

## **ТОЛЕРАНТНОСТЬ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНЫХ СУБЪЕКТОВ ПРАВА**

**Пономарева Л.П.**

**Научный руководитель – профессор Шафиров В.М.**

*Сибирский федеральный университет*

Проблема толерантности уже ни одно столетие занимает умы теоретиков, но в последние десятилетия она приобретает все большую популярность в связи с ее актуальностью на почве увеличения очагов социальной напряженности, межэтнических, межрелигиозных конфликтов, дискриминации, проявлений экстремизма, шовинизма, ксенофобии и прочих разновидностей интолерантности. Подобное поведение дестабилизирует гражданское общество: приносит страх, неуверенность, что в свою очередь выражается в подозрительности и агрессивности населения, эти запущенные процессы могут привести к разрушительным последствиям как внутри государства (ярким примером может послужить недавно сложившаяся ситуация в Киргизии), так и в рамках мирового масштаба, о которых нам известно из истории (например, гражданские войны за права человека, государственная раздробленность). Для предотвращения этого необходим определенный механизм, которым и является механизм формирования толерантного сознания, которое возникает не само по себе, не стихийно, а посредством воспитания, культивирования толерантно-правовых установок, профилактики фактов проявления нетерпимости как на индивидуальном, так и на общественном уровне. Одна из главных ролей в этом процессе принадлежит публичным субъектам права, различным социально-правовым институтам, к ним относится как само государство в лице его государственных органов (законодательные, исполнительные, судебные), так и различные объединения, организации как на государственном, так и на международном уровне.

Толерантность предполагает не снисходительность, а доброжелательность, готовность к уважительному диалогу и сотрудничеству<sup>1</sup>. Толерантность означает уважение, принятие и правильное понимание богатого многообразия культур нашего мира, наших форм самовыражения и способов проявления человеческой индивидуальности. Толерантность – это прежде всего активное отношение, формируемое на основе признания универсальных прав и основных свобод человека, это обязанность способствовать утверждению прав человека, плюрализма, демократии и правопорядка<sup>2</sup>. Толерантность – это и социальное явление и ценность, это моральная и социальная норма в демократическом, правовом государстве, это тип поведения, который является результатом реализуемого сформированного положительного общественного, правового сознания, правовой культуры, полученного образования, воспитания, и даже показателем определенного уровня интеллектуального развития общества. Привитие такого поведения – одна из задач субъектов различных социально-правовых институтов. Лишь в том случае можно говорить об эффективности их деятельности, если данные институты способствуют развитию социума, т.е. реализуют те социальные функции, задачи, которые на них возложены правовыми предписаниями и социальными ожиданиями, когда своевременно совершенствуются в соответствии с общим направлением развертывания процессов модернизации российского общества. Тем не менее, для того чтобы реальное воплощение толерантности как функции

---

<sup>1</sup> Толерантность / Общ.ред. М.П. Мчедлова. М., 2004. – С. 12.

<sup>2</sup> «Декларация принципов толерантности», принята 16 ноября 1995 г. на 28-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО

социально-правовых институтов стало возможным, необходимы действенные законы, препятствующие возникновению и развитию различных форм интолерантности. На сегодняшний день российское законодательство нуждается в изменениях и дополнениях, т. к. на практике возникает не мало ситуаций, когда из-за отсутствия должного правового регулирования происходит ущемление прав граждан. Например, 18 февраля 2010 года авиакомпания «Сибирь» отказала в регистрации на самолет, вылетающий рейсом 026 Москва-Казань, инвалиду по зрению первой группы Павлу Обиуху. По словам Обиуха, представитель «Сибири» обосновал отказ тем, что согласно внутренней инструкции человек с инвалидностью по зрению не может лететь без сопровождения человека или собаки-поводыря. Вместе с тем, по заявлению региональной общественной организации инвалидов «Перспектива», членом которой является Обиух, при бронировании билета инвалид предупредил заранее авиакомпанию о том, что он слеп<sup>1</sup>. В прошлом году представители той же авиакомпании отказались пустить инвалида-колясочника Наталью Присецкую в самолет без сопровождающего лица. Девушка подала в суд на авиакомпанию. В своем иске Присецкая требовала в качестве компенсации морального ущерба 1 млн. рублей и штраф. Черемушкинский суд Москвы частично удовлетворил ее требования, взыскав с авиакомпании «Сибирь» 50 тыс. руб. в качестве возмещения морального ущерба, а также штраф в пользу государства в размере 25 тыс. рублей<sup>2</sup>. Возникновение подобных ситуаций, связано не только со значительными правовыми недоработками в регулировании отношений возникающих между инвалидами и другими субъектами, но и с высоким уровнем нетерпимости и безразличия в обществе.

Если затрагивать проблему толерантности в области регионального и внутригородского управления, то необходимо преодолеть взаимное отчуждение, безразличие между обществом и властью, которые на данный момент проявляются с завидным постоянством. Так, руководство городов работает, опираясь прежде всего на свою точку зрения и свои интересы. Теоретически работники городских органов управления – это представители народа и выразители их воли и интересов, но в реальной жизни попасть на прием в кабинет высокопоставленного городского чиновника для рядового гражданина – практически невыполнимая задача. Представители муниципалитетов не стремятся к привлечению населения к управлению городом, отсутствует восприятие горожан как полноценных, равноправных субъектов управления, не разработана реально действующая система связей между народом и властью.

Городское население, лишённое полноценного влияния на положение дел места своего обитания, видя безразличие и пренебрежение со стороны городских органов управления его мнениями, ожиданиями, требованиями, все больше теряет доверие к своим избранникам и веру в возможность каких-либо изменений к лучшему.

Обеспечение толерантности в современных городах России – трудная задача, сложность ее состоит в том, что на протяжении многих десятилетий в стране господствовало непримиримое, недоверчивое отношение ко всему, что делалось властями.

Неудовлетворительное социально-экономическое и материально-бытовое положение людей, помноженное на безразличное отношение властей к такому положению, приводит к закономерному результату: нетерпимому отношению к

---

<sup>1</sup> [www.Kommentarii.ru](http://www.Kommentarii.ru)

<sup>2</sup> Там же.

политике властей, неприятию политических решений.<sup>1</sup> Зачастую интолерантность между городской властью и населением провоцирует возникновение конфликтов, впоследствии это может привести к разрушению социального единства.

Формами проявления конфликтов со стороны городского населения являются, во-первых, скрытое противостояние, проявляющееся в критике, осуждении, невосприимчивости действий местного начальства, гражданском неповиновении, игнорировании выборов, протестном голосовании и т.д.; во-вторых, явное (открытое) противостояние, к распространенным видам которого можно отнести демонстрации, митинги, забастовки, голодовки с предъявлением к власти разного рода требований.

Подобные негативные процессы в сфере городского пространства, могут быть преодолены посредством проведения политики, основанной на формировании толерантности в обществе, т. к. недопустимо разрешение противоречий и конфликтов в демократическом государстве между органами управления и населением при помощи методов основанных на давлении и применении силы.

Толерантность необходимо рассматривать как средство, при помощи которого достигается компромисс в спорных, конфликтных ситуациях. Она является формой конструктивного, партнерского взаимодействия между органами власти и населением, основанная на принципах сотрудничества и взаимного уважения мнений сторон.

Поэтому только при наличии обоюдного интереса к совместным действиям возможно построение реально и эффективно действующей на данном уровне системы управления. Возникновение толерантности невозможно там, где царят нищета, бюрократия, ущемление прав и свобод человека. Взаимопонимания между структурами управления и народом возможно добиться посредством эффективных действий органов муниципальной власти по решению проблем населения. Выполнения этой задачи требует пересмотра отношения к человеку, он должен рассматриваться как клиент и потребитель услуг, представляемых властью, следовательно, развитие муниципального образования должно быть на таком уровне, который был бы способен обеспечить комфортные условия для человеческого проживания, направлен на удовлетворение материально-экономических, социальных и культурных потребностей. Результативность управления на основе норм толерантности как регионом, так и городом напрямую зависит от того, созданы ли условия, обеспечивающие достойную жизнь человеку, ее высокий уровень и качество.

Эффективность предпринимаемых мер в данной сфере во многом зависит от степени взаимодействия субъектов друг с другом, от воплощения принципов толерантности в своей деятельности, от того, насколько высок процент принятия толерантности самими сотрудниками государственных органов, общественных объединений, организаций, образовательных учреждений.

Так, ощутимый вклад в процесс формирования установок толерантности могло бы внести взаимодействие органов внутренних дел, образовательных учреждений и общественных организаций. Для этого цели этих субъектов должны быть направлены на создание положительного общественного и правового сознания, культуры, чувства отторжения неприязни, ненависти и других интолерантных проявлений. По предложению профессора С. Боронбекова, это взаимодействие должно определяться рядом аспектов. Во-первых, участие общественных организаций и органов милиции в проводимом воспитательном процессе среди школьников, студентов и молодежи в целом. В данном направлении они могут принимать участие в непосредственном

---

<sup>1</sup> Актуальные аспекты проблем толерантности в современном мире. Материалы международной научно-практической конференции / Под ред. И.Л. Перовой. – С.-Петербург., 2004. – С. 102–109.

правовом воспитании учащихся. Как известно, Закон РФ «О милиции» (ст. 10) обязывает милицию предотвращать и пресекать преступления и административные правонарушения: выявить обстоятельства, способствующие их совершению, и в пределах своих прав принимать меры к устранению данных обстоятельств, то есть осуществлять общие и индивидуальные профилактические мероприятия. Исходя из контекста данного закона, органы милиции, в том числе профессорско-преподавательский и курсантско-слушательский состав учебных заведений МВД России, должны вести постоянную правовоспитательную работу среди школьников и молодежи<sup>1</sup>. Эта работа должна базироваться на изложении содержания правовых норм в неразрывной связи с опытом правоприменительной деятельности, в том числе и судебной практики.

Особо важно разъяснить молодежи механизм формирования ненависти, источниками которого служат предвзятое и нетерпимое отношение к лицам другого происхождения. Практика свидетельствует, что такое отношение у молодежи, как правило, формируется вследствие отсутствия достоверной информации, низкого образовательного и культурного уровня, искаженного восприятия национальных интересов государства<sup>2</sup>. Поэтому, на мой взгляд, было бы целесообразно ввести в программу среднего общего образования как уроки толерантности, так и уроки патриотического воспитания, эти меры поспособствуют гармоничному развитию личности и впоследствии более тесной консолидации общества.

Во-вторых, участие общественных организаций, особенно тех, которые сформированы по национальному и религиозному признаку, в проведении истинно национального и религиозного воспитания молодежи. Здесь речь не идет об одностороннем национальном и сугубо религиозном воспитании. Речь может идти о разъяснении молодежи истинных ценностей наций и народностей, населяющих Россию, основных канонов и ценностей их религий.

В-третьих, помощь органам милиции со стороны образовательных учреждений и общественных организаций. Образовательным учреждениям известно, какие формальные и неформальные молодежные группы наиболее распространены и в каких задействованы учащиеся, студенты данного учебного заведения. Образовательные учреждения могут помочь органам милиции в установлении психологического контакта с молодежью, проведении профилактических мероприятий посредством правового воспитания, привлечения молодежи к охране общественного порядка.

В-четвертых, предупредить экстремизм и преступления, совершаемые на почве национальной, расовой, религиозной ненависти, возможно при непосредственном воздействии всех социальных структур общества, особенно правоохранительных органов с образовательными учреждениями и общественными организациями.

Тем не менее, некоторые аспекты вышеизложенной стратегии внедрения толерантности в российское общество пока несколько утопичны, толерантную идеологию должны культивировать те субъекты, которые сами несут ее в себе, в своих действиях, которые вызывают чувства уважения и доверия у общества. К сожалению, факты проявления нетерпимого, преступного поведения со стороны сотрудников правоохранительных органов, в последнее время с завидным постоянством транслируемые СМИ, свидетельствуют о низком уровне толерантности в

---

<sup>1</sup> Взаимодействие органов внутренних дел, образовательных учреждений и общественных организаций в деле формирования установок толерантности и борьбы с экстремизмом в российском обществе. — Рязань, 2002. — 132 с.

<sup>2</sup> Там же.

соответствующих структурах, формируют негативное отношение к ним со стороны населения, подрывают авторитет. Поэтому, полагаю, тесное, конструктивное сотрудничество между гражданами и правоохранительными органами в деле формирования толерантности на сей момент невозможно. Для начала необходимо попытаться «привить» идеи терпимости сотрудникам этих органов посредством повышения уровня правового, светского образования, воспитания в их среде. Именно для этой категории служащих, специализирующихся на восстановлении нарушенных прав человека, касающихся национального достоинства, следует организовать специальную дополнительную профессиональную подготовку, а в юридических вузах и учебных заведениях МВД давать знания, необходимые для осуществления профессиональных функций в многокультурной среде.

Важнейшим условием для принятия обществом толерантности как нормы является государственное и общественное устройство, создающее условия для согласия между группами с разными культурами, интересами, потребностями, взглядами, это возможно только в демократическом, правовом государстве, которое не может существовать без толерантности. Российская Конституция 1993 г. соответствует международным правовым нормам, демократическим принципам и дает основания для политической, межэтнической, конфессиональной толерантности. Так, в ней говорится о недопустимости межрелигиозной, межнациональной розни, сохранении языка и культуры народов, самоопределении. Уголовный кодекс Российской Федерации содержит статьи, предусматривающие наказание за разжигание межнациональной и межрелигиозной розни, а также за оскорбление национальной чести и достоинства. Тем не менее, в сфере государственных органов еще немало людей, для которых толерантность не стала необходимым элементом их профессионального мышления.

Роль государства в деле создания благоприятного климата для укоренения и поддержания толерантности заключается в обеспечении общественного порядка, безопасности граждан. Конечно, это не единственная функция, но на практике она выступает в числе основных. Для этого государство должно предпринимать своевременные и необходимые меры для защиты граждан от различных противоправных действий, дестабилизирующих общество. Например, террористических актов, которые привносят в социум страх, неуверенность в завтрашнем дне, разочарование в способности государства (прежде всего, в «лице» силовых структур) предотвратить подобные злодеяния. Недавние трагические события, произошедшие в московском метро, всколыхнули весь мир, некоторые СМИ сообщают о том, что «столичные силовики могли еще несколько дней назад знать о готовящихся терактах в московском метрополитене... Об этом говорит то, что с середины прошлой недели жители стали замечать дополнительные милицейские наряды в городе»<sup>1</sup>. Также 28 марта в московскую милицию позвонила женщина и сообщила, что в метро может произойти взрыв, который готовят жители Чечни<sup>2</sup>. Конечно, как сообщают те же источники, предпринимались различные меры по предотвращению теракта, но все же он произошел.

Это свидетельствует о том, что в системе, направленной на обеспечение безопасности, имеются существенные недоработки, необходимо модернизировать механизм надзора: существенно увеличить число камер наблюдения в крупных городах, возможно даже установить прослушки и слежки органами безопасности в

---

<sup>1</sup> [www.top.rbc.ru](http://www.top.rbc.ru)

<sup>2</sup> [www.newsru.com](http://www.newsru.com)

отношении тех субъектов, которые вызывают подозрение в их причастности к совершенным террористическим действиям или подозрение в намерении их совершить. Невозможно быть толерантным к подобным проявлениям интолерантности, когда существует угроза безопасности государства и его граждан. Необходимо предпринимать эффективные меры. Если правоохранительным органам становится известно, что возможно проведение террористических действий лицами кавказской национальности, то досмотр субъектов, которые даже в малой степени вызывают подозрение в их причастности, не следует расценивать как проявление дискриминации по расовому признаку.

Государство, неспособное гарантировать защиту прав меньшинств и социальный порядок в целом, не может считаться правовым и восприниматься как справедливая наднациональная сила, пользующаяся доверием граждан, особенно если речь идет о федеративном государстве, в котором особенно остро ощущается дефицит толерантности и неспособности к достижению компромиссов на уровне федерального центра и субъектов федерации<sup>1</sup>.

На международном уровне одной из главных задач является правовое обеспечение противодействия социальной агрессии посредством согласования национальных законодательств. Международная практика идет по пути создания модельных законопроектов, на основе которых в дальнейшем создаются кодексы, правовые институты. Так, в 1991 г. Комиссия международного права ООН приняла в первом чтении проект Кодекса о преступлениях против мира и безопасности человека, который принят как модельный на 46 сессии Комиссии в 1994 г. Также под эгидой ООН были приняты десятки международных конвенций, создавшие на глобальном уровне международно-правовую основу для успешного противодействия посягательствам на общественную и личную безопасность, угрозам нормальному развитию подрастающих поколений, актам агрессивной нетерпимости к наименее защищенным социальным группам. К данным договорам относятся: Конвенция относительно рабства (1926 г.); Конвенция о предупреждении преступлений геноцида и наказания за него (1948 г.); Всеобщая декларация прав человека (1948 г.); Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами (1950 г.); Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1966 г.); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.); Конвенция о борьбе с захватом заложников (1979 г.); Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 г.) и др.

Международно-правовые акты ограничивают возможности для проявления нетерпимости в наиболее опасных формах, тем самым способствуют созданию конструктивной толерантности, основополагающей идеей которой является уважение и сотрудничество.

---

<sup>1</sup> Проблемы регионального и муниципального управления // Материалы международной научной конференции. – М., 2004. – С. 320–324.