

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.

Во всех источниках, анализирующих причины роста торговли женщинами, указываются такие факторы, как глобализация экономики и повышение трудовой мобильности, сопряженной с миграцией, рост спроса на так называемые услуги частного, в том числе сексуального, характера в развитых странах, растущий уровень безработицы среди женщин, а также интенсивное и практически не контролируемое движение человеческого капитала через Интернет. Хотя сам феномен торговли людьми известен давно, современная глобализация придает ему новые формы, которые трактуются ныне как проявление рабства XXI века и грубое нарушение прав человека.

Не прошла мимо этого явления и Организация Объединенных Наций. В 2000 г. на смену принятой еще в 1949 г. Конвенции «О борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами» появилась Конвенция против транснациональной организованной преступности, одним из приложений к которой стал Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее. Этот документ на международном уровне зафиксировал обязанности государств по противодействию криминальной торговле людьми. Конвенция подписана более чем 100 государствами, в том числе и Российской Федерацией, но пока еще не вступила в силу. Это произойдет после ее ратификации 40 странами.

В специальной литературе по аналогии с экономической глобализацией стало принято говорить о глобальном изменении мирового миграционного порядка, поставившем Россию перед лицом весьма серьезных вызовов. Во-первых, растущая поляризация мира на богатые и бедные страны. Во-вторых, налицо кризис управления миграцией, то есть потеря контроля над миграционными процессами со стороны национальных государств, что выражается в огромных массах нелегальных перемещений, приводящих к массовой маргинализации мигрантов и криминализации миграционных отношений. В-третьих, формирование глобального разделения труда на базе дискриминационной национальной и гендерной сегрегации работников на международных рынках труда. В-четвертых, необходимость поиска путей разрешения противоречий между концепцией прав человека как основы современного либерализма и национальными интересами государства, другими словами, между правами человека и правами гражданина.

Сюда следует добавить обостряющиеся противоречия между посылающими и принимающими странами. Господствующая ныне сложная и эклектичная модель международной миграции построена на противоречии первых и вторых. В ее основе лежит, с одной стороны, жесткое разделение на «нужных» и «нежелательных» с точки зрения национальных интересов, мигрантов, а с другой — декларированный принцип соблюдения прав и свобод человека. Все это ведет к распрощанию конфликтов и дискриминационных практик в отноше-

нии некоторых групп мигрантов (в первую очередь женщин) и отдельных стран¹.

Учитывая все названные выше факты, Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее исходит из весьма реальной предпосылки, что многие пути трудовой миграции, которые ныне по законодательству той или иной страны считаются легальными, фактически прикрывают нелегальную торговлю людьми и должны быть поставлены поэтому под особый контроль всех участвующих в этом процессе государств — страны отправления, страны — назначения и страны (стран) транзита.

Чтобы избежать этого, в Протоколе дается весьма пространное и разветвленное легальное определение понятия «торговля людьми». В п. а) ст. 3 Протокола указывается, что термин «торговля людьми» означает осуществляемые в целях эксплуатации вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение людей путем угрозы силой или ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путем подкупа, в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующего другое лицо. Эксплуатация включает, как минимум, эксплуатацию проституции других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или обычаи, сходные с рабством, подневольное состояние или извлечение органов».

Понятно, что под такое определение подпадают многие считающиеся ныне легальными визовые схемы, используемые рядом стран, в частности визы работников индустрии развлечений, выдаваемые в том числе гражданам России для въезда в Японию и Швейцарию, так называемые визы невесты и др. В этом последнем случае «невеста по переписке» нередко подбирается для выполнения конкретной экономической функции. Прибывшая женщина подчас принуждается к работе на ферме или обслуживанию старых родителей мужа, одиноких и инвалидов. Фиктивный брак может являться и способом рекрутирования женщин на нелегальную работу в секс-индустрии.

Особого внимания заслуживает тот факт, что торговля людьми не сводится Протоколом к принудительной проституции. Протокол трактует это понятие шире, чем секс-эксплуатацию. Фактически речь идет об эксплуатации любого труда с нарушением прав человека. В литературе приводятся следующие основные формы торговли людьми:

Принудительный труд, в том числе в «потогонном производстве».

Секс-торговля, в том числе секс-туризм.

Домашнее рабство.

Браки по принуждению, в том числе через систему «невест по почте».

Принудительные репродуктивные функции, включая рождение ребенка.

Принудительное донорство (продажа людей для трансплантации органов и тканей).

Многие пути трудовой миграции, которые ныне по законодательству той или иной страны считаются легальными, фактически прикрывают нелегальную торговлю людьми.

Торговля людьми не сводится Протоколом к принудительной проституции. Протокол трактует это понятие шире, чем секс-эксплуатацию. Фактически речь идет об эксплуатации любого труда с нарушением прав человека.

¹ Тюрюканова Е. Женская трудовая миграция и торговля людьми из России в контексте мирового миграционного режима // Торговля людьми. — М., 2002. — С. 136–138.

Принудительное усыновление или удочерение¹.

На практике расшифровка приведенного выше и содержащегося в п. а) ст. 3 Протокола 2000 г. понятия «торговля людьми» сопряжена со многими трудностями, поскольку выезд женщин за рубеж, в частности для работы в сфере индустрии развлечений, чаще всего оформляется добровольным согласием на это самой женщины. Другое дело, что эта «добровольность» является в подавляющем большинстве случаев вынужденной, поскольку она обуславливается социальными причинами.

С учетом этого обстоятельства в ст. 3 Протокола помещен п. б), где сказано, что «согласие жертвы торговли людьми на запланированную эксплуатацию, о которой говорится в п. а) настоящей статьи, не принимается во внимание, если было использовано любое из средств воздействия, указанных в п. а) настоящей статьи». Другими словами, критерием отнесения конкретного действия к торговле людьми принято считать наличие каких-либо насильственных действий, принуждения или обмана. В их числе применение физического или психологического насилия, обмана; изъятие документов; долговая кабала; принуждение к труду; ограничение свободы передвижения; обман и т.д.

Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее возлагает на присоединившиеся к нему страны ряд задач. Прежде всего речь идет о необходимости криминализации, то есть признания уголовно наказуемыми названных в ст. 3 Протокола деяний, если они совершены умышленно.

Не меньшее значение придает Протокол организации помощи жертвам торговли людьми и их защите, обеспечению их физической, психологической и социальной реабилитации, а также предоставлению жертвам торговли людьми возможности получения компенсации за причиненный им ущерб. Указывается, что к реализации связанной с этим задачи рекомендуется привлекать неправительственные организации и других участников гражданского общества.

В Протоколе содержится ряд статей, касающихся статуса жертв торговли людьми в принимающих государствах и их репатриации в страну, гражданином которой такое лицо является или где оно имело право постоянно проживать в момент въезда на территорию принимающего государства. При этом указывается, что такое возвращение должно осуществляться при должном учете вопросов обеспечения безопасности жертвы торговли людьми, причем такое возвращение, предпочтительно, должно являться добровольным. Все это предполагает тесные и оперативные контакты между принимающим государством и государством, гражданин которого является жертвой торговли людьми или в котором это лицо имело право постоянно проживать. Содержит Протокол и рекомендации по вопросу о мерах пограничного контроля, которые могут потребоваться для предупреждения и выявления торговли людьми (ст. 11).

Отдельная глава Протокола посвящена вопросам предупреждения торговли людьми и сотрудничеству государств в этой области на двусторонней и многосторонней

основе. Принципиальное значение в этой связи имеет закрепленная в ч. 4 ст. 9 Протокола норма, согласно которой на государства-участников возлагается обязанность принимать или совершенствовать меры, направленные на смягчение воздействия таких факторов, обуславливающих уязвимость людей, особенно женщин и детей, с точки зрения торговли людьми, как нищета, низкий уровень развития и отсутствие равных возможностей. Все это в полной мере относится и к России, хотя по уровню образования наши женщины не только не уступают мужчинам, но и во многом опережают мужчин.

Как известно, фактический отказ от принципа равноправия женщин как части советской идеологии привел в России к феминизации бедности. Переход к дикому капитализму уничтожил существовавшие структуры социальной защищенности женщин, не предоставив им взамен реальной возможности приобретать и владеть собственностью. Приватизация государственной собственности привела к концентрации материальных ценностей в основном в руках мужчин. Женщины остались без капитала и без материальной поддержки, позволяющей им выживать. И это в условиях, когда миллиарды долларов в виде природ-

ных ресурсов и средств государственного бюджета переводились за границу, а налоги не платились. В результате возникли, как известно, серьезные задержки с выплатой заработной платы и пенсий, а также феминизация безработицы. Ослабление контроля над границами открыло возможности для передвижений, а спрос на дешевую рабочую силу и сексуальные услуги предоставил возможности трудоустройства для желающих переехать в более развитые страны. Объединенные силы организованной преступности и государственной коррупции облегчили эти массовые перемещения людей. Стоит ли удивляться в этих условиях, что торговля женщинами стала процветающим бизнесом потому, что выгода от него велика, а риск разоблачения мал².

Значительное внимание Протокол 2000 г. уделяет обмену информацией между правоохранительными, миграционными и другими соответствующими органами государств-участников, а также подготовке работающих в этих органах кадров.

В Российской Федерации, подписавшей Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, в настоящее время подготовлен вариант проекта федерального закона «О противодействии торговле людьми». Этот законопроект, в котором содержится 40 объемных статей, пока еще не внесен официально в Государственную Думу, хотя неоднократно обсуждался общественностью с участием депутатов и представителей органов исполнительной власти. На наш взгляд, наибольший интерес представляет статья 2 проекта, в которой дается легальное определение используемых в проекте понятий, многие из которых люди XXI века привыкли относить лишь к событиям далекого прошлого. В их числе «долговая кабала», «крепостное состояние», «подневольное состояние», «рабство», «торговец людьми» и др. В законопроекте определяются осно-

¹ Тюрюканова Е. Цитир. соч. — С. 157–158.

² Шелли Л. Посткоммунистические перемещения и нелегальные перевозки людей: китайская контрабанда и торговля русскими женщинами // Торговля женщинами. — М., 2002. — С. 165–186.

вания, пределы и субъекты ответственности за деятельность, связанную с торговлей людьми, классификация форм торговли людьми, профилактика торговли людьми, социальная реабилитация и защита жертв торговли людьми. Специальная глава законопроекта содержит перечень изменений и дополнений, которые предполагается внести в законодательные акты Российской Федерации, в том числе в Уголовный кодекс РФ, УПК РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в РФ», «Об оперативно-розыскной деятельности» и др.

Нельзя не отметить и одного вызывающего определенное недоумение факта, относящегося к тексту статей проекта федерального закона «О противодействии торговле людьми». Хотя в заголовке и в содержании статей Протокола 2000 г. все время подчеркивается, что торговля людьми касается особенно женщин и детей, в проекте

Федерального закона, который готовится во исполнение данного Протокола, слово «женщина» употребляется лишь дважды и только в связи с раскрытием понятия «суррогатная мать» (с. 2 и 19 ч. 3). Едва ли фактическое отсутствие упоминания в тексте законопроекта о женщинах как основном объекте торговли людьми может компенсироваться указанием на учет при подготовке работников, занимающихся вопросами противодействия торговле людьми, помимо прочего, «гендерных проблем» (ст. 21 проекта), тем более, что этот термин не получил еще широкого распространения ни в органах государственной службы, ни среди населения.

Думается, что в основе такого подхода составителей проекта к субъектной стороне проблемы торговли людьми лежит характерный для постсоветского законодательства недоучет лежащих в основе данного преступления социальных причин.

Райсингер Уильям¹

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И ПОДДЕРЖКА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Основным вопросом, стоящим перед властями и политически активными гражданами России в настоящее время, является, как сделать государственную власть или, точнее, применение государственной власти более эффективным и действенным. Как отметил в своей статье Александр Домрин, данный вопрос становится почти национальной, объединяющей идеей. Для некоторых это означает, что политическая элита России должна сконцентрироваться на государственном строительстве: заняться эффективным сбором налогов, выстраиванием вертикали власти, предотвращением преступности и другими аспектами государственной власти. Неправительственным сектором, развитием негосударственных групп и организаций можно заняться позже. И все же политическая элита России остается заинтересованной в развитии гражданского общества, о чем можно судить хотя бы по частым публикациям в журнале «Представительная власть: XXI век» в последние годы (см. №1 (1995), №2 (1996), №2—3 (2001)) и по текущей серии статей.

«Гражданский форум», прошедший в ноябре 2001 года, вновь привлек внимание академических и политических кругов к данной теме. Почему россияне заинтересованы в дальнейшем развитии гражданского общества? Другие участники нашего обсуждения затронули несколько аспектов этого вопроса, связанных с проблемами демократизации, законности и человеческого развития.

Мне бы хотелось подчеркнуть, что создание развитого гражданского общества является необходимым компонентом любой стратегии по укреплению и рационализации российского государства. В «негражданском» обществе государственная власть не может быть эффективной; в длительной перспективе она окажется удивительно слабой. Государство должно способствовать созданию полнокровного гражданского общества как напрямую, так и опосредованно.

Говоря о самом термине «гражданское общество», автор использует его в более узком смысле, чем было предложено Е.Ю. Догадайло — «совокупность человеческих общностей, объединенных каким-либо связующим элементом»². Мною, например, исключается частный экономический сектор, также известный как «рынок», хотя некоторые авторы считают его частью гражданского общества. Также мною не считается частью гражданского общества так называемое политическое сообщество (политические партии и группы по интересам), широко освещаемое и исследуемое на страницах этого журнала³. Я имею в виду то явление, которое Токвиль назвал «гражданскими ассоциациями» (civil associations) и которое впоследствии трансформировано Патнэмом в «горизонтальную сеть гражданского участия» (horizontal networks of civic engagement)⁴. Лэрри Даэмонд дал свое определение ключевого элемента гражданского общества как «включаю-

¹ Уильям Райсингер — профессор политологии, заместитель ректора по академическим и международным программам Айовского университета (США).

² Догадайло Е.Ю. Гражданское общество и государственная власть // Представительная власть. — 1996. — № 2. — С. 49; См. также: Боголюбов С.А. Гражданское общество и закон // Представительная власть. — 1996. — № 2.

³ Определить отношения между гражданскими ассоциациями и политическими объединениями столь же сложно, как между гражданскими ассоциациями и государством. — См., например: Foley, Michael W., and Bob Edwards. The Paradox of Civil Society // Journal of Democracy. — Vol. 7. — № 3 (July, 1996). — P. 38—52; Galston, William A. Civil Society and the «Art of Association» // Journal of Democracy. — Vol. 11. — №1 (January 2000). — P. 64—70.

⁴ Tocqueville, Alexis de. Democracy in America (New York: Vintage, 1990). — Vol. II. — Chapter 7.