

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Любимов А.П.¹

СОСТОЯНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ



27 января 2004 года в Москве в Администрации Президента Российской Федерации прошла Первая Всероссийская Ассамблея неправительственных организаций по противодействию торговле людьми. Ее организаторами стали Комитет Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству, Комиссия по вопросам женщин, семьи, материнства и детства, работающая при Полномочном представителе Президента Российской Федерации в Центральном Федеральном округе (ЦФО), Посольство США в Российской Федерации. Председателем оргкомитета выступила Мизулина Е.Б. депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва, председатель Комиссии по вопросам женщин, семьи, материнства и детства Общественно-политического Совета при полномочном представителе Президента Российской Федерации в ЦФО. Среди участников были К. Пауэл — Государственный Секретарь США, Полтавченко Г.С. — полномочный представитель Президента Российской Федерации в ЦФО, Муравьева И.Н. — председатель Комитета по делам семьи и молодежи Правительства Москвы, Н. Пэттит — руководитель отдела правоохранительных органов Посольства США в России, Памфилова Э.А. — председатель Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации, Лахова Е.Ф. — председатель комитета Государственной Думы по делам женщин и молодежи, а также представители 83 неправительственных общественных организаций регионов Российской Федерации.

Основной задачей Ассамблеи была выработка общей стратегии для осуществления программы профилактики торговли людьми на территории Российской Федерации и создание координирующего центра во взаимодействии неправительственных организаций, занимающихся противодействием торговле людьми, с органами государственной власти в этой сфере.

Участники Первой Всероссийской Ассамблеи неправительственных организаций по противодействию тор-

говле людьми отметили, что в настоящее время торговля людьми, представляющая собой один из наиболее жестоких и циничных видов организованной преступной деятельности, направленный против Человека, интенсивно развивается и достигает угрожающих размеров. По данным ОБСЕ ежегодно в мире 4 000 000 человек становятся жертвами торговли людьми. Было предложено ратифицировать ряд международных документов, которыми явление торговли людьми признается абсолютным нарушением прав человека, принять Феде-

ральный закон «О противодействии торговле людьми», подготовленный рабочей группой под руководством депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 3-го созыва Е.Б. Мизулиной, создать специальные подразделения в органах государственной власти по противодействию торговле людьми, создать межведомственный орган по координации усилий по противодействию торговле людьми, а

также проведение ряда других необходимых действий и мероприятий.

По результатам Первой Всероссийской Ассамблеи неправительственных организаций по противодействию торговле людьми было принято Обращение к власти. Таким образом, строительство гражданского общества возможно только в условиях реального социального партнерства между властью и общественными объединениями, неправительственными организациями как представителями определенных групп общества. Однако вопрос с неправительственными организациями не так прост, как может показаться. Рассмотрим более подробно ситуацию, сложившуюся в настоящее время касающуюся неправительственных организаций.

Представители законодательных и исполнительных органов власти, экспертного сообщества неправительственных (негосударственных) организаций (далее — НПО), международных организаций отмечают, что от степени развития гражданского общества, качества государственного управления, эффективности взаимодействия институтов государства и общества (в лице негосударственного

Основной задачей Ассамблеи была выработка общей стратегии для осуществления программы профилактики торговли людьми на территории Российской Федерации.

¹ Любимов Алексей Павлович — доктор юридических наук, начальник Отдела Правового управления Аппарата Государственной Думы, профессор Государственного университета — высшей школы экономики и МГУ. Член Российского Союза Журналистов. Автор книг «Парламентское право в России. Основные источники», «Лоббизм как конституционно-правовой институт», «Конституция Российской Федерации. Альбом», «Классификация видов лоббизма», «Правовые институты демократии России и стран Европы. Выборы, лоббизм и парламентаризм» и др.

сектора, в том числе НПО) все в большей степени зависят темпы экономического роста, материальное положение граждан, состояние государства и общества в целом.

Формирующийся в последнее десятилетие в России принципиально новый тип общественных отношений предполагает развитие сотрудничества между органами государственной власти и НПО, создание правовых условий для повышения самоорганизации общества, на основе активного привлечения и развития негосударственного сектора.

Неправительственные организации играют важнейшую роль в процессе социального развития и составляют фундаментальную основу гражданского общества. Их полноценная деятельность является фактором, создающим благоприятные условия для развития экономики, социальной сферы, некоммерческого предпринимательства и укрепления гражданского общества в лице так называемого «третьего сектора», в который входят наряду с НПО еще и некоммерческие организации (далее — НКО).

За исторически короткий срок «третий сектор» в лице НПО и НКО вырос не только количественно (к Гражданскому форуму 2001 года число НПО и НКО насчитывало более 350 тысяч), заметно возросли профессионализм и объемы услуг, оказываемых неправительственными (негосударственными) и некоммерческими организациями.

Развитие нормативно-правовой основы для деятельности НПО и НКО активизировалось с введением в 1995 году в действие 1 части Гражданского кодекса, учитывающего особенности создания и деятельности в основном некоммерческих организаций, и принятием ряда федеральных законов: «Об общественных объединениях», «О некоммерческих организациях», «О благотворительных организациях и благотворительной деятельности», «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Расширение числа и многообразия НКО, несомненно имеющее место в современной России, требуют новых подходов к правовому регулированию их деятельности, в частности деятельности НПО. Фактически вне специального правового регулирования остались НПО.

Совет Европы принял Европейскую конвенцию «О признании юридическими лицами международных неправительственных организаций». 24 апреля 1986 года эта конвенция была открыта для подписания и вступила в силу с 1 января 1991 года. Российская Федерация до сих пор не ратифицировала и не подписала настоящую конвенцию. Однако это не означает, что в Российской Федерации ничего не делается по данному вопросу. Российская Федерация в лице Государственной Думы (Правового управления) предпринимает активные меры по развитию и совершенствованию правовой базы по НПО. В частности, осуществлен перевод на русский язык, указанной Европейской конвенции. Ведутся работы по взаимодействию с Правовым департаментом Генерального Секретариата Совета Европы по дальнейшему развитию законодательства в области НПО.

За последние несколько лет в России все более развивается процесс взаимодействия и партнерства между органами государственной власти и НПО, НКО. Накапливается опыт в решении наиболее актуальных и острых проблем. Совместно с представителями государственной власти создаются рабочие и экспертные группы на межведомственном и межсекторном уровнях, общественные,

координационные и консультативные советы и т.п. В отдельных регионах накапливается опыт партнерских отношений посредством заключения договоров, соглашений и контрактов с закреплением обязательств сторон.

Вместе с тем созданные около десяти лет назад некоторые правовые, организационные и экономические условия, оказавшие в целом положительное влияние на развитие гражданского общества на его начальном этапе, в настоящее время не в полной мере согласуются с происходящими в обществе социально-экономическими преобразованиями и могут быть сдерживающим фактором в развитии гражданского общества, тормозом для проведения реформ, направленных на укрепление и рост благосостояния общества.

Произошедшие за последнее время изменения в государственной политике, в вопросах развития институтов гражданского общества, порядка регистрации, налогообложения и в других сферах, затрагивающих интересы НПО и НКО, не полностью учитывают специфику и особенности их деятельности.

К числу наиболее существенных причин, препятствующих построению эффективных общественно-государственных партнерских правоотношений и успешной деятельности НПО и НКО, следует отнести:

- отсутствие специального законодательства по НПО;
- недооценка органами государственной власти разных уровней природы «третьего сектора», специфики и особенностей деятельности НПО и НКО, что приводит к снижению их роли как полноправного субъекта партнерских отношений;
- противоречивость норм, содержащихся в отдельных законодательных актах правовой системы Российской Федерации, затрагивающих деятельность НКО;
- несоответствие норм российского законодательства признанным в международном сообществе стандартам и нормам международного права;
- неразвитость институциональных форм и механизмов согласования позиций и партнерства государственных и общественных структур;
- разобщенность и несогласованность действий самих организаций третьего сектора в выработке параметров партнерских отношений с государством;
- отсутствие у организаций «третьего сектора» опыта, навыков и культуры саморегулирования как способа организационного развития «третьего сектора» и решения проблем внутри сектора;
- несовершенство системы измерения вклада «третьего сектора» в социально-экономическое развитие страны.

На наш взгляд, без необходимого уровня государственной поддержки НПО и НКО этот сектор не может полноценно реализовывать свой огромный потенциал, что приводит к потере значительных ресурсов в социальной сфере и в экономике страны.

Международный опыт, объединенные усилия и ресурсы институтов гражданского общества и органов государственной власти разных уровней позволяют более эффективно решать вопросы НПО и проблемы, которые они ставят.

Надлежащее правовое обеспечение НПО, а равно взаимодействие и партнерство НПО с органами государственной власти и местного самоуправления является наиболее важной задачей, для решения которой необходи-

За исторически короткий срок «третий сектор» в лице НПО и НКО вырос не только количественно (к Гражданскому форуму 2001 года число НПО и НКО насчитывало более 350 тысяч).

ма выработка общей стратегии и четких принципов построения взаимоотношений на местном, региональном и федеральном уровнях.

Для решения поставленных проблем необходимо:

- осуществить анализ регионального и российского законодательства с целью выяснения полной картины нормативного правового регулирования НПО и НКО;
- изучить международный опыт на примере 2-3 европейских стран;
- организовать стажировку для сотрудников Правового управления в одну из ведущих неправительственных организаций в Европе, с целью изучения законодательства и функционирования неправительственной организации;
- подготовить концептуальные предложения по правовому обеспечению НПО;

— разработать и принять предложения по совершенствованию существующей законодательной базы, регулирующей деятельность НПО, с учетом общепризнанных принципов и норм международного права;

— разработать и принять специальные правовые акты, способствующие повышению эффективности деятельности и вклада НПО в социально-экономическое развитие Российской Федерации;

— подготовить предложения, разработать и принять правовые акты, способствующие созданию организационных и институциональных условий для проведения постоянных общественно-государственных консультаций и участия НПО и НКО в процессе совершенствования законодательства, регулирующего сферу их деятельности.

Поленина С.В.¹

К ВОПРОСУ О ПУТЯХ ИСКОРЕНЕНИЯ КРИМИНОГЕННЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ГЛОБАЛИЗАЦИИ (ТОРГОВЛИ ЖЕНЩИНАМИ И ДЕТЬМИ)

Глобализация — один из основных процессов, протекающих в современном мире и окрашивающих в свои тона самые различные стороны функционирования и жизнедеятельности государств, народов и даже отдельно взятых людей в самых различных частях света. Специфика этого процесса не ограничивается всемирным масштабом его воздействия. Не менее существенен тот факт, что влияние глобализации распространяется не только на сферу экономики, но и охватывает различные стороны политической, правовой, социальной, культурной и иной жизни.

Столь необъятная пространственная и сущностная характеристика процесса глобализации не могла не обусловить неоднозначность сопровождающих ее последствий. Несмотря на определенную субъективность любых оценочных характеристик, есть все основания считать, что некоторые из этих последствий можно в целом оценить положительно, тогда как другие — отрицательно.

Основным положительным результатом глобализации следует назвать возрастание роли международного права не только в отношениях между государствами, но и во внутригосударственных правовых системах. Применительно к России это нашло свое отражение в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ 1993г., согласно которой общепризнан-

ные принципы и нормы международного права и международные договоры страны являются частью ее правовой системы. При этом установлено, что в случае возникновения коллизий нормы международных договоров РФ имеют даже приоритет перед нормами ее национального законодательства.

В числе бесспорно отрицательных последствий глобализации могут быть названы появление и активизация транснациональной организованной преступности, одной из самых доходных форм деятельности которой является торговля людьми, особенно женщинами и детьми. По данным ООН, только на торговле людьми организованные преступные группы зарабатывают более 3,5 млрд. долларов ежегодно. Государственный департамент США начиная с 1994 г., стал готовить ежегодные доклады по этой проблеме. В первом из них, появившемся в 2001 г, указывается, что не менее 700 тыс. человек, в основном женщины и дети, продаются и переправляются с этой целью через государственные границы ежегодно. По данным ОБСЕ, в 1997 г. из стран Центральной и Восточной Европы незаконно вывезены в Западную Европу и Северную Америку не менее 175 000 женщин и девушек. Только 2 процента торговли живым товаром приходится на долю мужчин².

¹ Поленина Светлана Васильевна — профессор, доктор юридических наук, Заслуженный юрист РФ, зав. сектором общей теории и социологии права Института государства и права РАН, академик МАИ, академик МАН ИПТ.

² Мы и Вы (Диалог женщин). — 2002. — № 18/34. — С. 5.