

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА АДМИНИСТРАЦИИ Б. ОБАМЫ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Аннотация. В статье рассматриваются основные направления и формы образовательной политики новой администрации Б. Обамы. Проводится анализ законодательских инициатив, подзаконного правотворчества, президентских посланий в сфере высшего образования, рассматривается деятельность новой администрации по защите прав различных социальных групп в области образования.

Ключевые слова: президент США, высшее образование, права человека.

Abstract. The article considers the major initiatives of B. Obama's administration concerning higher education policy. The author analyses the President's legal initiatives, executive orders, addresses and speeches. The activity of Obama's administration concerning human rights policy within the system of higher education is also reviewed.

Key words: the President of the USA, higher education, human rights.

Политика в сфере образования в целом и высшего образования в частности уже традиционно рассматривается в США в качестве одного из приоритетов президентской программы независимо от партийной принадлежности главы государства или внутривластной или внешнеполитической конъюнктуры. Двухпартийный характер образовательной политики и законодательства особо подчеркивает и Президент Б. Обама. В своем выступлении в Северной Каролине 6 декабря 2010 г. он не только приводил исторические примеры президентов-республиканцев А. Линкольна и Д. Эйзенхауэра, способствовавших развитию образовательного законодательства, но и отметил общее межпартийное сотрудничество в ходе масштабных образовательных реформ Дж. У. Буша и У. Дж. Клинтона. По мнению Обамы, межпартийный консенсус неотвратим, если возобладают не конъюнктурные стремления «к победе на выборах, но к победе над будущим» [1]. В то же время и сейчас сохраняется некоторое различие партийных подходов, что, в частности, проявилось в написании коллективного открытого письма руководителям колледжей и университетов, подписанного ведущими представителями Республиканской партии в Конгрессе по вопросам образования сенаторами М. Энц и Л. Александером и конгрессменами Дж. Клине и Б. Гутри. В письме от 15 декабря 2009 г. проводилась аргументированная критика политики Департамента образования по свертыванию Федеральной программы семейных образовательных займов.

Каждый президент формулирует не только системную образовательную политику, но и своего рода образовательный лозунг администрации. Для У. Дж. Клинтона это обязательный для каждого американца уровень двухлетнего колледжа, для У. Дж. Буша – всеобщий четырехлетний колледж. Подобная тенденция сохраняется и в течение работы новой демократической администрации Б. Обамы, который заявил в речи от 14 июля 2009 г. о том, что к 2020 г. США должны стать первыми в мире по доле лиц, получивших образование в колледже. В другом своем выступлении от 6 декабря 2010 г.

Президент Б. Обама сравнил настоящий момент для американского общества и высшей школы с ситуацией полувековой давности, заявив о наступлении «момента Спутника для нашего поколения». В американской литературе распространено выражение «синдром Спутника», характеризующее состояние смуты и неуверенности американского истеблишмента и общества в целом, вызванное запуском СССР первого искусственного спутника Земли. Это событие продемонстрировало огромный прогресс Советского Союза в развитии науки и технологий. Оно послужило импульсом коренного изменения государственной политики в сфере образования и науки. США должны обеспечить «развитие настоящего и будущих поколений прежде всего посредством масштабных инвестиций в систему образования, ее модернизации и демократизации».

Новая администрация Президента Б. Обамы обеспечила продолжение политики демократического большинства 110-го Конгресса США (2008–2009), направленной на расширение финансовых гарантий доступности высшего образования для всех американцев. Обеспечив не только президентский пост, но и уверенное большинство в обеих палатах парламента, Демократическая партия США уже в первых законах существенным образом расширила федеральные программы помощи студентам и членам их семей. Даже в условиях кризиса Б. Обама признал образование, в том числе высшее образование, важнейшим приоритетом национальной политики, гарантией будущего процветания Америки. План новой администрации сочетает существенное расширение федерального финансирования образовательных программ при беспрецедентной экономии денежных средств налогоплательщиков за счет оптимизации финансовых программ, устранения ненужного дублирования, излишних посредников в финансировании, упрощения процедуры оформления кредита для пользователя, развития альтернативных экономных программ финансирования.

«Закон о восстановлении и реинвестировании американской экономики» [2], принятый Палатой Представителей Конгресса США 6 января и подписанный Президентом 17 февраля 2009 г., предусматривает увеличение размера грантов Пелла на 500 долларов, а с учетом других увеличений, гарантированных актами 110-го Конгресса, увеличение размера грантов Пелла по отношению к январю 2007 г. составит 37 % и охватит около 7 млн студентов. Закон также предусматривает учреждение нового налогового кредита «Американская возможность» (размером в 2500 долларов), который окажет поддержку 4 млн студентов. Предусматривается выделение 200 млн долларов на развитие программ «работа – учеба», которые позволяют одновременно расширять доступность высшего образования и увеличивать занятость американцев, в частности, Закон предусматривает создание рабочих мест дополнительно для 133 тыс. студентов. Уже первые результаты его действия показывают значительное позитивное влияние не только на ситуацию в высшей школе, но и в других сферах [3]. В марте 2009 г. подписан новый Закон о развитии добровольной деятельности и образовании, который предусматривает обеспечение роста численности корпуса волонтеров в рамках всей страны с 75 тыс. до 250 тыс., развитие программ Летней общественной службы, увеличение вознаграждений за общественную работу с целью оплаты будущего получения высшего образования, особое внимание к привлечению к участию

в программах пожилых американцев, инвалидов, других социально незащищенных групп, создание специального «Образовательного корпуса».

Участие в законодательном процессе является одной из наиболее значимых и эффективных форм реализации президентской политики. Оно реализуется в форме взаимодействия с фракциями палат Конгресса, наложения президентского отлагательного вето, а также в форме официальных заявлений администрации. Проблеме конституционного статуса президентских заявлений в отношении законов посвящен специальный Меморандум Президента США главам исполнительных департаментов и агентств от 9 марта 2009 г. [4]. Признавая, что такие президентские заявления не должны рассматриваться как способ отказа Президента от исполнения законодательных требований по причине политических разногласий, Барак Обама подчеркнул, что такие заявления выполняют «легитимную функцию в нашей системе, по крайней мере, пока они хорошо обоснованы конституционными возражениями». «В соответствующих ограниченных обстоятельствах они представляют осуществление конституционной обязанности Президента заботиться о должном исполнении законов и способствуют здоровому диалогу между исполнительной властью и Конгрессом». Б. Обама сформулировал четыре основных принципа издания таких официальных заявлений. Во-первых, администрация должна своевременно информировать Конгресс в рамках законодательного процесса о возражениях конституционного характера с тем, чтобы минимизировать случаи официальных конституционных возражений при подписании законов. Во-вторых, Президент будет исходить из презумпции конституционности законов и делать выводы только в соответствии с хорошо обоснованной интерпретацией Конституции. В-третьих, такие возражения конституционного характера должны быть сформулированы с достаточной определенностью оснований и содержания. Наконец, заявление должно содержать альтернативную формулировку законодательного положения.

Поскольку именно финансирование высшего образования является одним из основных направлений федерального законодательства и одновременно фактором федерального влияния в образовательной среде, большое, а во многом и центральное значение имеют бюджетные предложения Президента США. Предложенный новой администрацией Б. Обамы бюджет, показательно названный «Новая эра ответственности», также признает «ключом к успеху в XXI веке обеспечение каждому американцу образования мирового уровня от колыбели до профессиональной деятельности». Администрация констатирует наличие существенной проблемы в обеспечении доступности высшего образования, обусловленной высокой его стоимостью. Даже с учетом инфляции и увеличения финансовой помощи рост средней платы за обучение в четырехлетних публичных институтах высшего образования составил 26 % (в период с 2000/2001 по 2008/2009 учебный год). Более 60 % выпускников вузов имеют долговые обязательства в среднем до 20 тыс. долларов. Если из 20 % американцев с наилучшими социально-экономическими показателями 94 % продолжают свое образование в колледжах и университетах, то для 20 % наименее социально-экономически обеспеченных американцев это число составляет 54 % [5, с. 9]. Бюджет Департамента образования составляет 46,2 млрд долларов в 2009 г. и 46,7 млрд долларов в 2010 г. (по сравнению с 45 млрд долларов в 2008 г.). Следует учитывать и 81 млрд. долларов, предусмотренных Законом о восстановлении и реинвестировании американской

экономики. Бюджет не только предусматривает доведение в 2010/2011 учебном году размера гранта Пелла (который получает статус «обязательной государственной программы» (*mandatory program*)) до уровня 5500 долларов, но и его индексацию в зависимости от инфляции. Существенная ревизия предусмотрена в отношении программ студенческих займов в условиях финансового кризиса. В частности, планируется экономия более 4 млрд долларов в год (которые предполагается направить также на оказание помощи студентам) за счет прекращения практики субсидирования соответствующих финансовых институтов и создания системы конкуренции частных провайдеров в сфере студенческих займов. В этих целях к 2010/2011 учебному году предусмотрен переход к единой «Программе прямых займов» и отказ от «Программы федеральных семейных образовательных займов». Общая экономия, по предварительным прогнозам, должна составить 24,3 млрд долларов в течение пяти лет и 47,5 млрд долларов в течение десяти лет. Наконец, бюджет предполагает выделение более 2,5 млрд долларов на поддержку инновационных программ штатов по оказанию помощи малообеспеченным студентам для окончания высшего учебного заведения [5, с. 60–61].

Другой, возможно наиболее значимой, системной и программной, формой реализации президентской образовательной политики являются послания Президента США. Если в инаугуральной речи Президент ограничивается общими заявлениями о «трансформации наших школ, колледжей и университетов, чтобы они отвечали требованиям нового века» [6], то в первом специальном обращении к Конгрессу 24 февраля 2009 г. предложения Президента в сфере образования были более масштабными и конкретными. Начав с определения энергетики, здравоохранения и образования в качестве трех основных сфер инвестиций с целью обеспечения роста американской экономики, Б. Обама напомнил, что наиболее важные вехи развития американской государственности связаны с развитием системы образования. Так, развитие системы высшего образования способствовало успешному завершению промышленной революции. Знаменитый Джи-Ай Билль не только способствовал ресоциализации ветеранов Второй мировой войны, но и создал за счет обеспечения массового высшего образования самый крупный средний класс в мире. Научно-техническая революция до сих пор продолжает перестраивать наш мир.

Новый Президент США назвал знания наиболее ценным продуктом, который можно продать, а «хорошее образование является отныне не просто основной дорогой, открывающей широкие возможности, но их обязательным условием». Он констатировал, что, несмотря на то, что 3/4 рабочих мест требуют высшего образования, лишь около половины американцев получили его, при этом США занимают «одну из низших строчек в рейтинге индустриальных стран с точки зрения числа студентов, не завершивших курс обучения» (около половины всех поступивших в высшие учебные заведения). Одной из предпосылок возрождения экономики он считает «исторические инвестиции в образование», которые обеспечат доступность высшего образования дополнительно для 7 млн студентов. К 2020 г., по мнению Президента, США должны стать мировым лидером с точки зрения пропорции граждан, обладающих высшим образованием [7]. Кроме того, из 24 гостей, приглашенных на публичное выступление нового Президента США, пять представляли систему образования. В рамках первой своей пресс-конференции Б. Обама вновь под-

черкивает необходимость развития кредитования студентов, говоря, что прямые инвестиции в образование (наряду с развитием энергетики, здравоохранения и инфраструктуры) являются необходимым условием будущего экономического роста [8].

Вновь, уже специально обращаясь к определению основных направлений политики новой администрации в сфере образования, Обама подчеркивает, что именно сейчас, в условиях серьезного кризиса, «необходимо заложить фундамент будущего процветания», и прежде всего это касается сферы образования. «К 2016 г. четыре из каждых десяти рабочих мест потребует продвинутого уровня образования или профессиональной подготовки», что требует обратить особое внимание на развитие системы высшего образования, содействуя повышению уровня квалификации преподавателей. В качестве одного из главных направлений образовательной реформы Б. Обама провозглашает «обеспечение каждому американцу качественного образования в колледжах или профессиональных школах». Президент обратил особое внимание на такую проблему, как значительное число студентов, не завершающих успешно высшее образование, сравнив ее с «настоящей эпидемией» и призвав студентов ответственнее отнестись к процессу обучения [9].

В своем первом официальном «Послании о состоянии Союза» (послание 2009 г. не имело такого титула) Б. Обама вновь продемонстрировал особое внимание к вопросам образовательной политики. Термины, связанные с образованием, встречаются в тексте послания 26 раз, оно содержит и уже традиционный «образовательный» раздел. Несмотря на определенную лаконичность (около 270 слов), он определяет широкий круг приоритетов образовательной политики: пролонгацию действия Закона о начальном и среднем образовании, возрождение общинных колледжей, прекращение практики субсидирования налогоплательщиками банков в рамках программ студенческих займов, введение налогового кредита в размере 10 тыс. долларов для обучения в четырехлетнем колледже, увеличение размера грантов Пелла, ограничение выплат по студенческим займам лишь 10 % дохода, списание остатка долга по истечении 20 лет или 10 лет в отношении лиц, избравших государственную службу, в том числе в отношении учителей и военнослужащих. Кроме того, Б. Обама призвал университеты и колледжи оптимизировать свои программы с целью снижения стоимости образования. «Лучшая программа борьбы с бедностью – это образование мирового уровня». В целом образовательная программа Обамы органично встраивается в его общую стратегию оптимизации и, таким образом, сокращения государственных расходов при увеличении государственной поддержки социальных и инновационных программ [10].

Еще более определенно тенденция повышения роли образовательной тематики проявляется в Послании 2011 г. Послание содержит 75 терминов, связанных с образовательной проблематикой, и специальный раздел, посвященный образованию, объемом свыше 1000 слов. Примечательна прежде всего триада важнейших, по мнению Б. Обамы, шагов единой общенациональной реформы: инновации, образование, развитие инфраструктуры. Именно образование представляется центральным элементом данной программы. Президент США активно использует в качестве позитивного примера опыт образовательной политики Китая, Индии, Южной Кореи. Называя американские колледжи и университеты лучшими в мире, Президент отмечает лишь

девятое место США с точки зрения доли молодежи с высшим образованием, а также неблагоприятную ситуацию с естественно-научным и математическим образованием. Б. Обама вновь подчеркивает поворотный, судьбоносный характер современной ситуации для обеспечения будущего Америки, называя ее «моментом Спутника» для нынешнего поколения. Президент объявляет программу «Вперед к вершинам» приоритетной в сфере общего образования, отмечая повышение стандартов образования в результате реализации ее уже в 40 штатах. Послание предусматривает подготовку в течение 10 лет свыше 100 тыс. учителей в сфере естествознания, технических наук, математики. Доступное высшее образование для каждого американца, развитие налоговых льгот в сфере образования, государственная поддержка общинных колледжей, поощрение программы «образования на протяжении всей жизни» – все это подтверждает стратегическую цель: «к концу десятилетия вернуть США мировое лидерство в пропорции лиц, имеющих высшее образование» [11].

Новая администрация развивает и систему гарантий реализации конституционного принципа равноправия в сфере образования. 19 октября 2010 г. Президент Б. Обама учредил Инициативу Белого Дома по развитию образования испаноязычных американцев [12]. Комиссия, учреждаемая в рамках Инициативы, должна состоять из не более чем 30 членов, назначаемых Президентом, во главе с исполнительным директором. Исполнительный приказ провозглашает, наряду с другими, задачей Инициативы «увеличение доступа и успешного обучения в колледже испаноязычных американцев», в частности путем поддержки испаноориентированных институтов и общинных колледжей в рамках достижения стратегической цели – обеспечения мирового лидерства США к 2020 г. по пропорции населения, имеющего степень колледжа. Исполнительным приказом от 14 октября 2009 г. учреждается Президентская консультативная комиссия по вопросам американцев азиатского происхождения с целью повышения качества жизни этой группы с помощью участия в соответствующих федеральных программах. Сопредседателями комиссии являются главы департаментов образования и торговли, кроме того, глава Департамента образования обеспечивает финансирование и административную поддержку Инициативе [13].

Новый президент США Б. Обама уже 11 апреля 2008 г. заявил: «Мы должны построить мир, свободный от ненужных барьеров, стереотипов и дискриминации... обеспечить каждому шанс получить такое образование, в котором он нуждается, и независимую жизнь в качестве полноценных граждан в своем обществе». Администрация Президента заявила о намерении обеспечить подписание и ратификацию Сенатом США Конвенции ООН о правах инвалидов. Кроме того, план новой администрации в сфере обеспечения прав инвалидов в сфере образования предусматривает четыре основных элемента. Во-первых, дополнительное финансирование Закона об образовании инвалидов, в том числе в целях обеспечения расширения доступности колледжей для абитуриентов-инвалидов. Во-вторых, прекращение дискриминации и обеспечение равных возможностей путем поддержки Закона об американцах с ограниченными возможностями и улучшения его финансирования и реализации. В-третьих, содействие трудоустройству инвалидов, в том числе в сфере малого бизнеса, посредством предоставления федеральных гарантий и льгот. Наконец, обеспечение независимого существования инвалидов в обществе за счет развития различных программ поддержки [14].

Определенное значение в разработке политики новой администрации в этой области, очевидно, будет иметь специальный отчет Национального совета по инвалидности, опубликованный 31 марта 2009 г. Так, лишь 38 % инвалидов трудоустроены, тогда как доля работающих обычных граждан составляет 78 %. Еще более серьезные диспропорции сохраняются в сфере образования: до 25 % инвалидов не имеют среднего образования (по сравнению с 12 % американских граждан в целом), лишь 13 % работающих инвалидов получили образование в колледже (это более чем в три раза меньше по сравнению с остальными трудящимися). При этом если работники с неполным средним образованием имеют одинаковый уровень оплаты труда (22 тыс. долларов), то при наличии высшего образования имеет место уже значительный разрыв: 47 тыс. долларов для работников-инвалидов и 54 тыс. долларов для обычных граждан [15, с. 73]. Ситуация еще более обостряется в условиях кризиса. По данным Комиссии, по крайней мере в 32 штатах были урезаны ассигнования публичным колледжам и университетам, что ведет к сокращению персонала и специальных программ, в том числе содействующих образованию инвалидов. Совет рекомендует [15, с. 13–14] ратифицировать Конвенцию ООН о правах инвалидов и обеспечить финансирование Консультативной комиссии (учрежденной Законом о возможности высшего образования 2008 г.) по доступности для студентов-инвалидов учебных материалов в системе высшего образования.

Несомненно, характерным для новой администрации шагом стало и учреждение «Совета Белого Дома по делам женщин и девочек» [16]. Исполнительный приказ признает «поразительный прогресс в разрушении препятствий для успеха женщин», что проявляется и в «рекордном числе» женщин, обучающихся в высших учебных заведениях. В то же время отмечается и сохранение неравенства, в том числе неравная оплата труда (лишь 78 центов по отношению к каждому доллару, зарабатываемому мужчиной), и недостаточное представительство женщин в естественных науках, инженерном деле, сфере технологий. Особо подчеркивается, что данные вопросы затрагивают не только женщин, но и семьи и тем самым все американское сообщество. Таким образом, защита прав женщин реализуется не вопреки мужчинам и не за их счет, а ради самих мужчин и в их интересах. Парадоксально, статистика судебных решений по вопросам гендерного равенства показывает большую эффективность судебной защиты прав мужчин: в штате Техас с 1972 г. по 1993 г. из 27 исков 16 были инициированы мужчинами, в течение периода с 1971 г. по 1998 г. мужчины выступали в качестве истцов по гендерным спорам в 18 случаях, женщины лишь в десяти [17, с. 368–369].

Показательным является подписание Президентом Б. Обамой 29 января 2009 г. специального Закона о справедливой оплате труда, названного в честь Лили Ледбеттер, защищавшей свои права, в том числе и перед Верховным Судом США, на равную оплату труда независимо от пола, расовой и национальной принадлежности, возраста и других оснований. Несмотря на отказ Верховного Суда в 2007 г. по формальным основаниям защитить права Лили Ледбеттер, новый закон предусмотрел признание любого акта выплаты дискриминационной заработной платы основанием для обращения в суд. Тем самым отказ Верховного Суда рассматривать дело по существу в связи с истечением срока давности по данному иску лишен данным законом основания. Данная ситуация может быть первым проявлением возможного противо-

стояния демократической президентской администрации и парламентского большинства с одной стороны и консервативного, республиканского в основном по своему происхождению Верховного Суда США с другой.

Таким образом, новая демократическая администрация Б. Обамы продолжает рассматривать образование в качестве приоритетных направлений своей политики, развивая как традиционные, так и новые программы и гарантии, направленные на обеспечение доступного качественного высшего образования для каждого, независимо от расы, национальности, пола,

Список литературы

1. URL: <http://www.whitehouse.gov/blog/2010/12/06>
2. American Recovery and Reinvestment Act of 2009, Feb. 17, 2009; 123 Stat. 115, H.R. 1 / Public Law 111-5.
3. U.S. Department of Education. American Recovery and Reinvestment Act Report: Summary of programs and state-by-state data (November 2, 2009). – Wash. : GPO, 2009. – 251 p.
4. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, March 9, 2009. URL: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Memorandum-on-Presidential-Signing-Statements/
5. A new Era of Responsibility. Renewing America's Promise. – Wash. : Gov. print. office, 2009. – 126 p.
6. Inaugural Address by President Barack Hussein Obama, January 21, 2009. URL: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/inaugural-address/
7. Remarks of President Barack Obama Address to Joint Session of Congress. URL: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-of-President-Barack-Obama-Address-to-Joint-Session-of-Congress/
8. The first press conference, February 9, 2009. URL: http://www.whitehouse.gov/blog_post/the_first_press_conference/
9. Taking on Education, March 10, 2009. URL: http://www.whitehouse.gov/blog_post/taking_on_education/
10. Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union, January 27, 2010. URL: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=2010_record&doid=cr27ja10-109
11. Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union, January 25, 2011. URL: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/2011/01/25/remarks-president-state-union-address
12. Executive Order № 13555, «White House Initiative on Educational Excellence for Hispanic Americans», October 19, 2010. URL: <http://www.whitehouse.gov.the-press-office/2010/10/19/executive-order-white-house-initiative-educational-exellance-hispanic>
13. Executive Order № 13515, «Increasing Participation of Asian Americans and Pacific Islanders in Federal Programs», October 14, 2009, 674 FR 31105, October 19, 2009.
14. URL: <http://www.whitehouse.gov/agenda/disabilities/>
15. National Disability Policy: A Progress Report. – Wash. : National Council on Disability, 2009. – 100 p.
16. Executive Order № 13506, «Establishing a White House Council on Women and Girls», March 11, 2009, 74 FR 11271, March 16, 2009.
17. **Mansbridge, J.** Whatever happened to the ERA? / J. Mansbridge // Women and the United States Constitution: History, Interpretation and Practice / ed. by S. A. Schwarzenbach and Patricia Smith. – N. Y. : Columbia University Press, 2003. – P. 360–372.

Николаев Борис Викторович

кандидат исторических наук, доцент,
кафедра теории права и государственно-
правовых дисциплин, Пензенский
государственный педагогический
университет им. В. Г. Белинского

E-mail: nikolboris@yandex.ru

Nikolaev Boris Viktorovich

Candidate of historical sciences, associate
professor, sub-department of law theory
and public and legal disciplines,
Penza State Pedagogical University
named after V. G. Belinsky

УДК 342+378:73

Николаев, Б. В.

Правовая политика администрации Б. Обамы в сфере высшего образования / Б. В. Николаев // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2011. – № 2 (18). – С. 51–59.