

УДК: 342.951:37

Возможности совершенствования законодательства Украины об образовании на примере опыта США

Богдан Владимирович Деревянко
кандидат юридических наук, доцент
профессор кафедры хозяйственного и экологического права
Донецкого юридического института МВД Украины
E-mail: DEL2000@i.ua

***Аннотация.** В статье в качестве позитивов в административно-правовом регулировании отношений в сфере образования США отмечены наличие образовательных кодексов. Также в качестве возможного предмета заимствования в вопросах управления учебным заведением отмечен приоритет руководителя-менеджера над руководителем-ученым и руководителем-педагогом.*

***Ключевые слова:** административно-правовое регулирование, законодательство, штат, округ, образовательный кодекс, учебное заведение, Верховный суд США, Конституция США, руководитель-менеджер, руководитель-педагог.*

***Summary.** In the article as positives in the administrative and legal regulation of relations in the U.S. education noting the existence of the Education Codes. As well as the possible subject of borrowing in the management of the institution marked priority head manager over the head scientist and the head-teacher.*

***Key words:** administrative and legal regulation, legislation, state, district, the Education code, educational institution, The Supreme court of the United States, the U.S. Constitution, head-manager, head-teacher.*

В настоящее время сфера образования является одной из составляющих конкурентного преимущества государств. Благодаря подготовке специалистов по техническим, естественным, медицинским наукам, компьютерным и нанотехнологиям государство с недостаточным количеством полезных ископаемых и энергоресурсов может значительно опередить государства-конкуренты. Это было бы неплохим шансом для Украины и других государств СНГ, к сожалению отстающих в экономическом развитии от многих других государств мира. Однако и сфера образования Украины отстает от многих зарубежных аналогов. Такую ситуацию может исправить изучение положительного опыта государств, в которых сфера образования достигла высоких показателей. В частности достойным внимания является позитивный опыт США в административно-правовом регулировании деятельности субъектов сферы образования. Это регулирование содержит и позитивные, и негативные элементы. Нам интересны первые. Следует сказать, что изучению опыта административно-правового регулирования функционирования сферы образования США уделяли внимание ученые и практики из разных государств. В работе названы лишь некоторые из них: М. Ануфриев, О. Баева, А. Бандурка, Т. Боголиб, Н. Васильева, М. Вербенский, А. Вифлеемский, Л. Деева, Н. Демченко, М. Кларк, В. Козловский, К. Конрад, Д. Корф, Н. Курко, Б. Николаев, В. Огневьюк, Р. Хэнли, А. Ярмыш. Благодаря их работам попытаемся достичь цели статьи – выявить положения законодательства и практики управления сферой образования в США, внедрение которых в законодательство Украины позволит повысить показатели работы отечественной сферы образования.

С одной стороны правовое регулирование сферы образования в США, соответствующее законодательство и практика его применения значительно отличаются от украинских. С другой стороны, есть и определенное сходство. Например, перед обществом и учебными заведениями (далее – УЗ) США стоят «украинские проблемы» чрезмерной гуманитаризации образования за счет недовыпуска специалистов с образованием техническим. В целом законодательство и практика его применения уступают отечественным и являются неприемлемыми для нас, а отдельные представляют интерес и требуют изучения и внедрения.

США являются федеративным государством со специфичными отношениями между человеком и штатом, человеком и государством, штатами, штатом и государством. Основным субъектом права является не гражданин либо государство, как в большинстве государств мира, а именно штат (в соответствии с десятой поправкой к конституции США, федеральное правительство не имеет права устанавливать общенациональную систему образования, определять политику и учебные программы для школ, колледжей и университетов. Решение по вышеуказанным вопросам принимается на уровне штата или округа [1]). В США исторически сложилось так, что Вашингтон не играл серьезной роли в жизни деятелей образования. На протяжении первой половины XX века родители и учителя считали, что школами должна заниматься местная власть и власть штатов. При этом «местный контроль» за образованием сопровождался утверждением о том, что образование должно оставаться в стороне от политики, что невозможно в США, чья локальная жизнь подчинена интересам местных общин [2]. Возможно поэтому в США длительное время отсутствовала как таковая общегосударственная система образования с соответствующим министерством. Отдельные правила предоставления услуг в сфере образования определяются в пределах каждого штата; ВУЗы имеют реальную автономию. Как верно указывают российские ученые, ни в Конституции США, ни в поправках к ней термин «образование» не упоминается. Тем не менее, в X поправке к Конституции США закреплён принцип окончательной компетенции штатов, сформированный как «Полномочия, не предоставленные этой Конституцией федерации и пользование которыми не запрещено отдельным штатам, остаются за штатами или за населением» [3]. Однако структура образования в США сохраняется: вначале образовательные услуги предоставляют дошкольные УЗ; затем следует элементарная школа (как наша начальная школа), средняя школа, которая может быть академической, профессиональной или многопрофильной. Обучение в УЗ элементарной и средней школы начинается с тестирования на определение уровня интеллекта ученика и продолжается постоянной регулярной сдачей экзаменов и прохождением тестирований. К субъектам системы высшего образования США относятся колледжи и университеты. В связи с этим зарубежными и отечественными учеными высшее образование в США условно делится на два уровня: неуниверситетский и университетский. Между ними нет никакого законодательно задекларированного отличия и определяются они скорее уровнем квалификации, заложенной в определенной программе, нежели типом предлагающего ее учреждения [4]. Но если лицо стремится преподавать или заниматься наукой, то для него предусмотрено последипломное образование, к которому принадлежит магистратура и докторантура, которые предусматривают обучение от двух лет [5].

Министерство образования США было создано в 1979 году. До этого не существовало отдельного органа, который бы отвечал за осуществление образовательной политики (частично эти функции выполняли Департамент охраны здоровья, образования и социального благополучия). Правовую основу деятельности Министерства образования США составляет глава 48 Свода законов США, Положение о Министерстве, а также принимаемые им подзаконные нормативно-правовые акты, которые систематизируются в титуле 34 Кодекса федеральных нормативно-правовых актов и Федеральном реестре [6]. Основной правовой формой, в которой систематизируются законы, и является Свод законов США, разделенный на титулы (тома) по критерию предмета правового регулирования. Непосредственно вопросам образования посвящен 20 титул Свода законов. Титулы отличаются и с точки зрения юридического значения, поскольку одни из них (в соответствии со статьей 204 титула 1 Свода законов США) имеют прямое обязательное действие и применяются в суде как прямое доказательство наличия статусного права, тогда как положения других (в т.ч. и Титула 20 «Образование») могут рассматриваться лишь в качестве *prima facie* доказательств (при отсутствии доказательств в пользу обратного или в порядке опровергнутой презумпции) [7].

Сегодня Глава 28 Титула 20 содержит 8 подглав: I) Общие положения; II) Программы повышения качества подготовки преподавателей; III) Институциональная помощь; IV) Студенческая помощь; V) Развитие институтов; VI) Международные образовательные программы; VII) Программы развития высшего образования; VIII) Положения о грантах с целью

обеспечения трудоустройства юных правонарушителей, а также о противодействии насилию к женщинам в высшем образовании [8].

На уровне штатов принимаются законы и даже образовательные кодексы. Наиболее известны кодексы штатов Иллинойс, Калифорния, Кентукки, Техас, Монтана, Южная Каролина, Вирджиния, Джорджия, Пенсильвания, Делавар и др. Этими актами определяется компетенция специальных советов по образованию штатов. Для примера, соответствующий Совет по образованию в штате Техас включает 15 человек, 7 или 8 из которых переизбираются каждые 2 года. К компетенции Совета относится принятие и корректирование плана развития образования в штате; разработка учебных планов и программ, требований к выпускникам; разработка требований для получения лицензии экзаменатора совета по лицензированию школьных работников; устанавливает методику выявления одаренных детей для реализации соответствующей региональной программы; внедряет формы и требования к содержанию документов отчетности школьных округов за выполнение образовательных программ штата и результаты; прогнозирует развитие телекоммуникационных сетей; назначает совет директоров Центра образовательных технологий Техаса и др. [9].

УЗ США всех уровней могут быть как государственными или федеральными, так и частными. УЗ низшего уровня могут быть дочерними предприятиями либо структурными подразделениями УЗ высшего уровня. В колледжах ученики могут получить лишь образовательно-квалификационный уровень (далее – ОКУ) «бакалавр», тогда как в университетах – все другие ОКУ или ученые степени. Университеты могут быть: 1) общегосударственного значения, которые сочетают предоставление услуг по обучению и проведению научных исследований; 2) регионального значения со специализацией на подготовку специалистов для «земельных» и «морских» наук; 3) открытые, предоставляющие услуги по дистанционному образованию, повышению квалификации и т.п.

Каждый год ВУЗы США присуждают 1399542 степени бакалавра, 558940 – магистра, 48378 – доктора и 83041 – профессиональную степень. Имеющие степень бакалавра, более вероятно, будут иметь высокие доходы и лучшее место работы, чем те, кто имеет лишь свидетельство о среднем образовании. У тех, кто имеет степень доктора или профессиональную степень, дела идут еще лучше. Интересно, что в середине каждой из этих квалификационных категорий – бакалавра, магистра, доктора, специалиста (профессиональная степень) – будущее место работы и зарплата в значительной степени отличаются. Основная масса этих отличий обуславливается двумя причинами: спрос на узкие специальности и приобретенный статус (также это касается избирательности, репутации или престижа) учреждения, присуждающего степень. Степень взаимосвязи между этими двумя факторами и будущим местом работы и зарплатой сдерживается состоянием экономики [10]. При этом такое большое количество выпускников УЗ США и значительное количество рабочих мест в государстве появилось за последние годы, когда экономика США начала расти за счет экспорта в бывшие социалистические государства через открытие границ и другие государства за счет глобализации. А само начало современному развитию образования в США было положено в конце 50-х – начале 60-х годов XX столетия. Это произошло благодаря успехам СССР в науке и технике, военно-промышленном комплексе и особенно в освоении космоса.

Достижения бывшего СССР в космической отрасли были приняты как национальная катастрофа, причиной которой была признана слабость американской системы образования. Как следствие, в 1958 году был принят Закон «Об образовании в целях национальной обороны» (The National Defense Education Act) [11]. Позже, в 1963 году были приняты Законы (Акты) «О профессиональном образовании» и «О развитии высшего образования», а в 1965 году – Закон (Акт) «О начальном и среднем образовании». Принятие этих актов было последствием внедрения Президентом Дж. Кеннеди лозунга «Нация в опасности» и разработки программы реформирования американской школы. Эти и дальнейшие меры способствовали увеличению затрат на развитие материально-технической базы ВУЗов, подготовке преподавательского состава, введения стипендий для студентов и аспирантов [12]. С этого времени начинается постоянное улучшение финансового обеспечения УЗ в США, а также уравнивание условий для получения образования для разных расовых и этнических слоев населения.

Закон (Акт) «О развитии образования» 1967 года имел цель обеспечить качество подготовки преподавателей. Одной из наиболее значительных стала реформа 1972 года, вследствие которой был установлен объем общей помощи ВУЗам, создана Национальная комиссия по финансированию высшего образования, запрещена дискриминация по признаку пола (хотя до сих пор в США существуют отдельные УЗ для мальчиков и девочек. Интересна ситуация относительно сексуальных меньшин. Обычно в США законодательство и общественное мнение относительно этого явления более толерантны в сравнении с украинскими. Однако есть и определенные исключения. Так, существует прецедентное дело «Джеймс Дейл против Бой-скаутов Америки» 2001 года, в котором Верховный суд США пятью голосами против четырех подтвердил право бой-скаутов не принимать гомосексуалистов вожатыми и не принимать их в свои ряды. Суд сослался на Первую поправку к Конституции США, которой гарантируется свобода ассоциаций [13; 14]. Иными словами, автономия ВУЗов оказалась сильнее толерантности к сексуальным меньшинам), созданы организационные структуры по вопросам развития общинных колледжей и образования индейцев. Закон (Акт) «О финансовой помощи студентам из семей со средними доходами» позволил расширить финансовую помощь на значительно более широкие слои населения [15].

Однако коммерческие государственные и частные УЗ все равно находились в лучшем положении и предоставляли более качественные услуги. В большинстве «бесплатных УЗ» услуги предоставлялись не лучшими преподавателями, возникали вопросы наркомании, преступности, незаконного оборота и использования учениками оружия. Эти проблемы и критика государственной политики в сфере образования привели к появлению в 1983 году двух государственных программ. Первая по названию не отличалась оригинальностью – «Нация в опасности: необходимость реформы образования» и констатировала, что «волна посредственности захватывает нацию и угрожает ее благосостоянию». Вторая с названием «Нация на грани риска...» вызвала проведение более чем 30 исследований 290 государственными комиссиями. Вследствие исследований был сделан вывод о необходимости модернизации системы высшего образования в США.

В 1983 году Законом (Актом) «О консолидации студенческих займов» и Законом (Актом) «О поправках в программе Челендж грантов», в 1993 году Законом (Актом) «О реформе студенческих займов», в 1997 году Законом (Актом) «О консолидации студенческих займов в чрезвычайных обстоятельствах» была реформирована и расширена система студенческих займов, в частности обеспечено прямое кредитование, дополнительно учтены интересы налогоплательщиков и студентов [16]. Возможно благодаря принятию этих и других законов, реализации общегосударственных программ с формальной точки зрения ситуация в сфере образования США значительно улучшилась, поскольку увеличилось количество учеников и выпускников и объемы финансирования. В начале XXI века около 60 % работающих американцев имели высшее и неоконченное высшее образование, в 1970 году этот показатель составлял лишь 30 %. Для сравнения: в Украине – 45,2 % трудоспособного населения имеют высшее образование [17]. Хотя, объективности ради следует сказать, что качество такого образования рядовых американцев нам оценить сложно.

18 апреля 1991 года Президентом Дж. Бушем была принята программа «Америка-2000. Стратегия образования». Эта программа была рассчитана на 9 лет – до 2000 года. Программой предусматривается стимулирование УЗ (прежде всего средних) за новаторство в образовании; компьютерное обеспечение УЗ; поддержка выпускников, получивших работу; выведение образования на уровень семьи. Сложно сказать в каком объеме эта программа была выполнена, ведь сейчас американская средняя школа не является лучшей в мире.

В систему высшего образования США входят 4216 заведений: 639 государственных ВУЗов с четырехлетней программой обучения, 1061 государственное заведение с двухлетней программой, 1894 частных УЗ с четырехлетней программой и 622 частных заведений с двухлетней программой [18]. Считаем такое количество оптимальным для немногим более 300-миллионного населения США.

Кроме разделения УЗ по уровню и ОКУ, в США как и в большинстве других государств мира существует разделение УЗ по специализации. Специфическим ВУЗом является Академия

Федерального бюро расследований, находящаяся на территории базы морской пехоты ВМС США в Квантико (штат Вирджиния). Основанная в 1972 году вначале как научно-исследовательская база, а также центр подготовки и профессионального совершенствования разных категорий сотрудников правоохранительных органов Академия расположена на 385 акрах лесистой местности, обеспечивающей реальную охрану, безопасность и секретность, необходимые для обучения агентов, выполнения разнообразных функций, осуществляемых ФБР. На этой же территории размещается тренировочный центр Администрации по применению законодательства о наркотиках [19]. Безусловно, это ВУЗ как и другие специализированные УЗ США работает на основе государственного имущества.

Подготовка кадров для полиции осуществляется в УЗ, традиционно имеющих название полицейских академий. Кадры полиции готовятся действовать в условиях жесткого контроля со стороны специальных агентств, ответственных за законность и гласность в работе правоохранительных органов, исполнительных органов, судей, прокуратуры, адвокатуры, бюро присяжных. Это требует особого профессионализма, а также высоких моральных качеств [20].

Кроме этого, в развитие выводов из наших предыдущих работ [21; 22] относительно эффективности управления УЗ, следует привести аргумент из практики управления УЗ США: «Ректор не обязательно должен иметь ученое звание профессора, его главным заданием будет эффективное управление и обеспечение стабильного функционирования и развития университета. Отдельные элементы этой модели управления университетами применяются в ФРГ, а наиболее явно – в США, где коммерциализация деятельности университетов является наивысшей. «Ныне американские университеты и колледжи управляются настоящими менеджерами, которые очевидно, и имеют академические звания, но профессионально выступают в совсем иной роли» [23].

Итак, на основе проведенного анализа законодательства и практики его применения в сфере образования США, необходимо отметить позитивные моменты, которые можно будет использовать при организации практики и разработке законодательства в Украине. Для объективности следует сказать о наличии значительного количества проблем в регулировании сферы образования США. Однако они нас меньше интересуют, поскольку совершенствование американского законодательства не является целью наших исследований.

Позитивом административно-правового регулирования деятельности УЗ в США является наличие образовательных кодексов, которые систематизируют регулирование отношений в сфере образования и инкорпорируют в себе разные по предмету регулирования нормы. Позитивом является практическая реализация в управлении УЗ США принципа приоритета руководителя-хозяйственника или руководителя-предпринимателя над руководителем-ученым или руководителем-преподавателем. Разработать и принять образовательный кодекс Украины (тем более с учетом существования соответствующего кодекса в Республике Беларусь [24] и направления на кодификацию образовательного законодательства в государствах-членах СНГ на основе соответствующего Модельного образовательного кодекса для государств - участников СНГ [25]) не составит большой сложности. Так же несложно переориентировать управленческие отношения на локальном уровне в сфере образования на руководителя-менеджера. Однако эти вопросы требуют отдельных дополнительных исследований. Также одним из основных отличий в административно-правовом регулировании деятельности субъектов сферы образования США от соответствующего регулирования в Украине и других государствах заключается в применении различных механизмов финансово-правового регулирования на разных уровнях. Анализ таких механизмов должны быть посвящены ближайшие исследования.

Библиография:

1. Басва О. В. Державно-громадське управління якістю вищої освіти: досвід США / О. В. Басва // Держава та регіони — 2010. — № 2. — (Серія "Державне управління"). — С. 6.
2. Демченко Н. Сто лет американской средней школы: опыт, который может быть полезен / Н. Демченко // [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://oko-planet.su/politik/politiklist/125079-sto-let-amerikanskoy-sredney-shkoly-opyt-kotoryy-budet-polezen.html>.
3. Корф Д. В., Васильева Н. М. Правовое регулирование образования в США / под ред. А. Н. Козырина. — М.: Готика, 2005. — С. 3.

4. Деева Л. Г. Засоби досягнення цілей діяльності вищої школи / Л. Г. Деева // Економіка та право. — 2009. — № 2. — С. 135.
5. Conrad C. Teaching-for-Learning (TFL) : A Model for Faculty to Advance Student Learning / C. Conrad, J. Johnson, D. M. Gurta // Innovative Higher Education. — 2007. — № 32 (3). — P. 158.
6. Корф Д. В. Правовое регулирование финансирования среднего образования в США / Д. В. Корф // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2009. — Т. 4. — № 3—4. — С. 255.
7. Николаев Б. В. Федеральное законодательство о высшем образовании в США / Б. В. Николаев // Право и образование. — 2010. — № 6. — С. 18.
8. Николаев Б. В. Федеральное законодательство о высшем образовании в США / Б. В. Николаев // Право и образование. — 2010. — № 6. — С. 19-20.
9. Корф Д. В. Правовое регулирование финансирования среднего образования в США / Д. В. Корф // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2009. — Т. 4. — № 3—4. — С. 256—257.
10. Кларк М. Вплив ранжирування у вищій освіті на доступ, вибір і можливості студентів / М. Кларк // Вища школа. — 2009. — № 11. — С. 118.
11. Курко М. Н. Роль вищої освіти в умовах становлення правової держави / М. Н. Курко // Форум права. — 2010. — № 2. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10kmncpd.pdf>. — С. 228.
12. Вифлеемский А. Б. Совершенствование социально-экономического механизма образовательных учреждений в условиях рыночных преобразований: монография / А. Б. Вифлеемский. — Н. Новгород, 2001. — С. 62.
13. Hanley R. (March 3, 1998). «Appeals Court Finds in Favor Of Gay Scout» / Robert Hanley // The New York Times. — Retrieved August 1, 2008.
14. Козловский В. Скаутов накажут за нетерпимость / В. Козловский // [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.bbc.co.uk/russian/0913_1.shtml.
15. Николаев Б. В. Федеральное законодательство о высшем образовании в США / Б. В. Николаев // Право и образование. — 2010. — № 6. — С. 20.
16. Николаев Б. В. Федеральное законодательство о высшем образовании в США / Б. В. Николаев // Право и образование. — 2010. — № 6. — С. 20.
17. Боголіб Т. М. Фінансові аспекти розвитку вищої освіти у США / Т. М. Боголіб // Фінанси України. — 2010. — № 2. — С. 71.
18. Кларк М. Вплив ранжирування у вищій освіті на доступ, вибір і можливості студентів / М. Кларк // Вища школа. — 2009. — № 11. — С. 113—114.
19. Вербенський М. Г. Якісна підготовка кадрів Федерального бюро розслідувань – запорука успішної протидії організованих і транснаціональній злочинності у США / М. Г. Вербенський // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. — 2008. — № 1. — С. 6.
20. Ануфрієв М. І. Вищий заклад освіти МВС України: Науково-практичний посібник / М. І. Ануфрієв, О. М. Бандурка, О. Н. Ярмиш. — Харків : Ун-т внутр. справ, 1999. — С. 357.
21. Дерев'янку Б. В. Щодо визначення обсягів господарської компетенції навчальних закладів / Б. В. Дерев'янку // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. — 2012. — № 2 (49). — С. 181—188.
22. Дерев'янку Б. В. Щодо розмежування компетенції між органами управління вищого навчального закладу / Б. В. Дерев'янку // Правове життя сучасної України. : матер. Міжнар. наук. конф. проф.-викл. складу (Одеса, 20-21 квітня 2012 р.) : Т. 3 / відп. за випуск д.ю.н., проф. В. М. Дрьомін ; Націон. ун-т "Одеська юридична академія". — Одеса : Фенікс, 2012. — С. 233—234.
23. Огнев'юк В. Криза – момент істини для університетської освіти / В. Огнев'юк // Вища школа. — 2009. — № 11. — С. 10.
24. Кодекс Республики Беларусь об образовании : Закон Республики Беларусь от 13 января 2011 года № 243—З / Палата представителей Республики Беларусь // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2011. — № 13. — 2/1795.
25. Модельный образовательный кодекс для государств - участников СНГ : принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 16 ноября 2006 года № 27-12 / Межпарламентская Ассамблея государств - участников СНГ // Информационный бюллетень МПА государств — участников СНГ. — 2007. — № 39.