomp.html](http://www.nslc.org/programs/legismgt/about/07_legislatorcomp.html)

<sup>2</sup> Checks and balances: the restructuring of Virginia's public higher education system. – URL: [http://www.highereducation.org/reports/checks\\_balances/exec\\_summary.shtml](http://www.highereducation.org/reports/checks_balances/exec_summary.shtml)

шего образования; надзор и одобрение академических программ с точки зрения оценки их качества; развитие системы информации, оценки и отчетности в системе высшей школы; регистрация, лицензирование и надзор за деятельностью институтов высшего образования; бюджетное развитие и распределение ресурсов; предоставление финансовой помощи студентам; общее регулирование со стороны штатов деятельности прежде всего публичных институтов, а также некоммерческих и коммерческих частных вузов; реализация общештатных проектов и инициатив в сфере высшего образования [5].

Если в первой половине XX в. лишь в нескольких штатах существовали общештатные управляющие или координирующие советы, то уже к началу 1970-х гг. только в четырех штатах отсутствовали такие советы. Поправки к Закону о высшем образовании 1972 г., предусматривавшие установление в штатах специальных планирующих образовательных комиссий, обусловили реформирование данных структур во многих штатах, а во второй половине 1970-х гг. неблагоприятные экономические условия побудили штаты перейти к более активной регулирующей политике, включающей определение миссии вузов и надзор в отношении академических программ.

С улучшением экономического климата в 1980-е гг. восторжествовал неолиберальный подход к публичной политике, в основу которого положены идеи децентрализации, дерегуляции и приватизации, сбалансированные развитием мер повышения эффективности и стимулирующего финансирования, что создает условия для ориентации вузов на публичные цели. И, несмотря на «всплески» старого регулирующего подхода в связи с периодами рецессии рубежа 80-х и 90-х гг. XX в. и настоящего периода, доминирующей тенденцией становится именно новый подход к системе организации образовательной политики, ориентирующийся на стратегическое планирование, маркетинговые механизмы и децентрализованные косвенные методы контроля. Главное изменение последних 25 лет – переход от контрольных функций штата в отношении публичных институтов к использованию гибкой финансовой политики и финансового стимулирования.

#### **Список литературы**

1. **Николаев, Б. В.** Федеральное законодательство о высшем образовании США / Б. В. Николаев // *Право и образование*. – 2010. – № 6. – С. 18–27.
2. **Николаев, Б. В.** Послания Президента США: правовая политика в сфере высшего образования / Б. В. Николаев // *Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В. Г. Белинского*. – 2011. – № 1. – С. 129–135.
3. **Little, Th. H.** The Legislative Branch of State Government: People, Process, and Politics / Th. H. Little, D. B. Ogle. – Santa Barbara (California) ; Denver (Colorado) ; Oxford : ABC-CLIO, 2006. – XIX. – 490 p.
4. **Лафитский, В. И.** Конституционный строй США / В. И. Лафитский. – М. : Контракт, 2007. – 317 с.
5. **McGuinness, A. C.** State policy and postsecondary education. The Education Commission of the States, 2001 / A. C. McGuinness. – URL: <http://www.esc.org/clearinghouse/31/61/3161.html>

#### **References**

1. Nikolaev B. V. *Pravo i obrazovanie* [Law and education]. 2010, no. 6, pp. 18–27.
2. Nikolaev B. V. *Izvestiya Penzenskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. V. G. Belinskogo* [Proceedings of Penza State Pedagogical University named after V. G. Belinsky]. 2011, no. 1, pp. 129–135.

3. Little Th. H., Ogle D. B. *The Legislative Branch of State Government: People, Process, and Politics*. Santa Barbara (California); Denver (Colorado); Oxford: ABC-CLIO, 2006, vol. XIX, 490 p.
4. Lafitskiy V. I. *Konstitutsionnyy stroy SShA* [Constitutional system of the USA]. Moscow: Kontrakt, 2007, 317 p.
5. McGuinness A. C. *State policy and postsecondary education. The Education Commission of the States*. 2001. Available at: <http://www.esc.org/clearinghouse/31/61/3161.html>

---

**Николаев Борис Викторович**

кандидат исторических наук, доцент,  
кафедра правовых дисциплин,  
Пензенский государственный  
университет  
(Россия, г. Пенза, ул. Красная, 40)

E-mail: [nikolboris@yandex.ru](mailto:nikolboris@yandex.ru)

**Nikolaev Boris Viktorovich**

Candidate of historical sciences, associate  
professor, sub-department of legal  
disciplines, Penza State University  
(40 Krasnaya street, Penza, Russia)

**Павлова Наталья Анатольевна**

кандидат педагогических наук,  
заведующая кафедрой иностранных  
языков, Пензенский государственный  
университет  
(Россия, г. Пенза, ул. Красная, 40)

E-mail: [nataliia.pavlova@inbox.ru](mailto:nataliia.pavlova@inbox.ru)

**Pavlova Nataliya Anatol'evna**

Candidate of pedagogical sciences, head  
of sub-department of foreign languages,  
Penza State University  
(40 Krasnaya street, Penza, Russia)

---

УДК 340.143 (73)

**Николаев, Б. В.**

**Государственно-правовая политика в сфере высшего образования США и законодательные органы штатов / Б. В. Николаев, Н. А. Павлова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2013. – № 3 (27). – С. 5–11.**