

УДК 342+378:73+71

Государство, высшее образование и религия: североамериканская модель регулирования

Николаев Б.В., Павлова Н.А.

*ГОУ ВПО Пензенский государственный педагогический университет, г. Пенза, Россия,
e-mail: nikolboris@yandex.ru*

В статье рассматриваются основные тенденции конституционно-правового регулирования взаимодействия государства, церкви и высшей школы в США и Канаде, анализируются разграничение полномочий федеральных и региональных органов государственной власти, основные правовые гарантии свободы совести в сфере образования.

Ключевые слова: конституционное право США и Канады, высшее образование США и Канады, религия в США и Канаде.

State, higher education and religion: the North American model of governance

Nikolaev B.V., Pavlova N.A.

GOU VPO Penza state pedagogical university, Penza, e-mail: nikolboris@yandex.ru

This article discusses the main trends of constitutional-legal regulation of interaction between government, churches and high schools in the U.S. and Canada, examines the distribution of powers of the federal and regional authorities, the basic legal guarantees of freedom of conscience in the education sector.

Keywords: Constitutional law United States and Canada, higher education, the U.S. and Canada, Religion in the U.S. and Canada.

Одной из наиболее устойчивых и актуальных проблем правового регулирования образования в целом и высшего образования в частности, в США и Канаде является проблема взаимодействия церкви, государства и школы. Высшее образование и в Соединенных Штатах, и в Канаде изначально имело сильные религиозные корни, если не исключительно религиозное происхождение. Первые три колледжа, основанные в американских колониях Великобритании – Гарвард, Йель, колледж Уильяма и Мери, – являлись воплощением «школы Реформации», функционируя как подразделения соответствующих церквей [5].

В условиях Войны за независимость и формирования светской американской государственности в высшем образовании усиливается тенденция все большей ориентации на публичные светские социальные цели и требования. В то же время именно 1820-е гг. стали переломными в распространении нового типа так называемых деноминационных колледжей, учреждавшихся представителями религиозных меньшинств именно для сохранения возможностей религиозного образования [6].

Последние полтора столетия прошли, однако, под знаком нарастающей секуляризации высшего образования в США, последовательно примеривавшего образцы либерального образования, специального образования, исследовательских вузов, наконец, рыночно-ориентированную модель института высшей школы. Еще большее социальное и юридическое значение религиозной тематике в сфере высшего образования США придают и иные факторы американской действительности: чрезвычайное многообразие религиозных течений; децентрализованная структура федерации и наличие значительных особенностей в правовом регулировании вопросов религии и церкви в различных штатах; наличие устойчивых общенациональных традиций, неизбежно привносящих религиозные мотивы в общее и высшее образование; достаточно подвижная судебная практика в подобных вопросах; наконец, тот факт, что именно дела, связанные с вопросами образования, стали, пожалуй, основными в выработке общей теории и практики американской судебной системы по вопросам определения взаимодействия церкви и государства.

И современные США демонстрируют сложное взаимодействие, с одной стороны, религиозной терпимости, свободы и многообразия, с другой стороны, сохранения значительного влияния церкви на государственную политику, социальную среду и систему образования. В 2006 г. в США действовали 723 института высшего образования религиозной направленности. Безусловное лидерство принадлежит католической церкви (208 институтов), далее следуют объединенные методисты (86 институтов), пресвитерианская церковь (51 институт), баптисты (50 институтов), Евангелическая лютеранская церковь в Америке (34 института), южные баптисты (32 института) [4]. Результаты проведенного в 2005 году опроса 764 президентов и канцлеров высших учебных заведений показали, что 55,2 процента из них являлись протестантами, 25,5 процента – католиками, 5,1 процента – иудеями и лишь 10,6 процента не заявили о принадлежности к какому-либо вероисповеданию [1].

Несмотря на общую тенденцию секуляризации социальной жизни и системы высшего образования, и в конце XX века влияние церкви является значительным и особенно усиливается в периоды правления консервативных республиканцев. Так,

Президент Р. Рейган неоднократно указывал на то, что, по его мнению, утренняя молитва необходима в государственных школах, и он поддержал бы конституционную поправку, отменяющую решения Верховного Суда в 1960-е гг. [7]. Во время номинации Дж. Буша в 1992 году на республиканском национальном конвенте именно представителям консервативных республиканцев и «религиозных правых» была предоставлена возможность обратиться к конвенту. В частности, Патрик Бьюкенен, бывший спичрайтер Президента Никсона, провозгласил «надвигающуюся религиозную войну такой же решающей для будущего Америки, как холодная война», назвав ее «войной за душу Америки» [9].

И в начале XXI века, в период правления администрации Дж. У. Буша, взаимоотношения государства и религии остаются весьма тесными и динамично развивающимися, что вызывает противоречивые оценки вплоть до признания существования в современных США «новой теократии» [2]. Следует отметить более мягкую позицию новой демократической администрации в сфере религиозной политики в противовес религиозному консерватизму «новых правых», доминировавших в течение всего президентства Дж. У. Буша. И общая настроенность новой администрации, и тональность официальных выступлений нового Президента США и его сподвижников (в том числе инициативы об отзыве конституционной поправки о запрете гомосексуальных браков и о расширении гарантий защиты прав сексуальных меньшинств), и первые президентские исполнительные приказы (прежде всего, Исполнительный приказ «Об устранении барьеров для проведения ответственных научных исследований стволовых клеток» [4]) являются свидетельством такой тенденции. В то же время, не следует преждевременно преувеличивать степень радикализма изменений религиозной политики американского государства. Последние годы отмечены усилением консервативных правых тенденций в политической жизни Америки, что проявляется в растущем влиянии таких групп, как «Сторонники чаепития» и «Коалиция за веру и свободу». Основным лозунгом последней группы является возвращение прочной религиозной основы американской политики и общественной жизни.

Сходные тенденции имеют место и в Канаде. Система высшего образования в Канаде изначально развивалась как религиозно ориентированная в условиях провозглашения в качестве государственного католичества во французской Канаде и англиканства в английской части Канады. Большинство колледжей и университетов имели религиозное происхождение, их основателем, спонсором и руководителем являлась соответствующая церковь. Так в 1635 г. иезуитами был основан Колледж Квебека, в 1663 г. семинария Квебека. Из 17 институтов высшего образования в Канаде к 1867 г. только

четыре имели официальную не деноминационную основу. Многие формально светские университеты на самом деле представляли собой федерацию религиозных колледжей. Примером тому может служить Университет Торонто, включавший англиканский Тринити колледж, католический Колледж Университета Святого Михаила, Университет Виктории под контролем униатской церкви, пресвитерианский Нокс Колледж и др. Лишь масштабное расширение системы высшего образования после Второй мировой войны, которое сопровождалось масштабными государственными субсидиями, обусловило переход к постепенной секуляризации высшего образования. Переломными, как и в случае с США, стали 1960-е годы, поскольку в этот период правительства провинций обусловили предоставления государственных субсидий только светским институтам высшего образования. С этого времени начинается процесс эмансипации университетов и колледжей от религиозного влияния, а собственно религиозные институты начинают играть более ограниченную роль подготовки священнослужителей и теологов [3].

Основной текст Конституции США не содержит постановлений относительно религии, и лишь с принятием так называемого «Билля о правах», первых десяти поправок в 1789 г., данный пробел конституционного регулирования был относительно восполнен. Первая поправка содержит скрытое противоречие, что обусловило достаточно напряженную и не всегда последовательную работу Верховного Суда США по нахождению наиболее оптимального варианта интерпретации конституционного положения, своего рода «золотой середины» в установлении баланса между двумя существующими утверждениями, которые часто приходят в столкновение друг с другом [12]. Во-первых, поправка содержит запрет на установление религии каким бы то ни было конституционным или законодательным актом. Во-вторых, она запрещает и принятие законов, нарушающих или ограничивающих свободное осуществление религии. На практике суд не всегда с полной определенностью мог согласовывать данные постановления, что также осложнялось жестким, а иногда и агрессивным законодательством штатов в отношении религиозных сообществ и ритуалов, в частности, в сфере образования.

Религиозная тематика получила даже более широкое регулирование на уровне конституций и законодательства штатов. После принятия Первой поправки к Конституции США только четыре из первоначальных штатов сохраняли основные законы, устанавливающие определенную религию. В 1833 году последний из штатов – Массачусетс – отказался от соответствующих конституционных положений. По рекомендации Президента Гранта в 1876 году Дж. Блейном был внесен проект конституционной поправки, запрещающей финансирование публичных школ,

находящихся под контролем религиозных институтов. Несмотря на отказ Конгресса принять поправку, с этого времени одним из основных требований принятия в Союз новых штатов становится свобода новых членов Союза «от любого сектантского контроля»[11]. Современные конституции штатов содержат, как правило, общие положения биллей о правах штатов, посвященные свободе совести, дополненные во многих случаях специальными положениями по вопросам религии в сфере образования, которые рассматривались ранее. При наличии существенного разнообразия конституционного регулирования взаимодействия религии и высшей школы в различных штатах, можно выделить наиболее устойчивые и типичные элементы такого регулирования (наряду с общим положением о свободе совести в биллях о правах).

Во-первых, это – запрет публичного финансирования религиозных институтов и программ, который может носить абсолютный характер, но может и содержать ряд оговорок и ограничений. Во-вторых, конституции устанавливают запрет на религиозное обучение в системе публичных институтов образования. В-третьих, запрещается любая дискриминация на религиозной основе в системе образования, прежде всего, при поступлении на учебу или на работу, в том числе использование религиозного теста или квалификации. В-четвертых, конституции запрещают и обязательные религиозные службы или ритуальные действия. Однако, принимая во внимание традиционно религиозную основу общественной морали во многих штатах, а также роль церкви в становлении системы образования в целом и высшей школы США в частности, ряд конституций содержит особое положение об уважении (или содействии) религиозных, общеморальных и образовательных ценностей.

Следует упомянуть и законодательство о финансировании высшей школы, поскольку именно финансовый контроль зачастую является наиболее эффективным средством воздействия на высшие учебные заведения и всю систему высшей школы в целом.

Таким образом, систему источников правового регулирования взаимоотношений высшей школы и религии характеризует многоуровневый и децентрализованный характер. Особое значение ввиду этого приобретают так называемые «религиозные положения» Первой поправки к Конституции США и основанная на них практика Верховного Суда США. В конечном счете, именно Верховный Суд, соединяя и примиряя подчас противоречивые и даже противоположные положения федерального и штатного законодательства, юридической доктрины и общественного мнения, создает цельную и единую, хотя и внутренне сложную и достаточно подвижную, но все же систему правовых гарантий свободы совести в США и запрета государственного установления какой-либо религии в качестве официальной или обязательной. Более того, именно образовательная

сфера стала «полигоном» для выработки прецедентного права Верховного Суда в отношении религии в целом. Из восьми дел, представленных в сборнике важнейших судебных прецедентов по религиозным вопросам за 300 лет американской истории, семь непосредственно связаны с вопросами образования [10].

Именно многочисленные решения судов (и, прежде всего, Верховного суда США) создали относительно развернутую систему правового регулирования взаимоотношения государства и религии в образовательной среде, не лишенную, впрочем, некоторой фрагментарности и непоследовательности. Такая незавершенность и непоследовательность связана и с относительно неразвернутой конституционной и законодательной регламентацией данного института (как на федеральном, так и, в меньшей степени, на штатном уровне), и со сложностью религиозной части I Поправки к Конституции США. Это подтверждается и достаточно обширной судебной практикой. Последняя демонстрирует не только наличие значительного числа выработанных принципов и приемов юридического рассмотрения дел религиозного характера, но и, в некоторых случаях, существенное изменение принципиальных подходов (например, в решении по делу *Employment Division v. Smith*, 494 U.S. 872 (1990)) и даже отмену ранее принятых решений (например, в решении по делу *Agostini v. Felton* 521 U.S. 203 (1997) суд отменил свое решение от 1985 г. и позволил учителям, читающим «лечебные курсы» в религиозных школах, получить вознаграждение из государственных фондов).

Одним из главных принципов, неизменно проводимых в практике Верховного Суда, является принцип «нейтральности» государства в отношении религии и церкви. Благотворный «нейтралитет», о котором часто упоминалось в делах Верховного Суда, своими корнями уходит в историю, когда деятельность влиятельных сект или групп могла привести к единому функционированию правительственных и религиозных объединений, их взаимозависимости и, как следствие, предоставлению официальной поддержки со стороны штатного или федерального правительства. Это запрещено законодательством. Следующей причиной признания нейтралитета является наличие формулировки о том, что религиозное образование, обучение основам религии, исповедование определенных взглядов есть не что иное, как право каждого индивида, независимое от взглядов на это со стороны государства. Законодательство гарантирует это право. Разница очевидна – нарушение положения о свободе вероисповедания предполагает какие-либо принудительные меры, в то время как нарушение положения об установлении религии не предполагает такового (*School District of Abington Township v. Schempp*, 374 U.S. 203 (1963)).

В то же время подобного рода нейтралитет не может носить абсолютного характера, даже если намерением суда и являлось возведение «стены разделения между церковью и государством» (цитата из Т. Джефферсона, к которой суд не раз прибегал при разрешении «религиозных дел», *Reynolds v. U.S.*, 98 U.S. 145 (1878); *Everson v. Board of Education*, 330 U.S. 16 (1947)). Напротив, во многих своих решениях Суд продемонстрировал возможность конституционного и законодательного регулирования религиозных вопросов и даже установление прямых запретов при наличии «неопровержимого государственного интереса», особенно если это вызвано интересами общественной безопасности и борьбы с преступлениями (в частности, по так называемому «делу мормонов» или в случае использования наркотиков как элемента религиозной обрядности). Верховный Суд признал во многих случаях и возможность государственного финансирования религиозных институтов и в некоторых случаях защищал права на вероисповедание и даже пропаганду религиозных взглядов, в том числе на «открытых форумах» в стенах учебных заведений.

Несмотря на эволюционный характер судебной практики в сфере религии и образования, именно решением по делу *Лемон против Куртцман* формально установлено правило определения религиозной нейтральности, которое включает три критерия: 1) законодательный акт или действие государства должны иметь светскую цель; 2) они не должны ни давать преимущества религии, ни препятствовать ее осуществлению; 3) недопустимо поощрение «чрезмерного вовлечения государства» в религиозные вопросы (*Lemon v. Kurtzman*, 403 U.S. 602 (1971)).

Все образовательно-религиозные дела, рассмотренные Верховным судом США, можно разделить на ряд групп. К первой группе относятся дела о так называемых «образовательных молитвах», ко второй – вопросы государственного финансирования религиозных институтов, к третьей – вопросы академической свободы и, в целом, свободы выражения мнений в религиозном контексте в образовательной среде, к четвертой – иные вопросы обеспечения свободы совести.

Итак, в США выработана сложная и динамично развивающаяся система источников правового регулирования проблемы государственного финансирования религиозных институтов высшей школы, которая позволяет примирять конфликтующие интересы, с одной стороны, сторонников обеспечения абсолютного разделения государства и церкви, а с другой стороны, приверженцев тех или иных религиозных групп, настаивающих на необходимости соблюдения конституционных гарантий свободы совести. Наиболее активную роль в связи с этим играет практика Верховного Суда США.

В соответствии с Конституционным актом Канады 1982 г. первой в ряду основных свобод в статье 2 провозглашается свобода совести и исповедания религии. Ст. 15 закрепляет принцип равноправия, в том числе независимо от различий религии.

И конституционные документы, и законы Канады содержат многочисленные религиозные, по своему значению, формулировки. Так, Закон о признании и защите Прав человека и основных свобод подтверждает в преамбуле, что «канадская нация основывается на принципах признания верховенства Бога, чести и достоинства человеческой личности и особой роли семьи в обществе свободных индивидов и свободных институтов» (An Act for the Recognition and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Canadian Bill of Rights. S.C. 1960, c. 44 Assented to 1960-08-10). В то же время статья 1 данного акта закрепляет принцип равноправия и запрещения дискриминации на основании религиозной принадлежности, а в пункте (с) провозглашает «свободу религии». Закон Канады о правах человека (Закон о запрещении дискриминации законодательством Канады) нацелен на противодействие дискриминационной практики в том числе по религиозным основаниям (An Act to extend the laws in Canada that proscribe discrimination (Canadian Human Rights Act) R.S.C., 1985, c. H-6).

Основным вопросом в практике действия судебных органов, а также специальных правозащитных органов, таких как Канадская комиссия по правам человека и Канадский трибунал по правам человека, является проведение тройного теста. Во-первых, насколько искренне индивид придерживается религии, во-вторых, является эта практика религиозной по своей сути, в-третьих, являлась ли именно такая религиозная практика основанием соответствующих возражений или ограничений?

Развивается и законодательство провинций Канады, регулирующее отношения государства, религии и системы образования. Акт о религиозной свободе провинции Онтарио 1990 г. (R.S.O.1990, Chapter R.22) гарантирует свободу исповедания и отправления религии и культа без дискриминации или предпочтений за исключением случаев актов распущенности или оправданий религиозных практик, несовместимых с миром и безопасностью Провинции. Закон провинции Альберта «О высшем образовании» 2003 г. (Statutes of Alberta, 2003, Chapter P-19.5) запрещает «какой бы то ни было религиозный тест в отношении должных лиц, работников или учащихся, равно как и побуждения их к каким бы то ни было религиозным обрядам» (38(1)), что, однако, не исключает «право частного колледжа или института, связанного с университетом определять особые условия в отношении религиозного обучения и культа, а также требовать соблюдения таких условий в качестве части своих дисциплинарных правил» (38(2)).

Таким образом, можно выявить некоторые общие тенденции в развитии правового регулирования отношений государства, религии и высшего образования в США и Канаде. Прежде всего, это большое значение религии и, даже, религиозные корни высшего образования при неуклонной секуляризации как общественной жизни в целом, так и системы высшего образования, особенно начиная с 1960-х гг. XX века. Другой общей чертой является значительная децентрализация системы высшего образования и соответствующего законодательства, что придает особое значение развитию соответствующего законодательства штатов США и провинций Канады. Особенно следует отметить достаточное развернутое регулирование религиозных и образовательных вопросов в конституциях штатов США. В то же время последние десятилетия отмечены тенденцией роста федерального законодательного регулирования в этой сфере, которое представлено не только специальными законами о высшем образовании, но и финансовым, и правозащитным законодательством. Конституция США и конституционные акты Канады лаконичны в отношении проблемы взаимодействия государства, религии и образования, однако конституционные клаузулы стали основой развитой судебной практики (особенно это характерно для США) в сфере обеспечения свободы совести и вероисповедания, в том числе в сфере высшей школы. Обращает на себя внимание и дифференциация статуса государственных и частных университетов и колледжей в этой сфере, проводимая как законодательством, так и судебной практикой. В целом можно отметить достаточно развитую, хотя и не в полной мере стройную систему правовых гарантий свободы вероисповедания в системе высшего образования США и Канады.

Статья подготовлена в рамках проекта ГК № 16.740.11.0414 ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России (2009-2013 гг.)» «Государство, образование, религия: сравнительный анализ отечественного и зарубежного опыта».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Almanac // The Chronicle of Higher Education. – Vol. LIII. – 2006. – 1. – P. 29.
2. Buchanan J. Fixing America. – Walterville, Oregon: TrineDay, 2005. – P. 58, 65.
3. Choquette R. Canada's religions: an historical introduction. – Ottawa: University of Ottawa press, 2004. – P. 298-300.
4. Executive Order 13505 «Removing Barriers to Responsible Scientific Research Involving Human Stem Cells», March 9, 2009, 74 FR 10667, March 11, 2009
5. Geiger R.L. The Ten Generations of American Higher Education // American Higher Education in the Twenty-First Century: social, political, and economic Challenges / Ed. by Altbach P.G., Berdahl R.O., Gumport P.J. – 2-d ed. – Baltimore, L.: John Hopkins University Press, 2005. – P. 39.
6. Geiger R.L. The Ten Generations of American Higher Education // American Higher Education in the Twenty-First Century: social, political, and economic Challenges / Ed.

- by Altbach P.G., Berdahl R.O., Gumport P.J. – 2-d ed. – Baltimore, L.: John Hopkins University Press, 2005. – P. 49-50.
7. Grant A. The American political process. 7th ed. – L., N.Y.: Routledge, 2004. – P. 155.
 8. Higher Education Directory 2006 / Ed. by J.M. Burke. – Wash.: Higher Education Publ., 2006. – P. XLVI- XLVIII.
 9. Irons P. A people's history of the Supreme Court. – N.Y.: Penguin Books, 2006. – P. 484-485.
 10. Johnson J.W. Historic U.S. Court Cases 1690-1990: An Encyclopedia. – N.Y., L.: Garland Publishing, 1992. – P. 553-586.
 11. Kern A., Erwin S.S. College and university law. – Charlottes ville (Va): Michie Co., 1972. – P. 117-118.
 12. Millington W.J. The law and the college student: justice in evolution. – St. Paul (Minn.): West publ., 1979. – P. 266.

Рецензент:

Фомин А.А., д.ю.н., профессор кафедры процессуального права ПГУ, г. Пенза.

Работа получена 26.07.2011.