

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП РАВНОПРАВИА В США: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И СУДЕБНЫЕ ГАРАНТИИ ПРАВ ИНВАЛИДОВ В СИСТЕМЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

© 2010 г. Б.В. Николаев¹

Конституционные гарантии прав человека в системе высшего образования США распространяются на все более широкий круг защищаемых групп. Если в 1960–1970-е годы прошлого века общепризнанным стало запрещение дискриминации по признакам расы, цвета кожи, национального происхождения, религиозных убеждений, пола, то на рубеже XX и XXI столетий данный перечень расширился. К защищаемым группам были отнесены инвалиды и пожилые американцы. Исполнительный приказ № 13 152 от 2 мая 2000 г. запретил дискриминацию индивидов в сфере трудовых отношений на основании их родительского статуса². Исполнительный приказ № 13 160 от 23 июня 2000 г. содержит такой же полный перечень дискриминационных оснований применительно к федеральным образовательным программам: “раса, пол, цвет кожи, национальное происхождение, инвалидность, вероисповедание, возраст, статус в качестве родителя”³.

Одной из новых категорий, получивших специальную законодательную и конституционную защиту, стала группа граждан с ограниченными возможностями. Американское общество и государство демонстрируют все более внимательное и взвешенное отношение к инвалидам независимо от характера физических или психических отклонений таких лиц и признают их право на образование одной из важнейших составляющих обеспечения нормальной социальной жизнедеятельности каждого члена общества. Такие гарантии не ограничиваются начальным и средним уровнями образования, но во все большей степени распространяются и на высшую школу.

В настоящее время 8% населения планеты (около 650 млн. человек) – это люди с инвалидностью⁴. Значительное число инвалидов проживает в США. Зарождение программ правового обеспечения лиц с ограниченными возможностями в Соединенных Штатах началось в конце 50-х годов. В 1958 г. Закон об использовании титров в художественных фильмах впервые предусматривал подобное сопровождение к фильмам для глухих, а Закон об образовании в связи с вопросами национальной обороны обеспечил финансирование подготовки учителей для работы в школах для умственно отсталых детей. В 1959 г. Конгресс США принял Закон о профессиональной подготовке специалистов для работы с детьми и юношеством с ограниченными возможностями. В 1961 г. Закон о подготовке учителей гарантировал обучение персонала для работы в специализированных учебных заведениях. В 1962 г. Конгресс обеспечил финансирование исследований относительно развития образовательных средств массовой информации для глухих. В результате принятия Законов о начальном и среднем образовании и о школах на уровне штатов регионам была предоставлена прямая помощь (в форме грантов) для содействия образованию детей с ограниченными возможностями. В деле “Ассоциация по поддержке граждан с отстающим развитием штата Пенсильвания против Содружества Пенсильвании”⁵ суд потребовал от штата Пенсильвания предоставления свободного доступа к публичному образованию студентам с ограниченными возможностями. Решение по делу “Миллс против Совета по вопросам образования округа Колумбия”⁶ расширило некоторые принципы, установленные в предшествующем решении⁶. В 1975 г. Конгресс принял Закон об образовании для всех детей-инвалидов⁷, гарантирующий каждому получение свободного публичного образования. В поправках к Закону 1986 г. была утверждена Программа развития

¹ Доцент Пензенского государственного педагогического университета, кандидат исторических наук.

² См.: Executive Order № 13 152 “Further Amendment to Executive Order 11478, Equal Employment Opportunity in Federal Government”. 2000. May 2; May 4.

³ Executive Order № 13 160 “Nondiscrimination on the Basis of Race, Sex, Color, National Origin, Disability, Religion, Age, Sexual Orientation, and Status as a Parent in Federally Conducted Education and Training Programs”. 2000. June 23; 2000. June 27.

⁴ См.: <http://www.hro.org/print/2055>.

⁵ См.: *PARC v. Pennsylvania*, 334 F. Supp. 1257 (E.D. PA 1972).

⁶ См.: *Mills v. Board of Education, DC*, 348 F.Supp.866 (D.DC 1972).

⁷ См.: P.L. 94-142.

новых технологий, образовательных средств массовой информации и материальной базы для обучения лиц с ограниченными возможностями. Внесение поправок в 1990 г. изменило название данного Закона, превратив его в Закон “Об образовании индивидов с ограниченными возможностями”, и указало на необходимость составления индивидуализированного образовательного плана студента, в том числе плана поствузовской социальной адаптации обучающегося. Наконец, поправки 1997 г. превратили многие ранее подзаконные регулятивные требования в закон с целью обеспечения их большей доступности и внесли значительные изменения в различные аспекты такого регулирования⁸.

Закон об образовании индивидов с ограниченными возможностями является одновременно и правозащитным, и финансовым актом. Закон констатирует, что “ограниченные возможности являются естественной частью человеческого опыта и никоим образом не умаляют права индивидов на участие в общественной жизни и содействие развитию общества”⁹. Основными целями Закона являются: обеспечение доступности для всех детей с ограниченными возможностями надлежащего публичного образования при условии, что специальное образование и связанные с ним службы должны отвечать особым нуждам таких лиц и подготовить их к трудоустройству и самостоятельной жизни; обеспечение защиты прав детей с ограниченными возможностями и их родителей; оказание помощи штатам, местным властям, образовательным агентствам и федеральным агентствам в обеспечении образования лицам с ограниченными возможностями¹⁰.

Первоначально Закон уполномочил федеральное правительство возместить штатам 40% затрат (в среднем) на образование детей с ограниченными возможностями. Однако Конгресс так и не осуществил в полной мере реализацию этой цели. В 2004 финансовом году он предоставил 10.1 млрд. долл., обеспечивая таким образом лишь 19% от общих затрат. 30 апреля 2003 г. Палата представителей Конгресса США утвердила новый билль, внесенный конгрессменом М. Н. Кастлом, который пролонгировал действие Закона на пять лет

и ввел существенные поправки¹¹. В 2004 г. Палата представителей провела конференцию по вопросу о новом утверждении помощи инвалидам вплоть до 2010 г.¹² Стандарты Американской ассоциации юридических школ содержат специальное положение по проблемам инвалидности с целью обеспечения всех ресурсов для подготовки специалистов¹³.

В настоящее время, по оценкам Национального совета по инвалидности (NCD), студенты с ограниченными возможностями составляют около 10% всего контингента учащихся в вузах США. Рекомендации Совета при новом утверждении Закона о высшем образовании включали вопрос о создании Федеральной комиссии по совершенствованию доступа к высшему образованию, об обеспечении доступности информации по поддержке высшего образования для лиц с ограниченными возможностями, о совершенствовании соответствующей части системы высшего образования через формирование Национальной сети технической помощи, о совершенствовании системы финансовой помощи для лиц с ограниченными возможностями в высшем образовании, о подготовке специального персонала¹⁴.

В абсолютных значениях в 2006 г. в Управление по защите гражданских прав Департамента образования США поступило 3511 жалоб (с учетом множественных оснований) по поводу нарушения прав по признаку инвалидности. Более 13 рассмотрений было инициировано Управлением в 2006 г. относительно институтов высшей школы по вопросам устранения препятствий для лиц с ограниченными возможностями в отношении доступа в различные образовательные помещения, академические здания, парковки и к другим подобным объектам. Управление также организовало симпозиум по вопросам инвалидности в высшем образовании с участием около 230 администраторов, преподавателей, студентов из более чем 60 колледжей и университетов¹⁵.

Одним из важнейших федеральных органов, обеспечивающих представительство и защиту

⁸ См.: Special education milestones. Landmark laws and court decisions // Congressional Digest. 2005. V. 84. № 1. P. 9.

⁹ 20 U.S.C. § 1400.

¹⁰ См.: Special education law review. Structure, funding, and controversial issues // Congressional Digest. V. 84. № 1: 2005. P. 6–8, 32.

¹¹ См.: Legislative Background. Recent action on special education // Congressional Digest. 2005. V. 84. № 1. P. 13.

¹² См.: IDEA Reauthorization. Conference report summary // Congressional Digest. 2005. V. 84. № 1. P. 10–12, 32.

¹³ См.: Affirmative Action in American Law Schools: A Briefing Before The U.S. Commission on Civil Rights (Wash., June 16, 2006). Wash., 2007. P. 98–99.

¹⁴ См.: People with Disabilities and Postsecondary Education. Position Paper of National Council on Disability (September 15, 2003) // <http://www.ncd.gov/newsroom/publications/2003/education.html>.

¹⁵ См.: <http://www.ed.gov/print/about/offices/list/ocr/index.html>.

прав и интересов лиц с ограниченными возможностями, является Национальный совет по делам инвалидов – независимое федеральное агентство, предоставляющее рекомендации президенту и Конгрессу по улучшению качества жизни всех американцев с ограниченными возможностями и их семей. Учрежденный в 1978 г. в качестве консультативного совета в системе Департамента образования¹⁶, он приобрел статус независимого агентства в соответствии с поправками 1984 г. к Реабилитационному акту¹⁷. Совет состоит из 15 членов, назначаемых президентом и утверждаемых Сенатом. Главная цель Национального совета по делам инвалидов заключается в содействии программам и процедурам, гарантирующим равные возможности для всех индивидов независимо от характера или степени их инвалидности и оказание помощи таким индивидам в достижении экономической самостоятельности, самостоятельной жизни и интеграции во все аспекты общественной жизни¹⁸. В 1986 г. Совет впервые в своем отчете “К независимости” предложил Конгрессу принять закон о гражданских правах лиц с ограниченными возможностями, и в 1990 г. Закон об американцах с ограниченными возможностями был принят.

Наряду с разделом 504 Реабилитационного акта Закон “Об американцах с ограниченными возможностями” 1990 г.¹⁹ является, пожалуй, основным федеральным законом, обеспечивающим противодействие дискриминации по признаку инвалидности, в особенности в вопросах трудоустройства²⁰. Значение данного Закона столь велико, что позволяет ему занять достойное место в системе законодательства США. Так, в авторитетном обобщающем труде Л.М. Фридмана “История американского права” этот Закон непосредственно представляется как “суровый Закон, запрещающий дискриминацию лиц с ограниченными возможностями”²¹.

Закон констатирует наличие более 43 млн. американцев, имеющих ограниченные возможности, при этом их число увеличивается с постепенным старением населения. Конгресс указывает на исторически определенную тенденцию изоляции и сегрегации со стороны общества в отношении американцев с ограниченными возможностями, которая сохраняется и представляется серьезной

социальной проблемой. Подобная дискриминация характерна и для такой сферы, как образование, причем в отличие от жертв дискриминации по расовому, национальному, половому, религиозному или возрастному признаку лица с ограниченными возможностями зачастую не имеют легальных возможностей противостоять такой дискриминации. Закон называет наиболее распространенные формы дискриминации и определяет важнейшие национальные цели в этой области: обеспечение всем американцам равенства возможностей, полноценное участие в жизни общества, независимость в жизни, экономическая самостоятельность.

Термин “ограниченные возможности” в отношении индивида означает “физическое или психическое нарушение, существенно ограничивающее одну или более главных сфер человеческой жизнедеятельности; наличие официального заключения о таком нарушении; обращение с индивидом как с имеющим такое нарушение”. Никто не может дискриминировать данную категорию лиц в отношении вопросов приема на работу, отставки, продвижения по службе, увольнения, профессиональной подготовки, а также условий и привилегий, касающихся трудовой деятельности. Глава 2 Закона “Об американцах с ограниченными возможностями” запрещает дискриминацию по признаку ограниченных возможностей со стороны “публичных институтов”, к которым относятся колледжи и университеты (§ 12132).

Раздел 504 Реабилитационного акта 1973 г. с последующими изменениями устанавливает, что “никаким образом квалифицированное лицо с ограниченными возможностями в США не может быть дискриминировано и отстранено от участия в программе, получающей федеральную финансовую помощь”²².

Важнейшими подзаконными нормами являются положения ч. 104 “Недискриминация на основе ограниченных возможностей в программах и видах деятельности, получающих федеральную финансовую помощь”. Под “лицом с ограниченными возможностями” понимается любое лицо, которое имеет физическое или психическое нарушение, существенно ограничивающее одну или более главных функций жизнедеятельности; имеет официальное заключение о таком нарушении. “Квалифицированным лицом с ограниченными возможностями” применительно к высшему и профессиональному образованию признается

¹⁶ См.: P. L. 95-602.

¹⁷ См.: The Rehabilitation Act Amendments 1984 P.L. 98-221.

¹⁸ См.: <http://www.ncd.gov/index.html>.

¹⁹ См.: 42 U.S.C. § 12101 et seq.

²⁰ См.: 29 U.S.C. § 794.

²¹ Friedman L.M. A History of American law. N.Y., 2005. P. 534.

²² 29 U.S.C. § 794.

“лицо с ограниченными возможностями, отвечающее академическим и техническим стандартам, применяемым к допуску или участию в образовательной программе или деятельности получателя федеральной финансовой помощи”.

“Реципиентом”, или получателем помощи, признается “любой штат или его политическое подразделение, любое публичное или частное агентство, институт, организация или другая единица, или любое лицо, на которое распространяется федеральная финансовая помощь...”.

Параграф 104.5 устанавливает требования к форме и содержанию “гарантии”, которую предоставляет в Департамент образования организация – претендент на получение финансовой помощи о неприменении дискриминационных мер, а § 104.6 устанавливает соответствующие процедуры, в том числе добровольные меры по восстановлению нарушенных прав, предотвращению будущей дискриминации и самооценке своей деятельности. Последующие параграфы определяют порядок подачи жалоб относительно дискриминации (§ 104.7), вменяют в обязанность реципиента уведомить персонал о недопустимости нарушения прав по признаку ограниченных возможностей (§ 104.8), устанавливают административные требования для малых реципиентов федеральной финансовой помощи (§ 104.9) и признают применение соответствующих правовых предписаний штатов и местных властей (§ 104.10).

Подраздел В посвящен вопросам дискриминации в практике трудовых отношений и включает общие положения о запрещении дискриминации в трудовых отношениях (§ 104.11), предусматривает соответствующее техническое и иное обеспечение для удовлетворения нужд работников с ограниченными возможностями (§ 104.12), устанавливает критерии трудоустройства, в том числе ограничивая практику тестов (§ 104.13), а также предварительные исследования личных данных работников (§ 104.14).

Подраздел С создает гарантии “доступности” соответствующих институтов, программ и видов деятельности для лиц с ограниченными возможностями. Подраздел D предусматривает гарантии в рамках дошкольного, начального и среднего образования. Подраздел E посвящен вопросам высшей школы, подраздел F – противодействию дискриминации в области здравоохранения, социального обеспечения и социальных услуг, подраздел G – соответствующим процедурам.

Квалифицированным лицам с ограниченными возможностями не может быть отказано в доступе в вуз, они не могут подвергаться дискриминации в допуске или рекрутировании со стороны получателя финансовой помощи. В частности, запрещается применять ограничения на количество или пропорцию лиц с ограниченными возможностями при поступлении в вуз, а также использовать любой тест или критерий при поступлении, который имеет непропорциональный, обратный эффект в отношении лиц с ограниченными возможностями за рядом исключений при условии доступности таких тестов для указанных лиц и адекватного отражения их способностей и возможностей при использовании таких тестов. Предварительные обследования психического или физического здоровья также запрещаются, однако институт может проводить обследования на конфиденциальной основе относительно лиц с ограниченными возможностями, которым требуются дополнительные условия и технические средства. Кроме того, такие предварительные исследования допускаются в случае, если образовательный институт исправляет последствия прошлой дискриминации лица или предпринимает добровольные действия по преодолению последствий, которые имели результатом ограниченное участие в соответствующих программах.

Запрещается дискриминация в отношении лиц с ограниченными возможностями в академической, исследовательской деятельности, профессиональной подготовке, получении жилых помещений, страховании здоровья, во время занятий физической культурой, спортом, а также во время отдыха, передвижения на транспорте, в другой внеучебной или иной образовательной деятельности, получении благ или услуг, к которым применяется данный подраздел. Кроме того, запрещается исключать квалифицированное лицо с ограниченными возможностями с любого курса, в том числе учебного, или из другой части образовательной программы или вида деятельности. Образовательные институты должны произвести такие изменения своих академических требований, которые не приводили бы к дискриминации по признаку ограниченных возможностей, в том числе изменения продолжительности времени для завершения обучения и получения степени, замены специальных курсов, изменения периода продолжительности адаптации, манеры преподавания определенных курсов и т.д.

Нельзя распространять на таких лиц и другие правила, в частности запрещающие магнитофонные записи в учебных аудиториях, использование

собак-проводников в помещениях, которые имеют следствием затруднение участия студентов с ограниченными возможностями в образовательной деятельности. Подобные требования предъявляются и к методике проведения экзаменационных испытаний. Образовательные институты должны обеспечить технические и иные средства, необходимые для нормального обучения студентов с сенсорными, мануальными или речевыми нарушениями.

Организация-получатель федеральной финансовой помощи обязуется предоставить на равных основаниях студентам с ограниченными возможностями сопоставимое, удобное и доступное жилье по сходной стоимости, а также содействовать агентствам, организациям или лицам, обеспечивающим доступность такого жилья. Запрещается дискриминация при предоставлении финансовой помощи студентам и обеспечении их трудоустройства. Предусмотрены также гарантии лицам с ограниченными возможностями в отношении занятий физической культурой и спортом, консультирования, участия в общественных организациях.

В последние годы наблюдался значительный рост практики судебных решений в данной сфере. В деле *“Саутестин Комьюнити колледж против Дэвиса”*²³ судья Пауэлл впервые сформулировал перед Верховным Судом вопрос следующим образом: запрещает ли § 504 Реабилитационного акта 1973 г. профессиональным школам устанавливать физические квалификации при решении вопроса о допуске к их программам клинической подготовки при том, что указанный акт запрещает дискриминацию против “иным образом квалифицированных лиц с ограниченными возможностями” в программах, получающих федеральное финансирование “единственно по причине их инвалидности”. Окружной суд, рассматривавший дело, признал, что инвалидность респондента действительно ставила вопросы безопасности в связи с его участием в программе подготовки к будущей профессии. Суд интерпретировал фразу “в ином случае квалифицированное лицо” как означающую “способный функционировать в достаточной мере на искомой позиции, несмотря на инвалидность, при условии доступности и удобства соответствующей подготовки и вспомогательных средств”. Апелляционный суд пересмотрел решение окружного суда и, не оспаривая прочтения

судом фактических обстоятельств дела, посчитал неверным истолкование § 504. Апелляционный суд признал ошибочным решение нижестоящего суда, принявшего во внимание “инвалидность” лица, поскольку он должен был ограничиться лишь техническими и академическими данными респондента. Верховный Суд США поддержал позицию окружного суда, которая в большей степени соответствует “обычному значению терминов закона”. “В ином случае квалифицированное лицо – это лицо, способное отвечать всем программным требованиям вопреки своим ограниченными возможностям”. При рассмотрении дела *“Школьный совет графства Нассау против Арлайн”*²⁴ Верховный Суд США перечислил четыре фактора, которые работодателю следует принять во внимание для определения contagiозности заболевания, представляющего опасность для окружающих работников, клиентов, студентов: “способ передачи; определение степени риска в связи с определением возбудителя болезни; степень возможного вреда окружающим; степень опасности заражения”.

В период с 1998 по 2002 г. Верховный Суд США принял восемь решений, интерпретирующих положения Закона об американцах с ограниченными возможностями в области трудоустройства. Эти решения существенным образом сузили дефиницию “инвалидность” и сделали затруднительным для истцов с диагностированными и часто серьезными расстройствами доказывание того, что они являются инвалидами с точки зрения данного Закона²⁵.

Вопросы защиты прав инвалидов и улучшения их социального положения продолжают оставаться одним из основных элементов политической повестки дня и новой американской администрации. Президент США Б. Обама 11 апреля 2008 г. заявил, имея в виду и права инвалидов: “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 2006 г. В настоящее время Конвенцию подписали более 130 и ратифицировали более 50 государств. Конвенция, вступившая в силу

²³ См.: *Southeastern Community College v. Davis* 442 U.S. 397 (1979); *Olivas M.A. The Law and Higher Education. Cases and Materials on Colleges in Court.* Durham (N.C.), 2006. P. 969–973.

²⁴ См.: *Board of Trustees of the University of Alabama v. Garrett*. 480 U.S. 273 (1987) 154.

²⁵ См.: *Kaplin W. A., Lee B. A. The Law of Higher Education.* San Francisco, 2007. P. 514.

3 мая 2008 г., обеспечивает международные гарантии прав и свобод инвалидов, препятствует дискриминации в отношении таких лиц в сфере охраны здоровья, образования, занятости, реабилитации, участия в политической жизни. Конвенция стремится обеспечить полное включение в общество инвалидов, уважение их независимости и личной самостоятельности, в том числе в сфере образования. Статья 24 Конвенции “Образование”, в частности, гласит: “Государства-участники обеспечивают, чтобы инвалиды могли иметь доступ к общему высшему образованию, профессиональному обучению, образованию для взрослых и обучению в течение всей жизни без дискриминации и наравне с другими. С этой целью государства-участники гарантируют, чтобы для инвалидов обеспечивались разумные приспособления”.

План новой вашингтонской администрации в области обеспечения прав инвалидов в сфере образования предусматривает четыре основных элемента. Во-первых, дополнительное финансирование, в том числе в целях обеспечения доступности колледжей для абитуриентов-инвалидов. Во-вторых, прекращение дискриминации и обеспечение равных возможностей путем поддержки Закона об американцах с ограниченными возможностями, улучшения финансирования его программ и их реализации. В-третьих, содействие трудоустройству инвалидов, в том числе в сфере малого бизнеса, посредством предоставления федеральных гарантий и льгот. В-четвертых, обеспечение независимого существования инвалидов в обществе за счет развития различных программ поддержки²⁶.

Определенную роль в разработке политики новой администрации в этой области, очевидно, сыграет специальный отчет Национального совета по инвалидности, опубликованный 31 марта 2009 г.²⁷ В отчете констатируется сохранение существенных проблем в обеспечении прав инвалидов. Так, в соответствии с данными Комиссии лишь 38% инвалидов трудоустроены, тогда как доля работающих обычных граждан составляет 78%. Еще более серьезные диспропорции сохра-

няются 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 ежегодный уровень оплаты труда (22 тыс. долл.), то при наличии высшего образования имеет место уже значительный разрыв: 47 тыс. долл. для работников-инвалидов и 54 тыс. долл. (в год) для обычных граждан²⁸. 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 (например, штат Флорида уже объявил о сокращении 320 единиц персонала) и специальных программ, в том числе содействующих образованию инвалидов²⁹. Совет рекомендует³⁰ наряду с другими мерами ратифицировать Конвенцию ООН о правах инвалидов, обеспечить финансирование Консультативной комиссии (учрежденной Законом о возможности высшего образования 2008 г.) по доступности для студентов-инвалидов учебных материалов в системе высшего образования.

Таким образом, следует отметить возрастающую активность законодательной и судебной защиты прав лиц с ограниченными возможностями в высшей школе США на уровне как федерации, так и штатов. Последние годы демонстрируют нарастание соответствующей судебной практики на федеральном и штатном уровнях, дифференциацию вопросов правовой защиты, развитие штатного конституционного и законодательного регулирования данных вопросов. Обращает на себя внимание и сохранение преемственности политики президентской власти в этой сфере независимо от партийного состава, и в целом согласованность различных элементов конституционного механизма в деле обеспечения прав инвалидов и их достойного участия в общественной жизни.

²⁶ См.: <http://www.whitehouse.gov/agenda/disabilities/>

²⁷ См.: National Disability Policy: A Progress Report. Wash., 2009.

²⁸ См.: Ibid. P. 73.

²⁹ См.: Ibid. P. 57–58.

³⁰ См.: Ibid. P.13–14, 51.