


**Anna JACH**

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

[anna.jach@uj.edu.pl](mailto:anna.jach@uj.edu.pl)

 <https://orcid.org/0000-0002-3748-5406>

# FORMY ODDZIAŁYWANIA ORGANÓW WŁADZY WYKONAWCZEJ NA POZARZĄDOWE ORGANIZACJE BRONIĄCE PRAW CZŁOWIEKA W ROSJI W LATACH 1991-1999

**ABSTRACT** *The forms of influence of the executive organs on the non-governmental organizations defending human rights in Russia between 1991 and 1999*

The basic means of influence of the organs of Russian state authority upon the functioning of non-governmental organizations defending human rights is legislative activity. It was with the help of this activity that a base was built from the very beginning, thanks to which many non-governmental organizations could be revived or born. From the point of view of the Russian authorities, non-governmental human rights organizations occupy a special place, which has been perceived for 15 years not as support for the ruling elite in the difficult way of shaping a modern state and a democratic society, but as a threat to the functioning status quo. One cannot therefore not get the impression that the regulations concerning the third sector are primarily aimed at hindering or even preventing the activities of non-governmental organizations defending human rights. However, before the vector turned in the policy towards the third sector, in the first period of 1991-1999 we had a positive attitude of the state towards the development of the social sector. The presented article is designed to bring closer the first period of interaction between the state authorities and non-governmental organizations defending human rights, resulting in activities aiming to “regulate” the legal situation of the third sector in the Russian Federation.

**Key words:** NGOs, civil society, Third Sector of Russia, Boris Yeltsin, cooperation

**Słowa kluczowe:** NGOs, społeczeństwo obywatelskie, Trzeci Sektor w Rosji, Borys Jelcyn, współpraca

## WPROWADZENIE

Pozycja organów władzy wykonawczej we współczesnej Rosji jest określona w Konstytucji przyjętej w powszechnym głosowaniu 12 grudnia 1993 r. Na mocy tego najwyższej rangi dokumentu egzekutywę stanowi rząd, a legislatywę – Zgromadzenie Federalne. Jednakże w rosyjskim systemie konstytucyjnym specyficzną rolę odgrywa prezydent państwa, który, chociaż nie jest przypisany do żadnej z trzech gałęzi władzy, został uznany za szefa władzy wykonawczej. Biorąc pod uwagę usytuowanie głowy państwa i przysługujące jej prerogatywy, można stwierdzić, że mamy w Federacji Rosyjskiej do czynienia z systemem prezydenckim. Jeżeli zatem rozpatrujemy wpływ egzekutywy na funkcjonowanie pozarządowych organizacji broniących praw człowieka, mówimy o wpływie, jaki wywiera prezydent poprzez swoje umocowanie prawne oraz sprawowaną zwierzchność nad organami władzy wykonawczej, na tę część trzeciego sektora, której celem jest dbanie o przestrzeganie praw człowieka.

Wybrane cezury czasowe nie są przypadkowe przy analizie funkcjonowania pozarządowych organizacji broniących praw człowieka. Rok 1991 wyznacza kres istnienia Związku Radzieckiego i narodzin współczesnej Federacji Rosyjskiej, która w przestrzeni międzynarodowej funkcjonuje jako jego prawna sukcesorka. Jako kontynuatorka bytu politycznego przejęła część ustawodawstwa, która została wypracowana przez organy władzy rosyjskiej republiki związkowej oraz władz federalnych ZSRR, ze wszystkimi jego zaletami, ale również wadami. Także na rok 1991 przypada początek procesu legislacyjnego, który charakteryzuje się dostosowywaniem prawa rosyjskiego do realiów świata Zachodu i standardów prawa międzynarodowego. Wtedy też pojawiają się m.in. nieznane dotąd w praktyce radzieckiej instytucje prawne, organy państwowe, jak również normy prawne, regulujące funkcjonowanie państwa, władz centralnych i regionalnych, partii politycznych oraz sektora społecznego. Na tym gruncie są formułowane pierwsze zapisy odnoszące się do powstających spontanicznie, jako odpowiedź na potrzeby społeczne, organizacji pozarządowych. W szeregu tychże duży odsetek zajmują pozarządowe organizacje broniące praw człowieka.

Z kolei cezura końcowa wskazuje na koniec innej epoki, najczęściej nazywanej „epoką Jelcyna”. Rok 1999 oznacza początek procesu, który można określić jako „zwijanie się demokracji”<sup>1</sup>. W odczuciu wielu Rosjan propagowana od czasów *pieriestrojki* Gorbaczowa demokracja nie sprawdziła się w przypadku Rosji, a wręcz przeciwnie – stała się

<sup>1</sup> „Zwijanie się demokracji” stanowi parafrazę określenia Jadwigi Staniszkis, która, analizując przyczyny upadku komunizmu w Europie Środkowej i Wschodniej, pisała o „zwijaniu się komunizmu”, który ze względu na zakodowane wady genetyczne w formacyjnych sprzecznościach rozpadł się w 1989 r. jak

przyczyną wszechogarniającego państwo chaosu, wzrostu wrażenia zagrożenia i utraty w związku z tym poczucia bezpieczeństwa w społeczeństwie. Jawnie wyrażane rozczarowanie tym, co niosła ze sobą okcydentalizacja lat 90., spowodowało wzrost zapotrzebowania na przywrócenie stabilności, bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, przywrócenie wiary w silną pozycję państwa. Oczekiwania te spełnił – namaszczony na następcę przez ustępującego Borysa Jelcyna – Władimir Putin. Rozpoczął się czas „przywracania dyscypliny i kontroli”<sup>2</sup> w państwie.

Przedmiotem zainteresowania w niniejszym artykule będzie ustawodawstwo rosyjskie, regulujące, z jednej strony, sferę aktywności społecznej obywateli, z drugiej zaś określające formy oddziaływania struktur państwowych na dynamicznie rozwijający się sektor społeczny. Warto zauważyć, że pracom kodyfikacyjnym we wspomnianym okresie (1991-1999) towarzyszył chaos prawny, który zdeterminował proces kształtowania się fundamentów społeczeństwa obywatelskiego w Rosji. Władze państwowe również wykazywały zainteresowanie w jak najszybszym uruchomieniu procedury legislacyjnej w tej sferze, albowiem dla Zachodu przeprowadzona instytucjonalizacja prawna była świadectwem postępującej konsolidacji reżimu demokratycznego w Rosji.

Mimo licznych problemów trawiących państwo rosyjskie w dobie tzw. drugiej smuty<sup>3</sup> okres 1991-1999 możemy opisać jako bardzo przychylny dla funkcjonowania sektora społecznego. Wynikało to z działań podejmowanych przez władze rosyjskie dla upodobnienia Rosji do państw demokracji zachodnich poprzez dostosowanie jej m.in. pod względem prawnym.

Organizacje pozarządowe na gruncie rosyjskim powstawały spontanicznie, przede wszystkim w odpowiedzi na niezaspokojone potrzeby, rodzące się i nierozwiązywane problemy poszczególnych osób czy grup społecznych. Właśnie w takich okolicznościach u schyłku lat 80. odradzały się bądź rodziły pierwsze organizacje, których cele były bardzo ogólne, ale zorientowane na rozwiązywanie narosłych problemów. W ten sposób na niwie rosyjskiej rzeczywistości pojawiły się organizacje broniące praw człowieka i dbające o pamięć społeczną i historyczną (Stowarzyszenie „Memoriał”, Moskiewska Grupa Helsińska), międzynarodowe monitorujące przestrzeganie praw człowieka na całym świecie (Amnesty International), występujące przeciwko wykorzystywaniu psychiatrii w przesładowaniu przeciwników politycznych (Niezależne Stowarzyszenie Psychiatrii), ekologiczne, a także występujące w obronie praw poszczególnych grup społecznych (Komitet Żołnierskich Matek Rosji). Początkowo organizacje te działały na niewielkim obszarze państwa rosyjskiego, jednakże z biegiem czasu nabrały charakteru ogólnopaństwowego i jako takie zaczęły wyznaczać standardy działalności trzeciego sektora w Rosji.

---

domek z kart. J. Staniszki, *Postkomunizm*, Gdańsk 2001, s. 5; też, *Wprowadzenie*, [w:] *W poszukiwaniu paradygmatu transformacji*, red. też, Warszawa 1994, s. 5.

<sup>2</sup> Hasłem tym posługiwał się jako sekretarz generalny KPZR Jurij Andropow, który w ten sposób zamierzał odbudować trawiony kryzysem Związek Radziecki. Zapożyczył od niego tę samą retorykę ostatni komunistyczny przywódca ZSRR Michaił Gorbaczow. Do tej, wydawałoby się, sprawdzonej metody działania nawiązał wybrany w 2000 r. na prezydenta państwa Władimir Putin, który sam uznaje się za kontynuatora swego poprzednika – Andropowa. Zob. F. Thom, *Czas Gorbaczowa*, Warszawa 1989, s. 31.

<sup>3</sup> A. Skrzypek, *Druga smuta. Zarys dziejów Rosji 1985-2004*, Warszawa 2004.

Warto w tym miejscu podkreślić kilka cech społeczeństwa rosyjskiego lat 90., które miały bezpośredni wpływ na aktywność pozarządowych organizacji praw człowieka. Chodzi o stosunek obywateli radzieckich/rosyjskich do oddolnej działalności obywatelskiej. Był on naznaczony spuścizną myślenia sowieckiego, w którym wszelkie przejawy indywidualnej aktywności były piętnowane i nierzadko spotykały się z karami. Osoby, które decydowały się działać dla dobra publicznego, były traktowane jako podejrzane, a nawet „pozbawione rozumu”. Stosunek ten prezentowany przez ogół społeczeństwa wynikał właśnie z prowadzonej przez lata polityki władz państwowych, których celem było całkowite podporządkowanie sobie obywateli. W efekcie kolejną cechą był brak wiary w możliwość rozwiązywania problemów bez pomocy i udziału państwa.

„Praca społeczna” kojarzyła się Rosjanom jednoznacznie negatywnie. W dobie ZSRR przeszli oni szkołę niszczenia pewnych wartości, uczestnicząc w inicjowanych odgórnie pracach społecznych. W konsekwencji inicjowane przez jednostki dobrowolne, spontaniczne działania odbierane było jako coś negatywnego w przeciwieństwie do organizowanego życia grupowego – następowała tu realizacja zasady zrzeszania się obywateli, tyle że w kolektywie. Owo myślenie kolektywne, podobnie jak działanie, chroniło przed utratą wolności i niezależności w myśleniu i działaniu<sup>4</sup>.

Znalazło to swoje odzwierciedlenie w opiniach obywateli rosyjskich, wyrażanych w przeprowadzanych w tamtym czasie licznych sondażach opinii publicznej. Negatywny stosunek o organizacjach społecznych działających w latach 90. był przejawem przede wszystkim silnego wpływu rosyjskiej kultury politycznej, której system aksjologiczny wywodził się z minionej radzieckiej epoki. Potwierdzały to zaprezentowane przez Rosjan postawy wobec trzeciego sektora. Według ich opinii 9% działających organizacji było zorientowanych wyłącznie na rozwiązywanie problemów swoich szefów, co w praktyce przypominało struktury mafijne. Z kolei 30% ankietowanych wyraziło pogląd, że w zarządach tychże organizacji zasiadają ludzie nieuczciwi i skorumpowani. Natomiast 21% spośród ankietowanych zadeklarowało chęć zaangażowania w działalność społeczną. Ważką informacją dopełniającą wyobrażenie społeczne o funkcjonowaniu trzeciego sektora w Rosji okazały się dane, zgodnie z którymi 74% nie było w stanie podać nazwy żadnej organizacji pozarządowej, a tylko 4% było członkami jakiejś struktury społecznej<sup>5</sup>.

## CHARAKTERYSTYKA RUCHU POZARZĄDOWEGO W ZSRR

Ponieważ usytuowanie organizacji społecznych w Federacji Rosyjskiej w latach 1991-1999 działających *pro publico bono* było wypadkową stosunku władz państwowych Związku Radzieckiego oraz samych obywateli, należy przywrócić się procesowi socjalizacji społeczno-politycznej, która została zainicjowana w drugiej połowie XX w. Historia

<sup>4</sup> T. Wites, *Organizacje społeczne w Rosji przed i po rozpadzie Związku Radzieckiego*, [w:] *Organizacje pozarządowe w krajach rozwijających się w Europie Wschodniej*, red. E. Puchnarewicz, Warszawa 2003, s. 263.

<sup>5</sup> N. Belyaeva, *Rozwój organizacji non profit (NPOs) w Rosji. Ich relacje z instytucjami państwowymi*, [w:] *Pozarządowe instytucje społeczne. Między państwem a społeczeństwem*, red. S. Golinowska, D. Głogosz, Opracowania PBZ, z. 14, Warszawa 1999, s. 149.

organizacji pozarządowych w państwie rosyjskim rozpoczyna się w latach 60., kiedy doszło do fali protestów przeciwko nieprzestrzeganiu przez organy państwowe ZSRR zagwarantowanych praw obywateli do jawnego procesu. Związane to było z aresztowaniem dwóch pisarzy, Andrieja Siniawskiego i Julija Daniela, na skutek uznania ich działalności (publikowanie za granicą pod pseudonimami) za antypaństwową (*propaganda i agitacja antysowiecka*). Środowisko intelektualne wystąpiło z publicznym apelem o przestrzeganie prawa, domagając się jawnego procesu sądowego. W odpowiedzi na tzw. miting jawności<sup>6</sup> i *Białą księgę* autorstwa Aleksandra Ginzburga<sup>7</sup> władze radzieckie dokonały nowelizacji kodeksu karnego, wprowadzając doń trzy zapisy: art. 190, pkt 1 (*rozpowszechnianie fałszywych informacji szkalujących ustrój sowiecki*)<sup>8</sup>, art. 190, pkt 2 (*znieważanie flagi lub godła*) i art. 190, pkt 3 (*zakłócanie porządku publicznego*)<sup>9</sup>. W następstwie zaprezentowanej podówczas niezłomnej postawy dysydentów po raz pierwszy, ale – jak się okazało – nie ostatni, decydenci radzieccy zostali zmuszeni przez garstkę przedstawicieli nielicznej, lecz wpływowej grupy inteligencji radzieckiej do przestrzegania ustanowionych przez siebie praw, w tym konstytucji.

W konsekwencji w 1969 r. środowisko obrońców praw człowieka powołało do życia Grupę Inicjatywną – jedną z pierwszych i najważniejszych dysydenckich organizacji pozarządowych w Związku Radzieckim. Dotychczasowe doświadczenie Grupy Inicjatywnej przekonało jej założycieli o konieczności wejścia w struktury międzynarodowych organizacji broniących praw człowieka. Na tej podstawie w listopadzie 1970 r.

<sup>6</sup> Митинг гласности – pierwsza w ZSRR demonstracja w obronie praw człowieka. Odbyła się 5 grudnia 1965 r. na placu Puszkina w Moskwie. Inicjatorem był matematyk i poeta Aleksander Jesienin-Wolpin, który wspólnie z Jeleną Strojewą i Walerijem Nikolskim przygotował i rozpowszechnił ulotki wzywające do przybycia na miting i domagania się od władz, by proces Siniawskiego i Daniela odbywał się zgodnie z konstytucją. W demonstracji wzięło udział od kilkudziesięciu do 200 osób. Zostali oni rozprędzeni przez milicję, a część została zatrzymana. Od tej pory na placu Puszkina odbywały się regularnie zwoływane raz do roku mitingi, które przybierały postać milczących demonstracji poparcia dla prześladowanych z powodów politycznych. Zob. szerzej: M. Radziwon, *Zawsze byliśmy w mniejszości*, [w:] *Wstyd było milczeć. Świadectwa radzieckich dysydentów*, red. M. Radziwon, Kraków–Warszawa 2013, s. 9-10.

<sup>7</sup> Zbiór dokumentów dotyczących procesu Siniawskiego i Daniela, opracowany przez Aleksandra Ginzburga. W 1966 r. ukazała się na Zachodzie. Szerzej na ten temat: A. Ginzburg, *Aleksander Ginzburg. Od „Syntaksisa” do „Grupy Helsińskiej”*, [w:] *Wstyd było milczeć...*, s. 255-267.

<sup>8</sup> Art. 190 został wprowadzony 16 września 1966 r. dekretem Prezydium Rady Najwyższej RFSRR. Od 1967 r. przez ponad 20 lat był on szeroko stosowany w celu represjonowania sowieckich dysydentów – obok zarezerwowanych dla *bardziej niebezpiecznych przestępstw* art. 58, pkt 10 i art. 70 (*agitacja i propaganda antysowiecka*). Art. 190, pkt 1 kk RFSRR (*szkalowanie ustroju sowieckiego*) wykorzystywano przeciwko autorom i kolporterom *samizdatu* i *tamizdatu*, a także przeciwko osobom, które pozwoliły sobie na ustną krytykę reżimu. Za *szkalowanie ustroju sowieckiego* skazano ponad 1500 osób. Paragraf został zniesiony dekretem Prezydium Rady Najwyższej RFSRR z 8 kwietnia 1989 r. *Glosariusz*, red. D. Alawerdian i in., [w:] *Słownik dysydentów. Czołowe postacie ruchów opozycyjnych w krajach komunistycznych w latach 1956-1989*, t. 2, Warszawa 2007, s. 37.

<sup>9</sup> Paragraf 3 art. 190, pkt 3 kk RFSRR (*zakłócanie porządku publicznego*) wykorzystywany był przeciwko uczestnikom przeprowadzanych bez zezwolenia władz manifestacji, pikiet, indywidualnych akcji publicznych (m.in. „demonstracja siedmiorga” 22 sierpnia 1968 r. czy demonstracja 22 stycznia 1967 r.). Paragraf ten przestał być stosowany od lata 1988 r., kiedy to Prezydium Rady Najwyższej RFSRR wydało dekret o mitingach i demonstracjach. *Tamże*.



został powołany Komitet Obrony Praw Człowieka w ZSRR, którego celem była konsultacyjna pomoc dobrowolnie udzielana organom władzy państwowej w wypracowywaniu i wdrażaniu gwarancji praw człowieka, a także prawna edukacja w zakresie międzynarodowych i radzieckich dokumentów, odnoszących się do praw człowieka. Komitet był pierwszą niezależną społeczną organizacją w Związku Radzieckim, która stała się w 1971 r. oficjalnie członkiem międzynarodowej struktury Międzynarodowej Ligi Praw Człowieka.

Do zadań Komitetu należało m.in. stanie na straży prawa do obrony w sądzie, przestrzeganie praw osób uznanych za psychicznie chore, czy też definiowanie takich pojęć jak „więzień polityczny” (*политзаключённый*) oraz „pasożyt” (*тунеядец*)<sup>10</sup>.

Na ten wątek aktywności społecznej obywateli zwrócił uwagę Aleksandr Sungurow, który podkreślił, że w proces instytucjonalizacji na gruncie państwa radzieckiego niezależnych struktur społecznych w postaci „ruchu na rzecz obrony praw człowieka” było zaangażowane spore grono przedstawicieli ludzi świata nauki. Dla akademików, w tym dla samego Sungurowa, oznaczało to podążanie za prawdziwymi tradycjami rosyjskiej nauki – miano jednoczyć poważne uprawianie nauki i aktywność obywatelską. O ile grupa ekspertów zrzeszona w Komitecie Obrony Praw Człowieka w ZSRR gotowa była wywiązać się z zadeklarowanego publicznie zadania *pomocy doradczej organom władzy państwowej w ustanawianiu i stosowaniu gwarancji praw człowieka*, o tyle rząd radziecki, a dokładniej biurokracja partyjna, nie potrzebował takich samowolnych konsultantów<sup>11</sup>.

Sześć lat później, 12 maja 1976 r., działając na kanwie podpisanego przez Leonida Breżniewa rok wcześniej Aktu końcowego KBWE (1 sierpnia 1975 r.), dysydenci radzieccy powołali do życia, funkcjonującą do dnia dzisiejszego, Moskiewską Helsińską Grupę (MHG). W szeregach założycieli znaleźli się: Jurij Orłow, Ludmiła Aleksiejewa, Michaił Bernsztam, Aleksander Ginzburg, Aleksandr Korczak, Anatolij Marczenko (odsiadujący w tym czasie wyrok na Syberii), Witalij Rubin i Anatolij Szczeranski. W późniejszym czasie dołączył do tego grona Siergiej Kowaliov.

Pojawienie się na arenie życia społeczno-politycznego Moskiewskiej Helsińskiej Grupy miało i ma nadal bardzo duże znaczenie dla sektora społecznego nie tylko dlatego, że na bieżąco dokumentuje przejawy łamania praw człowieka w Rosji. Dysydenci wykorzystali okazję, by, od momentu ratyfikacji przez ZSRR „postanowień końcowych”, zarówno literę prawa, jak i ewentualne naruszenia i nadużycia władzy w stosunku do obywateli, na bieżąco monitorować, kontrolować i weryfikować oraz upubliczniać. Kwestia łamania praw człowieka w państwie radzieckim stała się sprawą dyskutowaną na arenie międzynarodowej.

W systemie prawnym funkcjonowały przepisy w odniesieniu do sfery społecznej, przede wszystkim zorientowane na zminimalizowanie oddolnej działalności oraz nakładające na podejrzanych i aresztowanych liczne kary. Pierwszymi normami odnoszącymi

<sup>10</sup> А.Г. Майстренко, *Неправительственные правозащитные организации в Российской Федерации*, Москва 2003, s. 51.

<sup>11</sup> A. Sungurow, *Rosyjskie i radzieckie tradycje udziału przedstawicieli środowiska akademickiego w polityce. Władimir Wiernadski, Andriej Sacharow i inni*, [w:] *Revolucja rosyjska. Spuścizna. „Implementacje strategii” zmiany*, red. A. Jach, Kraków 2017, s. 85.

się do organizacji społecznych były Zarządzenie CKW RKL ZSRR z 6 stycznia 1930 r. o zasadach tworzenia i likwidacji zrzeszeń i związków społecznych działających nie dla zysku oraz Regulamin z 10 sierpnia 1932 r. przyjęty przez RKL RFSRR o dobrowolnych zrzeszeniach i związkach, które w sposób jednoznaczny definiowały, jak ma wyglądać owa działalność. Dokumenty te określały warunki powstawania i likwidowania organizacji społecznych, ale także stanowiły, że zarówno zrzeszenia (stowarzyszenia), jak i związki mogą być tworzone tylko wtedy, gdy działają *w celu budowy socjalizmu w ZSRR, a także przyczyniają się do wzmocnienia obronności kraju*<sup>12</sup>. Oczywiście o tym, które organizacje społeczne spełniały owo kryterium, decydowały organy władzy wykonawczej, zobligowane do ich rejestracji. W ten sposób w czasach Związku Radzieckiego funkcjonowały organizacje społeczne, które, uzyskując sankcję instytucji państwowych, potwierdzały tym samym funkcjonowanie „pluralizmu społecznego”, tyle że według radzieckiego modelu. Początkowo w ZSRR wśród licznych organizacji odnaleźć można było te, których rodowód sięgał czasów Rosji przedrewolucyjnej, jak Rosyjskie Stowarzyszenie Archeologiczne (1846-1924) czy Towarzystwo Objazdowych Wystaw Artystycznych (1863-1923). Obok nich narodziły się nowe stowarzyszenia:

1. naukowe (Wszechrosyjskie Stowarzyszenie Fizyków, Stowarzyszenie Naturalistów, Naukowe Stowarzyszenie Marksistów);
2. związki twórcze (Proletkult – Proletariackie Organizacje Kulturalno-Oświatowe, Wszechrosyjski Związek Poetów, Bracia Serafiońscy, Stowarzyszenie Twórców Proletariackiego Kina);
3. stowarzyszenia dobroczynne (Międzynarodowa Pomoc Robotnicza, Międzynarodowa Organizacja Pomocy Rewolucjonistom);
4. kulturalno-oświatowe (Związek Wojujących Bezbożników, Stowarzyszenie „Likwidacja Analfabetyzmu”);
5. młodzieżowe i dziecięce (Komsomół);
6. związki zawodowe i te organizacje robotnicze, które powstawały w każdym zakładzie pracy, wykonując tym samym zadanie wyrażone w postaci hasła „Jeden zakład pracy – jeden związek zawodowy”<sup>13</sup>. W ten sposób zajmowały w szeregu organizacji społecznych dominującą pozycję.

Z kolei w latach 30., kiedy w praktyce okrzepł już system państwowego zarządzania organizacjami społecznymi, stowarzyszenia sprzed 1917 r. zostały zlikwidowane, a w ich miejsce powołano organizacje o charakterze ogólnozwiązkowym, jak np. Związek Pisarzy ZSRR, Związek Architektów ZSRR czy Ogólnozwiązkowe Stowarzyszenie

<sup>12</sup> Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 06.01.1930 О порядке учреждения и ликвидации всесоюзных обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли, [online] <http://rga.vot.leveopnevsky.org/baza/soviet/sssrg6615.htm>, 30 IX 2015; Постановление ЦИК и СНК РСФСР от 10 июля 1932 года Об утверждении Положения о добровольных обществах и союзах, [online] <http://docs.cntd.ru/document/901855432>, 30 IX 2015.

<sup>13</sup> Общественные организации в России и СССР, [online] [http://yunc.org/%D0%9E%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B5\\_%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8\\_%D0%B2\\_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8\\_%D0%B8\\_%D0%A1%D0%A1%D0%A1%D0%A0](http://yunc.org/%D0%9E%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B5_%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8_%D0%B2_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8_%D0%B8_%D0%A1%D0%A1%D0%A1%D0%A0), 30 V 2017.

Chemiczne im. D. Mendelejewa. Ich działalność całkowicie podlegała kontroli organów partyjnych. W aktach normatywnych tamtego okresu zostały określone forma i pole działalności organizacji społecznych, a także status prawny oraz misja i cele. Oprócz warunku wzmacniania budowy komunizmu, jako *sine qua non* działalności organizacji społecznych, pojawiło się kryterium pochodzenia klasowego, które bezpośrednio oddziaływało na ocenę przez instytucje nadzoru państwowego działalności społecznej licznych stowarzyszeń.

W ciągu następnych lat na terytorium Związku Radzieckiego na podstawie regulacji prawnych funkcjonowały następujące organizacje społeczne, całkowicie podporządkowane strukturom państwowym:

- a) związki zawodowe na czele z Wszechzwiązkową Centralną Radą Związków Zawodowych;
- b) organizacje młodzieżowe;
- c) stowarzyszenia naukowe (m.in. Związek Naukowych i Inżynierskich Stowarzyszeń ZSRR, Stowarzyszenie Filozoficzne ZSRR);
- d) związki i stowarzyszenia twórcze (m.in. Wszechrosyjskie Stowarzyszenie Teatralne, Związek Dziennikarzy ZSRR, Związek Artystów ZSRR);
- e) stowarzyszenia kulturalno-oświatowe (Wszechrosyjskie Stowarzyszenie Ochrony Pomników Historii i Kultury, Wszechzwiązkowe Stowarzyszenie „Znaniye”, Radziecki Fundusz Kultury);
- f) obronno-sportowe stowarzyszenia i związki (m.in. Dobrowolne Towarzystwo Pomocy Armii, Lotnictwa i Floty; Wszechrosyjskie Towarzystwo Ratownictwa Wodnego);
- g) stowarzyszenia samopomocowe i pomocy społecznej (m.in. Wszechzwiązkowa Rada Weteranów Wojny i Pracy, Radziecki Fundusz Pokoju);
- h) zjednoczenia społeczno-polityczne (Radziecki Komitet Obrony Pokoju, Stowarzyszenie ONZ w ZSRR, Radziecki Komitet Solidarności Krajów Azji i Afryki).

Z faktu podpisania w 1975 r. Aktu końcowego KBWE przez ZSRR wynikała także obecność takich organizacji, które miały budować porozumienie z krajami państw Zachodu, podtrzymując dobre stosunki z zagranicznymi organizacjami pozarządowymi: Związek Radzieckich Stowarzyszeń Przyjaźni i Związków Kulturowych z Krajami Zagranicznymi czy też Radziecki Komitet Obrony Pokoju<sup>14</sup>.

W przeddzień zatem *pieriestrojki* w ZSRR na temat zaangażowania społeczno-politycznego wypowiediano się nader często, podkreślając znaczącą liczbę obywateli podejmujących aktywność w tej sferze w różnorodnych formach, w tym radach narodowych, związkach zawodowych oraz organizacjach społecznych. Tygodnik „Argumenty i Fakty” 1 stycznia 1983 r. informował, że w najważniejszej organizacji społecznej – KPZR – będącej nosicielem i gwarantem radzieckiej demokracji socjalistycznej, zgrupowanych było 18,1 mln obywateli reprezentujących różne warstwy i grupy społeczne. Z kolei Komsomoł tworzyło 32 mln dziewcząt i chłopców. Liczba pozostałych masowych organizacji społecznych wynosiła: 100 wszechzwiązkowych, ponad

<sup>14</sup> Tamże.



200 republikańskich i ok. 800 lokalnych dobrowolnych stowarzyszeń. Odnotowano również spore zaangażowanie kobiet w działalność społeczną, jako dowód na równouprawnienie w społeczeństwie radzieckim. Uzupełnieniem tezy artykułu o aktywności obywateli ZSRR w życie społeczno-polityczne było podkreślenie, że przejawia się ona także w czynnym zaangażowaniu w pracach organów kontroli społecznej, których liczbę określono na 1,3 mln osób. Zaprezentowana statystyka miała świadczyć o tym, że w Związku Radzieckim, podobnie jak w krajach Zachodu, obywatele cieszą się licznymi swobodami i wolnościami, w tym wolnością do zrzeszania się. Zadaje się w ten sposób kłam wszelkim wysuwany pod adresem władz ZSRR zarzutom o łamanie praw człowieka i obywatela w państwie rosyjskim<sup>15</sup>. Praktyczny wymiar funkcjonowania wyżej wzmiankowanych organizacji społecznych w ZSRR sprowadzał się do odgórnego sterowania mobilizacją społeczną, której celem była jak najściślejsza kontrola aparatu partyjno-państwowego nad życiem społecznym obywateli radzieckich.

### SYTUACJA PRAWNO-ORGANIZACYJNA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W LATACH 90. XX W.

Lata 90. przyniosły stopniową zmianę ustawodawstwa. Jednym z pierwszych dokumentów odnoszących się do sektora społecznego była Ustawa o stowarzyszeniach społecznych, która obowiązywała w okresie 1990-1995<sup>16</sup>, kiedy to ustawodawca stworzył podstawy prawne funkcjonowania organizacji społecznych. Regulacja statusu organizacji pozarządowych działających w Rosji została wymuszona prodemokratycznymi zmianami w obrębie systemu politycznego państwa, ale przede wszystkim w związku z naciskiem dynamicznie rozwijających się ruchów społecznych. Władze rosyjskie nie sprawowały w tamtym czasie prawie żadnej kontroli nad rodzącym się trzecim sektorem. Zarówno ustawa z 1990 r., likwidująca ideologiczne kryterium kwalifikacji organizacji, jak i następne, będące efektem prac szczebla władz miasta Moskwy – Dekret o rejestracji niekomercyjnych organizacji w Moskwie z 29 grudnia 1992 r.<sup>17</sup> oraz Dekret o pozarządowych organizacjach non profit w Moskwie, przyjęty 30 kwietnia 1993 r.<sup>18</sup> – były pierwszymi aktami, które w sposób wyczerpujący charakteryzowały pozarządowe organizacje społeczne spośród innych organizacji niepaństwowych, takich jak: spółdzielnie,

<sup>15</sup> ЭТО ГОВОРИТ О МНОГОМ. Общественные организации в СССР, „Аргументы и Факты” 1983, nr 50, [online] <http://www.aif.ru/archive/1657320>, 30 V 2017.

<sup>16</sup> Закон СССР от 09.10.1990 N 1708-1 (с изм. от 19.05.1995) „Об общественных объединениях”, [online] <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=1883;fld=134;dst=1000000001,0;rnd=0.6992707428277073>, 30 IX 2015.

<sup>17</sup> Распоряжение мэра Москвы от 29.12.1992 N 598-PM Об утверждении Положения О порядке регистрации некоммерческих организации в г. Москве (приложение), [online] <http://gussia.bestpravo.ru/moscow/data30/teh68401.htm>, 30 IX 2015.

<sup>18</sup> Распоряжение мэра Москвы от 30.04.1993 N 298-PM Об утверждении временного Положения О негосударственных некоммерческих организациях в г. Москве, [online] [http://www.lawrussia.ru/texts/legal\\_213/doc21a317x337.htm](http://www.lawrussia.ru/texts/legal_213/doc21a317x337.htm), 30 IX 2015.

małe inicjatywy gospodarcze działające dla zysku czy też różnorakie związki. Określały procedurę ich tworzenia i zasady działania. Stworzyły warunki umożliwiające legalizację organizacji tworzących trzeci sektor. Powyżej przywołane akty prawne tworzyły bazę do kształtowania się sektora pozarządowego. Z jednej strony ustawa z 1990 r. zagwarantowała prawo obywateli do aktywności w sferze polityczno-społecznej, realizując tym samym prawo do zrzeszania się. Z drugiej zaś dwa pozostałe dokumenty, odnoszące się do organizacji niekomercyjnych, a sygnowane przez władze Moskwy, regulowały kwestie związane z posiadaniem przez te organizacje majątkiem, niezbędnym do realizowanych przez nie celów statutowych.

Ślusznie podkreśla Nina Belyaeva, że przepisy te były ważnym przykładem wychodzenia przez administrację rządową naprzeciw wyraźnym potrzebom określenia reguł funkcjonowania organizacji działających *pro publico bono* i nieosiągających z tego tytułu zysku<sup>19</sup>.

W podobnym tonie wypowiadali się sami moskwianie, którzy mimo wciąż negatywnego postrzegania struktur społecznych doceniali także te ich formy aktywności, które zorientowane były na działalność samopomocową, charytatywną czy filantropijną. Bezpośrednio odczuwając potrzebę niesienia pomocy, 87,1% mieszkańców stolicy wskazywało na konieczność i potrzebę funkcjonowania takich organizacji. Stosunkowo niewielki procent – bo zaledwie 3,5% – był odmiennego zdania, natomiast tylko 9,4% nie udzieliło odpowiedzi na pytanie o zasadność obecności dobroczynnych organizacji w życiu miasta. Prowadzi to do wniosku o przekonaniu moskwiaków co do tego, że pozostawieni sami sobie, tylko podejmując wysiłek pomocy wzajemnej świadczonej poprzez organizacje społeczne, będą w stanie zaspokoić podstawowe potrzeby swoje i swoich bliskich<sup>20</sup>.

Krokiem milowym, który nadał ruchowi praw człowieka w ZSRR nowe oblicze, było utworzenie w styczniu 1989 r. Ogólnokrajowego Stowarzyszenia Historyczno-Oświatowego „Memoriał”. Rozpoczął się czas kształtowania niezależnego od państwa sektora społecznego w Rosji. W 1992 r. ta niekomercyjna organizacja została zarejestrowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości Federacji Rosyjskiej na podstawie przyjętego statutu jako Międzynarodowe Historyczno-Oświatowe Charytatywne Stowarzyszenie Obrony Praw „Memoriał”. O silnym zaangażowaniu Stowarzyszenia „Memoriał” w życie społeczno-polityczne świadczyć może fakt powołania jesienią 1994 r. Permskiego Regionalnego Centrum Ochrony Praw Człowieka przy współdziałaniu dwu partii: Demokratycznego Wyboru Rosji oraz Socjaldemokratycznej Partii Rosji<sup>21</sup>.

W tym samym czasie prowadziły już działalność pozostałe pozarządowe organizacje broniące praw człowieka: MHG, Niezależne Stowarzyszenie Psychiatryczne, Społeczne Centrum Wsparcia dla Reformy Sądownictwa Karnego i gazeta zatytułowana „Ekspres-Kronika”<sup>22</sup>, które zainicjowały na obszarze całego państwa proces instytucjo-

<sup>19</sup> N. Belyaeva, *Rozwój organizacji non profit...*, s. 143.

<sup>20</sup> *Tamże*, s. 146.

<sup>21</sup> А.Ю. Сунгуров, *Гражданское общество и его развитие в России. Учебное пособие*, [online] [https://www.civisbook.ru/files/File/Sungurov\\_gr\\_ob.pdf](https://www.civisbook.ru/files/File/Sungurov_gr_ob.pdf), s. 60.

<sup>22</sup> Gazeta założona w sierpniu 1987 r. przez dysydenta i jednego z założycieli Roboczej Komisji ds.

nalizacji sektora społecznego. Przykładem zaangażowania organizacji pozarządowych ruchu praw człowieka w budowę społeczeństwa obywatelskiego i jego instytucjonalizacji w Rosji było powołanie na drodze dekretu z mocą ustawy przez prezydenta Borysa Jelcyna w 1996 r. Komisji ds. Praw Człowieka przy Prezydencie Federacji Rosyjskiej i innych działaniach na rzecz rozwoju instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Inicjatorem tej akcji była Moskiewska Grupa Helsińska<sup>23</sup>.

W tej sytuacji władze państwowe zostały zmuszone do umożliwienia rejestracji powstającym organizacjom niekomercyjnych. NGOs uzyskały prawo oficjalnej rejestracji w roku 1991 w Podstawach Prawa Cywilnego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Organem upoważnionym do prowadzenia rejestracji organizacji społecznych było Ministerstwo Sprawiedliwości Rosji<sup>24</sup>. W 2005 r. funkcję tę przejął specjalnie powołany w tym celu do życia organ – Rosrejestracja<sup>25</sup>.

O dynamice rozwoju sektora społecznego świadczyć mogły dane Ministerstwa Sprawiedliwości FR za lata 1991-1996, według których 3214 organizacji dokonało rejestracji na poziomie ogólnokrajowym, z kolei na poziomie regionalnym uczyniło to 54861. Na dzień 1 stycznia 1997 r. 2701 spośród zarejestrowanych organizacji społecznych pretendowało do roli partii politycznych, z czego 88 spośród nich deklarowało obszar działalności jako ogólnorosyjski. Wnioski płynące z powyższego zestawienia świadczą w pierwszej kolejności o wzmiankowanej wcześniej świadomości braku wsparcia tak państwa, jak i świata biznesu. Ponadto oczekiwanie pomocy na poziomie organizacyjno-prawnym przyczyniło się do powstawania szerokich platform społecznych w postaci stowarzyszeń-korporacji, które zajmowały się udzielaniem wsparcia takim inicjatywom. Na skutki tego rodzaju praktyki nie trzeba było długo czekać, albowiem brak doświadczenia aktywistów społecznych przyczynił się do „niedorozwoju” sektora społecznego, ale także bardzo często do wykorzystywania go w celach prywatnych<sup>26</sup>.

Warto jednak zwrócić uwagę na to, że priorytetem władz państwowych w latach 90. była decentralizacja, rozumiana jako posiadanie środków i możliwości do tworzenia na najniższym poziomie inicjatyw społecznych. W ten sposób cedowały one spoczywające na nich zadania prospołeczne na organizacje pozarządowe, które *de facto* wyřęcały państwo.

Pojawienie się niezależnego sektora społecznego zorientowanego na obronę praw człowieka spotykało się także z nieprzychylnym stanowiskiem większości urzędników,

---

Psychiatrii Aleksandra Podrabinka. Tytuł gazety nawiązywał jawnie do wydawanej w latach 70. XX w. „Kroniki Bieżących Wydarzeń”, opisywała wszelkie przejawy łamania praw człowieka, ale także walczyła z nimi. А.Г. Майстренко, *Неправительственные правозащитные организации...*, s. 58.

<sup>23</sup> Указ Президента Российской Федерации от 26 сентября 1993 г. № 1458 от 25 Сентября 1993 О КОМИССИИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, [online] <http://www.president-sovet.ru/about/standarts/acts/read/4/>, 7 VII 2017.

<sup>24</sup> D. Kołbasin, P. Cziko, *Podstawy prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych w Rosji (1989-2009)*, [w:] *Trzeci sektor w Polsce. Stan, uwarunkowania prawne, współpraca trójsektorowa*, Polsko-Rosyjskie Forum Pozarządowe, Warszawa–Jachranka 2009, s. 2.

<sup>25</sup> Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, [online] <https://gosreestr.ru/site/>, 30 IX 2015.

<sup>26</sup> *Гражданская инициатива и будущее России*, red. М.И. Лидоракина, В. Якимец, Москва 1997, s. 10, 12.

albowiem w ich przeświadczeniu przeszkadzają one w ich pracy. Skutkowało to niestety tym, że partnerstwo i współpraca z władzami były wielce problematyczne dla organizacji, a czasami wprost – niechętne. Deklarowane bowiem cele tychże organizacji naruszały zarezerwowaną dotychczas sferę aktywności politycznej organów władz. Domagano się przestrzegania prawa, wypełniania obowiązków, z których organizacje zamierzały rozliczać zarówno poszczególnych urzędników, jak i określone organy władz. Egzemplifikacją takiej właśnie aktywności była powołana w 1992 r. w Leningradzie organizacja, której celem była tzw. „odwrócona kontrola”. Reżyser Boris Pustyszew oraz radiowiec Jurij Wdowin, będąc twarzami procesu kontroli społecznej nad pracami organów władzy, stawali się kontynuatorami strategii zainicjowanej w połowie lat 60. Dlatego skład Stowarzyszenia „Obywatelska Kontrola” raczej nie budził wątpliwości petersburżan co do skuteczności działań na tym polu w prodemokratycznie nastawionym mieście. Członkowie jej wywodzili się z grona byłych więźniów politycznych, członków założycieli Stowarzyszenia „Memoriał”, deputowanych Rady Miejskiej w Leningradzie i Rady Najwyższej Federacji Rosyjskiej, przedstawicielei twórczej inteligencji i aktywistów ruchów demokratycznych<sup>27</sup>.

## KONSTITUCJA FEDERACJI ROSYJSKIEJ

Pozycję rozwijającego się w Rosji trzeciego sektora, prawa i obowiązki obywateli oraz gwarancje ich respektowania przez organy władzy państwowej każdego szczebla, a także zależności wynikające z zasad określających wzajemne powinności pomiędzy sektorem państwowym a społecznym na poziomie funkcjonowania państwa regulowała przyjęta 12 grudnia 1993 r. w Rosji w trybie powszechnego referendum Konstytucja Federacji Rosyjskiej. Z punktu widzenia obywatela bardzo ważny był art. 30, pkt 1, który mówi, że *[k]ażdy ma prawo do zrzeszania się, łącznie z prawem tworzenia związków zawodowych w celu ochrony swoich interesów. Gwarantuje się swobodę działalności organizacji społecznych*<sup>28</sup>.

O ważności tychże zapisów świadczy struktura rosyjskiej ustawy zasadniczej, w której część poświęcona *Prawom i wolności człowieka i obywatela* zajmuje drugie miejsce zaraz po *Podstawach ustroju konstytucyjnego*.

Niemniej pryncypialny stał się art. 15 Konstytucji. W punkcie 4 ustawodawca, stwierdzając, że *Ogólnie uznane zasady i normy prawa międzynarodowego oraz umowy międzynarodowe zawarte przez Federację Rosyjską stanowią część składową jej systemu prawnego*, potwierdzał, iż Rosja w ten sposób implementowała w swój system prawny międzynarodowe standardy. W celu wzmocnienia wymowy powyższego zapisu oraz gwarancji jego przestrzegania podkreślono, że *[j]eśli zawarta przez Federację Rosyjską umowa międzynarodowa stanowi inaczej, niż przewiduje ustawa, stosuje się*

<sup>27</sup> *Гражданское общество: первые шаги*, red. А.Ю. Сунгуров, Санкт-Петербург 1999, s. 57.

<sup>28</sup> *Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993 r. wraz z późniejszymi zmianami*, [w:] *Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne*, t. 1: *Ustrój*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2005, s. 21.

*postanowienia umowy międzynarodowej*<sup>29</sup>. Warto zaznaczyć, iż pkt 4 art. 15 odnosił się także do swobody działalności stowarzyszeń na obszarze państwa rosyjskiego. W latach 90. powyższe procedury były zjawiskiem nie tyle częstym, ile pożądanym.

Nadal jednak brakowało pełnych regulacji dotyczących funkcjonowania organizacji społecznych w Federacji Rosyjskiej, które uporządkowałyby wszelkie kwestie dotyczące ich powoływania, działalności, funkcjonowania, interakcji z organami państwowymi oraz światem biznesu oraz procedury zawieszania i ich likwidacji. Ponadto sytuację sektora pozarządowego komplikował brak spójności systemowej w obrębie ustawodawstwa tamtego czasu. Mieliśmy w tym przypadku do czynienia z normami różnych szczebli, które funkcjonowały równolegle. Zdarzało się, że akty prawne niższego szczebla (np. dekrety mera Moskwy) traktowano jako podstawowe źródło regulacji, nim wypracowano je na poziomie federalnym, bądź – jak podkreśla Belyaeva – wręcz z pominięciem norm i zasad nadrzędnych<sup>30</sup>.

Przełomowym w tym względzie okazał się rok 1995, kiedy to władze wydały szereg tak długo wyczekiwanych norm prawnych, odnoszących się do organizacji pozarządowych.

I tak pod rokiem 1995 możemy odnotować następujące akty prawne:

1. Kodeks cywilny Federacji Rosyjskiej<sup>31</sup>;
2. Ustawa Federalna Federacji Rosyjskiej o stowarzyszeniach<sup>32</sup>;
3. Ustawa Federalna o pomocy państwa dla stowarzyszeń społecznych działających na rzecz dzieci i młodzieży<sup>33</sup>;

<sup>29</sup> Tamże, s. 18.

<sup>30</sup> N. Belyaeva, *Rozwój organizacji non profit...*, s. 144.

<sup>31</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ, часть вторая от 26 января 1996 г. N 14-ФЗ, часть третья от 26 ноября 2001 г. N 146-ФЗ и часть четвертая от 18 декабря 2006 г. N 230-ФЗ с изменениями и дополнениями от: 26 января, 20 февраля, 12 августа 1996 г., 24 октября 1997 г., 8 июля, 17 декабря 1999 г., 16 апреля, 15 мая, 26 ноября 2001 г., 21 марта, 14, 26 ноября 2002 г., 10 января, 26 марта, 11 ноября, 23 декабря 2003 г., 29 июня, 29 июля, 2, 29, 30 декабря 2004 г., 21 марта, 9 мая, 2, 18, 21 июля 2005 г., 3, 10 января, 2 февраля, 3, 30 июня, 27 июля, 3 ноября, 4, 18, 29, 30 декабря 2006 г., 26 января, 5 февраля, 20 апреля, 26 июня, 19, 24 июля, 2, 25 октября, 4, 29 ноября, 1, 6 декабря 2007 г., 24, 29 апреля, 13 мая, 30 июня, 14, 22, 23 июля, 8 ноября, 25, 30 декабря 2008 г., 9 февраля, 9 апреля, 29 июня, 17 июля, 27 декабря 2009 г., 21, 24 февраля, 8 мая, 27 июля, 4 октября 2010 г., 7 февраля, 6 апреля, 18, 19 июля, 19 октября, 21, 28, 30 ноября, 6, 8 декабря 2011 г., 5, 14 июня, 2 октября, 3, 29, 30 декабря 2012 г., 11 февраля, 7 мая, 28 июня, 2, 23 июля, 30 сентября, 2 ноября, 2, 21, 28 декабря 2013 г., 12 марта, 5 мая, 23 июня, 21 июля, 22 октября, 22, 29, 31 декабря 2014 г., 8 марта, 6 апреля, 23 мая, 29 июня, 13 июля 2015 г., [online] <http://base.garant.ru/10164072/>, 30 IX 2015.

<sup>32</sup> Ustawa Federalna Federacji Rosyjskiej o stowarzyszeniach z dnia 19 maja 1995 r. nr 82-FZ wraz z późniejszymi zmianami z uwzględnieniem postanowienia Sądu Konstytucyjnego, [w:] *Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne*, t. 2: *Polityczna organizacja społeczeństwa*, red. W. Stańkiewicz, Warszawa 2005, s. 129-151.

<sup>33</sup> Российская Федерация Федеральный Закон „О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений № 98-ФЗ 28 июня 1995 года”, [online] <https://www.referent.ru/1/15324>, 30 IX 2015 (już nieobowiązujący). W jej miejsce wprowadzono w życie ustawę federalną zawierającą zmiany wprowadzone w latach 2002-2013. Zob. Российская Федерация Федеральный Закон „О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений” № 98-ФЗ 28 июня 1995 года, [online] <https://www.referent.ru/1/78552>, 30 IX 2015.



4. Ustawa Federalna o działalności charytatywnej i organizacjach charytatywnych<sup>34</sup>.

Uzupełnieniem procedury legislacyjnej z 1995 r. były zmiany dokonane w roku 1996, kiedy to wprowadzono w życie następujące akty normatywne:

1. Ustawa Federalna o organizacjach niekomercyjnych<sup>35</sup>;
2. Ustawa Federalna o związkach zawodowych, ich uprawnieniach i gwarancjach działalności<sup>36</sup>;
3. Dekret Prezydenta FR o niektórych formach państwowej pomocy dla ruchu obrony praw człowieka w Federacji Rosyjskiej<sup>37</sup>.

Nie sposób pominąć dynamizm towarzyszący rozwojowi sektora pozarządowego, i to zarówno na szczeblu ogólnopaństwowym, jak i na szczeblu lokalnym. Palma pierwszeństwa należała do dwu miast o statusie federalnym: Sankt Petersburga oraz Moskwy. Postawa włodarzy Moskwy i Sankt Petersburga podyktowana była korzyściami, które wynikały ze współpracy między instytucjami rządowymi, w tym municypalnymi, a trzecim sektorem. Zatem głównym celem merów obu miast, a także władz innych ośrodków miejskich stało się rozszerzenie tej współpracy i zagwarantowanie pomyślności jej rozwoju<sup>38</sup>.

Moskwa była też pierwszym miastem w Rosji, w którym zaczęły działać pierwsze zagraniczne organizacje zajmujące się wspieraniem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W ich szeregu można było odnaleźć:

1. Национальный Демократический Институт – National Democratic Institute;
2. Международный республиканский институт – International Republik Institute, powiązany z amerykańską Partią Republikańską;
3. Московское председательство Международной организации – Charities Aid Foundation – КАФ – РОССИЯ;

<sup>34</sup> Федеральный закон от 11.08.1995 N 135-ФЗ (ред. от 05.05.2014) „О благотворительной деятельности и благотворительных организациях”, [online] <http://base.garant.ru/104232/>, 30 IX 2015.

<sup>35</sup> Ustawa Federalna o organizacjach niekomercyjnych z 12 stycznia 1996 r. nr 7-FZ wraz z późniejszymi zmianami, [w:] *Rosyjskie prawo konstytucyjne...*, t. 2, s. 155-170.

<sup>36</sup> Ustawa Federalna o związkach zawodowych, ich uprawnieniach i gwarancjach działalności z 12 stycznia 1996 r. nr 10-FZ wraz z późniejszymi zmianami z uwzględnieniem orzeczenia Sądu Konstytucyjnego, [w:] *Rosyjskie prawo konstytucyjne...*, s. 173-188.

<sup>37</sup> Указ Президента Российской Федерации от 13.06.1996 № 864 „О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации”, [w:] А. Азаров, И. Ройтер, К. Хюфер, *Права человека. Международные и российские механизмы защиты*, Москва 2013, s. 429-430.

<sup>38</sup> Władze Moskwy od maja 1995 r. rozpoczęły proces dostosowywania przepisów do realiów opisujących funkcjonowanie na terenie miasta i rejonu moskiewskiego organizacji pozarządowych. I tak już w maju uchwalono zbiór przepisów regulujących procedurę rejestracji i działalności organizacji, natomiast 5 lipca zagwarantowano w Ustawie o działalności charytatywnej prawo do obecności i aktywności dobroczynnych organizacji opartych na wolontariacie. Z kolei w Sankt Petersburgu władze pochylały się nad problemem płynności finansowej organizacji. Wydając dokument *O ulgach podatkowych i ich wpływie na działalność charytatywną*, umożliwiono filantropijnym organizacjom charytatywnym korzystanie z różnych ulg podatkowych. Więcej na ten temat zob. N. Belyaeva, *Rozwój organizacji non profit...*, s. 145.

4. Организация советско-американских обменов АЙРЕКС – IREX, która powstała jeszcze w dobie Związku Radzieckiego;
5. Международный Фонд правовых исследований „ИНТЕРЛИГАЛ” – założony przez Ninę Bieliajewą u schyłku istnienia ZSRR;
6. Фонд ИНДЕМ – „Информатика для демократии”, którego założycielem był G. Saratow;
7. Тренерская организация „ГОЛУБКА” – organizacja zajmująca się prowadzeniem treningów – szkoleń w zakresie zakładania i funkcjonowania niekomercyjnych pozarządowych organizacji w różnych częściach kraju;
8. Независимый Женский Форум і Социально-экологический союз – organizacja zorientowana na konkretny obszar działań<sup>39</sup>.

To właśnie m.in. z nimi władze moskiewskie tworzyły koalicje, które uczyniły ze stolicy lidera w rozwoju sektora społecznego.

Mimo otwartości i udzielanego wsparcia władz regionalnych czy lokalnych położenie sektora społecznego było trudne. Wynikało to z braku doświadczenia w działalności *pro publico bono*, zgodnie ze standardami zachodnimi, które były implementowane na grunt rosyjski. Na przeszkodzie stało choćby stosunkowo niewielkie zaangażowanie obywateli, którzy w praktyce jednak stanowią fundament kształtującego się społeczeństwa obywatelskiego. Stąd zaangażowanie przedstawicieli władz regionalnych, szczególnie pionu egzekutywy, nie było czymś nienaturalnym. Ich obecność gwarantowała w ten sposób wsparcie na podstawie i za pomocą aktów prawnych, ale także poprzez osobiste zaangażowanie. Wchodząc w skład grup koordynujących współpracę z sektorem pozarządowym, usprawniali ją, co przekładało się na liczebność organizacji na danym terenie.

Władze federalne dążące do jak najszybszej instytucjonalizacji trzeciego sektora znalazły się w niespotykanej problematycznej sytuacji, która wymagała uregulowania. Władze centralne doszły do przekonania, że najszybciej wykonają zadanie budowy społeczeństwa obywatelskiego, kiedy same „odgórnie” je stworzą. Ponieważ dotychczas nie podejmowano takich działań (ani ze strony Izb Społecznych funkcjonujących przy różnego zaszeregowania pełnomocnikach prezydenta, ani innych struktur władzy), praktyka ta nie przyniosła zakładanych efektów. Poszukując sposobów rozwiązania problemu współpracy pomiędzy pierwszym a trzecim sektorem, dostrzeżono podówczas rolę regionalnych i lokalnych koalicji organizacji pozarządowych w budowie społeczeństwa obywatelskiego. Okazało się, że współpraca na poziomie organów władzy wykonawczej w terenie z sektorem społecznym przynosi profity w postaci pełnienia przez te struktury funkcji łącznika i wyraziciela potrzeb społeczeństwa rosyjskiego.

Troska o poszanowanie, z jednej strony, praw obywateli do zrzeszania się, a z drugiej – praw kształtującego się trzeciego sektora, doprowadziła do ratyfikowania przez Rosję Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W roku 1998 uznano też jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Od tego momentu obywatele uzyskali prawo do zwracania się ze skargami na rosyjskie sądy do Strasburga.

<sup>39</sup> А.Ю. Сунгуров, *Гражданское общество и его развитие в России...*, s. 70.

Praktyka jednak okazała o wiele bardziej skomplikowana, albowiem obywatele rosyjscy nie mogli korzystać z tego przywileju aż do roku 2000. Przyczyną takiego stanu rzeczy był spór pomiędzy władzami FR a Zgromadzeniem Parlamentarnym Rady Europy dotyczący obsadzenia stanowiska sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez kandydata rosyjskiego<sup>40</sup>.

Specyficzną od samego początku rolę w rosyjskim systemie politycznym odgrywały organizacje stojące na straży porządku prawnego, szczególnie zorientowane na obronę praw człowieka. Współpraca struktur państwowych z organizacjami ruchu praw człowieka była problematyczna. Wprowadzały one do rosyjskiej praktyki zupełnie nowe formy współoddziaływania, zgoła odmienne od dotychczas praktykowanych, a związanych z okresem totalitaryzmu: walka o prawa człowieka, transparentność działań władzy, gdzie głównymi metodami oddziaływania na struktury władzy były protesty i sprzeciw wobec łamania stanowionego prawa.

Dodatkowo negatywny stosunek władz do organizacji ruchu praw człowieka wynikał z tego, że dotychczas nie dyskutowano o sprawach państwa – nie było aktywnych dwu pozostałych sektorów. W nowej postradzieckiej rzeczywistości w społeczeństwie rosyjskim zaszły głębokie zmiany, które skutkowały tym, że z przedmiotu polityki obywatele stali się podmiotem polityki. W praktyce doszło do wykrystalizowania się dwu rodzajów postaw przyjmowanych przez pozarządowe organizacje:

1. konfrontacyjna,
2. nastawiona na współpracę.

O ile pierwsza nie wymaga wyjaśnienia, bo jednoznacznie określa swoją pozycję wobec władzy, o tyle w przypadku tej drugiej trzeba zauważyć, że owa współpraca odbywa się na linii organy władzy reprezentowane przez sektor spraw wewnętrznych – organizacje społeczne. W tym też przypadku zaobserwowany został problem postrzegania organów władzy, które nadal były traktowane jako struktury reżimu totalitarnego. W nowej, postkomunistycznej rzeczywistości problem ten pogłębił się na skutek nałożonych nań nowych obowiązków, związanych z pilnowaniem porządku publicznego. Zdiagnozowana dychotomiczność ich społecznego postrzegania, zarówno jako części struktur dawnej komunistycznej władzy, jak i stróżów nowego porządku, zdecydowanie obniżała ocenę ich jako potencjalnych partnerów dla społeczeństwa oraz sektora społecznego. Ów wytworzony pejoratywny wizerunek, zdaniem decydentów, należało jak najrychlej zmienić. Z artykułowanych przez państwo potrzeb dla sektora społecznego wynikało szereg zadań, którymi w głównej mierze powinno się zająć.

W pierwszej kolejności organizacjami, które powinny wziąć na siebie ww. zadania w stosunku do władz państwowych, miały być te, które stały na straży porządku prawnego. Zadania poruczone przez decydentów organizacjom ruchu praw człowieka działającym na obszarze państwa rosyjskiego składały się z czterech zasadniczych elementów, przy czym odmowa traktowana była jako działanie zmierzające do osłabienia

<sup>40</sup> L. Leszczenko, *Rosja w Radzie Europy*, [w:] *Europa Wschodnia. Dekada transformacji. Rosja*, red. B. Albin, W. Baluk, Wrocław 2003, s. 210.

struktur państwowych, co w niedalekiej przyszłości posłuży do opracowania nowej strategii wobec sektora pozarządowego:

1. ocieplenie wizerunku służb państwowych w oczach społeczeństwa rosyjskiego;
2. kształtowanie kultury prawnej i propagowanie wiedzy o prawach człowieka wśród pracowników organów władz wewnętrznych;
3. pomoc ofiarom przestępstw;
4. prowadzenie działań o charakterze profilaktycznym w środowiskach, w których istnieje prawdopodobieństwo zaistnienia niebezpieczeństwa przestępstwa lub zaistniało już wcześniej<sup>41</sup>.

Dokonując wstępnej oceny omawianego okresu z punktu widzenia zmiany wektora polityki władz rosyjskich po 2000 r., należy przywołać wyrażoną w czasie wspólnego Polsko-Rosyjskiego Forum Pozarządowego „Trzeci sektor w Polsce. Stan, uwarunkowania, współpraca trójsektorowa” smutną konstatację Dmitrija Kołbasina, reprezentującego Międzyregionalne Stowarzyszenie Organizacji Obrony Praw Człowieka w Rosji AGORA. Nie można odmówić jej słuszności w odniesieniu do sytuacji sektora społecznego w Rosji, jaka wytworzyła się po 2000 r.: *Na tym zakończył się w Rosji etap liberalnego miodowego miesiąca organizacji pozarządowych i władz*<sup>42</sup>.

Jak zatem układały się wzajemne relacje pomiędzy organami władzy państwowej, w tym przypadkiem wykonawczej, reprezentowanej przez prezydenta państwa i rząd oraz terenowe organy władzy wykonawczej, w tym municypalne, a organizacjami pozarządowymi, ze szczególnym uwzględnieniem tych, których głównym celem jest troska o prawa człowieka?

Biorąc pod uwagę stan regulacji prawnych lat 1991-1999, można stwierdzić raczej przychylnie dla sektora społecznego nastawienie egzekutywy. Wpływały na to bezpośrednio uwarunkowania międzynarodowe oraz silnie wyrażana przez rosyjskich decydentów chęć zmiany wizerunku Rosji na arenie międzynarodowej. Chociaż ta kwestia nie jest przedmiotem dalszego zainteresowania, warto zwrócić uwagę na fakt, iż w latach 90. patrzono na Federację Rosyjską przez pryzmat łamiącego prawa człowieka i ograniczającego swobody obywatelskie nieistniejącego Związku Radzieckiego. Wizerunek ten niestety pogłębiał się pod wpływem wojny domowej toczony w latach 1994-1996 ze zbuntowaną Republiką Czeczenii. Z drugiej strony postrzegano Rosję jako kraj zdestabilizowany i niebezpieczny, a zatem nieprzewidywalny. Obraz ten mógł ulec zmianie dopiero po zainicjowaniu zakrojonego na szeroką skalę procesu implementacji zachodnich międzynarodowych norm i zasad na grunt rosyjski. Stało się to możliwe dzięki dynamicznemu rozwojowi na terytorium Rosji licznych rodzimych organizacji pozarządowych, ale także dzięki obecności i uznawaniu przez władze międzynarodowych organizacji pozarządowych monitorujących przestrzeganie zobowiązań państwa rosyjskiego w zakresie praw człowieka. Poddanie się owym międzynarodowym „rygorom” spowodowało m.in. zmianę sposobu postrzegania Federacji Rosyjskiej: Rosja odbierana była jako kraj dążący do wprowadzenia u siebie

<sup>41</sup> А.Г. Майстренко, *Неправительственные правозащитные организации...*, s. 138, 148.

<sup>42</sup> D. Kołbasin, P. Czиков, *Podstawy prawne...*, s. 3.

rozwiązań demokratycznych i jako taka zaślugała na udzielanie wsparcia w różnych formach i na różnych płaszczyznach.

Kolejną cechą dostrzeganą przez obserwatorów zarówno rodzimych, jak i zachodnich w zakresie dostosowywania prawa, a także wdrażania tychże zapisów w życie, był deklaracyjny stosunek do stanowionego ustawodawstwa. O ile rosyjscy działacze stali się w tym widzieć kolejny krok na drodze do wzmacniania budowy „społeczeństwa obywatelskiego” w Rosji, o tyle Zachód wykazywał naiwną wiarę w to, że Rosja, mimo wielu problemów, znajduje się na drodze do konsolidacji struktur demokratycznych. Starano się nie dostrzegać nieraz bardzo widocznych oznak odchodzenia od zadekretowanych standardów prawnych, a kiedy nie było to już możliwe, udzielano porad jak „młodszemu bratu”. Przykładem takiej polityki władz rosyjskich, w tym przypadku prezydenta, jest dekret o udzielaniu wsparcia dla ruchu praw człowieka, który został wydany na okoliczność 20-lecia działalności Moskiewskiej Grupy Helsińskiej<sup>43</sup>. Żadnej pomocy podległych głowie egzekutywy, a uprawnionych organów nie było: chodziło o udostępnienie lokali na szczególnych warunkach czy udzielenie wsparcia w poszczególnych podmiotach Federacji ze strony tychże władz. Innym przykładem lekceważącego stosunku do własnych aktów prawnych jawiło się opisywane przez Siergieja Kowaliowa, jako rzecznika praw człowieka Federacji Rosyjskiej, zachowanie Borysa Jelcyna, który pozostawał „całkowicie głuchy” na przedstawiane przez Kowaliowa argumenty odnoszące się do tragicznej sytuacji zarówno ludności cywilnej, jak i samych żołnierzy rosyjskich w trawionej wojną domową Czeczenii (I wojna czeczeńska 1994-1996)<sup>44</sup>.

## PRAWNE FORMY ODDZIAŁYWANIA STRUKTUR PAŃSTWOWYCH NA ORGANIZACJE POZARZĄDOWE AKTYWNE W OBSZARZE PRAW CZŁOWIEKA

Na podstawie obowiązującego podówczas ustawodawstwa można wskazać na kilka form oddziaływania organów władzy wykonawczej reprezentujących sektor publiczny na organizacje pozarządowe, w szeregu których w latach 90. ważką rolę odgrywały te deklarujące jako jeden z głównych celów ochronę praw człowieka.

### I. Wsparcie państwa dla trzeciego sektora

W ramach tychże działań przewidywano, po pierwsze, dostosowywanie ustawodawstwa do zmieniających się warunków, tak aby ich działalność była maksymalnie efektywna. Regulacje prawne inicjowane przez przedstawicieli władz lokalnych (w regionach, na poziomie municypalnym i jednostek terytorialnych) stwarzały optymalne

<sup>43</sup> Указ Президента Российской Федерации от 13.06.1996 № 864 „О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации”, s. 429-430.

<sup>44</sup> S. Kowaliow, *Byłem w Czeczenii*, red. T. Kizny, P. Mitzner, Podkowa Leśna 1995, s. 12-15.



warunki do funkcjonowania zdanych na samych siebie podmiotów. Strategia wsparcia udzielanego sektorowi społecznemu w terenie wynikała z korzyści płynących z tej współpracy. Otóż często zdarzało się, że przedstawiciele lokalnych struktur władzy wykonawczej sami wchodzili w skład grup koordynujących współpracę z organizacjami społecznymi. W praktyce okazywało się, że pomimo licznych problemów to właśnie regionalne i lokalne koalicje władz z organizacjami pełnią w sposób skuteczny funkcję rzecznika społeczeństwa rosyjskiego<sup>45</sup>.

Po drugie, towarzyszyło temu również zadanie stworzenia mechanizmów prawnej ochrony interesów struktur społecznych. Dotyczyły tego ustawy federalne: o stowarzyszeniach, o organizacjach niekomercyjnych czy o działalności charytatywnej. Władze federalne dążyły do tego, aby objąć kontrolą jak najszerszą sferę aktywności społecznej obywateli. Troska ta wynikała nie tylko z tradycyjnie pojmowanej sfery interesów zastrzeżonych dla struktur państwowych (działalność społeczna i polityczna, jak wiadomo, definiowana jest w zależności od obecnej woli politycznej decydentów kształtujących wektory polityk wewnętrznej i zagranicznej), ale także z faktu, iż niestety wielokrotnie pojawiały się organizacje społeczne, które można określić jako „piramidy finansowe”. Ich założyciele lub członkowie, pod przykrywką działalności *pro publico bono*, faktycznie zarabiali pieniądze dla siebie. Za egzemplifikację tej kryminalnej działalności mogą posłużyć organizacje i stowarzyszenia sportowe, związki inwalidów czy też występujące w imieniu poszczególnych grup zawodowych fundacje. Korzystając z nieprecyzyjnego ustawodawstwa regionalnego oraz braku jednolitego ustawodawstwa na szczeblu federalnym, ich członkowie wyłudzały pieniądze pochodzące z ulg podatkowych, czy też zajmowali się nielegalnym handlem alkoholem i papierosami<sup>46</sup>. Wspomniane powyżej ustawy stały się zatem pierwszym krokiem uniemożliwiającym taką działalność.

Po trzecie, Ustawa federalna o pomocy rządowej dla stowarzyszeń działających na rzecz dzieci i młodzieży umożliwiała nadanie specjalnego statusu prawnego organizacjom w postaci ulg podatkowych od nieruchomości, gruntu oraz w zakresie opłat drogowych i celnych. Był to jednak jeden z tych obszarów aktywności obywatelskiej, który niedefiniowany jako zagrożenie dla władczych uprawnień decydentów, w praktyce stał się jednym z głównych beneficjentów wsparcia udzielonego przez państwo.

Po czwarte, wsparcie dla sektora społecznego obejmowało także dostęp do informacji, szkolenie zatrudnianego w organizacjach personelu wraz z praktycznym przygotowaniem do pracy. Z racji gwarancji dotyczących pomocy finansowej udzielonych przez pionową strukturę władzy podporządkowaną prezydentowi, organy wykonawcze w poszczególnych podmiotach, jak i na szczeblu centralnym zobowiązane zostały do subsydiowania działalności organizacji odpowiednio ze środków budżetu federalnego (poziom lokalny) oraz przez rząd ze środków budżetu państwa. Wsparcie finansowe mogło przybrać formę albo grantu rządowego, albo umów bądź porozumień dotyczących wykonania określonej pracy lub realizacji pewnego typu usług, albo zleceń publicznych, za których wykonanie organizacje te otrzymywałyby zapłatę. Warunki tej

<sup>45</sup> *Гражданское общество: первые шаги*, s. 72.

<sup>46</sup> *Неправительственные. Десятилетие выживания*, Казань 2008, s. 13.

formy udzielanego przez państwo wsparcia gwarantowały m.in. Ustawa federalna o stowarzyszeniach, Kodeks cywilny FR, a także Ustawa federalna o pomocy państwa dla stowarzyszeń społecznych działających na rzecz dzieci i młodzieży.

## II. Współpraca

Relacje na linii państwo – sektor społeczny w zakresie współpracy miały obejmować partycypację społeczeństwa w życiu politycznym i administrowaniu państwem. Możliwość kooperacji sektora publicznego i społecznego gwarantowała Konstytucja Federacji Rosyjskiej wyrażona w art. 3 rozdziału 1 ustawy zasadniczej, omawiającym podstawy ustroju konstytucyjnego<sup>47</sup>. Rozwinięciem wyrażonej uprzednio zasady supremacji „wielonarodowego ludu” nad władzą był art. 32 Konstytucji, w myśl którego *obywatele Federacji Rosyjskiej mają prawo uczestniczyć w kierowaniu sprawami państwa zarówno bezpośrednio, jak również za pośrednictwem swoich przedstawicieli*<sup>48</sup>. Dotyczyło to nie tylko deputowanych wybieranych jako przedstawiciele do poszczególnych organów władzy, ale także organizacji pozarządowych, które, występując w imieniu swoich członków oraz zwolenników, reprezentowały i broniły ich interesów. Pełniły w ten sposób funkcję łącznika pomiędzy rządzącymi a rządzonymi. W ramach współpracy ustawodawca dopuścił organizacje pozarządowe jako instytucje posiadające osobowość prawną do następującej aktywności w sferze społeczno-politycznego życia państwa:

- uczestnictwo w procedurze wyłaniania władz oraz sprawowania nadzoru nad ich funkcjonowaniem;
- dostęp do informacji;
- organizowanie wieców oraz demonstracji;
- udział organizacji trzeciego sektora w kampaniach wyborczych.

Warto w tym miejscu nadmienić, że wymienione powyżej formy aktywności organizacji społecznych odbywały się za przyzwoleniem władz państwowych. Nie traktowano ich więc jako przejaw ingerencji sektora społecznego (zwłaszcza organizacji skupiających obrońców praw człowieka) w zastrzeżone dla państwa tzw. sprawy polityczne. W praktyce okazało się, że organizacje pozarządowe na skutek kryzysu aparatu administracyjnego przejęły część zobowiązań spoczywających na państwie w stosunku do obywateli. W konsekwencji zachodzących przeobrażeń systemowych w latach 90. rosyjskie organizacje społeczne przeobraziły się z podmiotów sterowanych odgórnie i kontrolowanych przez państwo w podmioty współadministrujące w wielu dziedzinach.

## III. Ingerencja

W rosyjskim ustawodawstwie lat 90. XX w. pojawiło się pojęcie „ingerencji”, przez które należy rozumieć przekraczanie zakresu prawnych form współdziałania, próby stosowania nacisku jako narzędzia zarządzania, uniemożliwianie realizacji funkcji

<sup>47</sup> *Konstytucja Federacji Rosyjskiej...*, s. 16.

<sup>48</sup> *Tamże*, s. 21.

i wykonywania zadań. Ustawodawca zadekretował jednak o zakazie jej stosowania w dwu aktach normatywnych: w art. 30 Konstytucji FR oraz w treści Ustawy federalnej o stowarzyszeniach (art. 17). Zgodnie z tą wykładnią *ingerencja organów władzy państwowej oraz ich funkcjonariuszy w działalność stowarzyszeń, jak również ingerencja stowarzyszeń w działalność organów władzy państwowej oraz ich funkcjonariuszy jest niedopuszczalna*<sup>49</sup>. Zasada wzajemności stała się ten sposób obowiązującą normą, która zyskała dodatkową sankcję prawną w ustawie zasadniczej, z zapisem której państwo zostaje uznane za gwaranta swobody działalności organizacji społecznych.

Z drugiej jednak strony prawodawca dopuścił możliwość ingerencji, jeżeli wskazywała na to konieczność. Ten sam, przywołany uprzednio art. 17 Ustawy o stowarzyszeniach w części pierwszej kończy się stwierdzeniem, że ingerencja jest dopuszczalna w przewidzianych przez niniejszą ustawę wypadkach. Do tychże wypadków odnoszą się kolejno artykuły: 16, 38 oraz 41-44.

Zgodnie zatem z prezentowaną tu wykładnią organy władzy wykonawczej zostały zobowiązane do ingerencji w następujących sytuacjach:

1. Jeżeli działalność i profil danej organizacji społecznej zostanie uznany za zagrożenie dla podstawowych zasad porządku konstytucyjnego poprzez:
  - próbę zmiany zasad ustrojowych państwa,
  - podważenie integralności terytorialnej państwa,
  - sprowadzenie zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa,
  - powoływanie formacji zbrojnych,
  - rozpalenie społecznej, rasowej, narodowościowej i religijnej nienawiści<sup>50</sup>.
2. Jeżeli działalność i profil danej organizacji społecznej stoi w sprzeczności z obowiązującym na terytorium Federacji Rosyjskiej prawem (art. 38).
3. Prowadzenie nadzoru nad zgodnością działań organizacji z deklarowanymi celami ustawowymi przez organy odpowiedzialne za ich rejestrację (art. 38).
4. Kontroli skarbowej przez upoważnione do tego organy na drodze:
  - kontroli źródeł dochodów stowarzyszeń,
  - sprawdzania wysokości uzyskiwanych przez nie środków,
  - dbania o zgodnie z prawem uiszczanie należnych państwu podatków (art. 38).
5. Do nadzoru i kontroli organizacji pozarządowych także przez organy władzy wykonawczej, których cele zorientowane są m.in. na ochronę środowiska

<sup>49</sup> Tamże; Ustawa federalna Federacji Rosyjskiej o stowarzyszeniach..., s. 135.

<sup>50</sup> Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 21.03.2002) „Об общественных объединениях”, [online] <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=36071;fld=134;dst=100090;rnd=176509.6405348880692376;;ts=01765098884162677398157, 30 IX 2015>. Na mocy nowelizacji ustawy dokonanej w dniu 25.07.2002 treść art. 16 zmieniono i nadano mu nowe brzmienie: *Zakazuje się tworzenia i działalności stowarzyszeń, których cele lub działania związane są z działalnością ekstremistyczną*. Zob. Федеральный закон от 25.07.2002 N 112-ФЗ (ред. от 29.12.2012) „О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „О противодействии экстремистской деятельности”, [online] <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=140578;fld=134;dst=100000001,0;rnd=0.584379016154884, 30 IX 2015>.

naturalnego, bezpieczeństwo przeciwpożarowe, bezpieczeństwo epidemiologiczne (art. 38).

6. Na mocy artykułów 41-44 ustawy o stowarzyszeniach organy władzy wykonawczej oraz upoważnione przez ustawodawcę organy władzy sądowej (Prokurator Generalny Federacji Rosyjskiej i podległe mu organy prokuratury<sup>51</sup>) sprawują kontrolę nad przestrzeganiem praw i interesów zarówno państwa, jak i członków oraz zwolenników organizacji trzeciego sektora oraz grup społecznych, w imieniu których wspomniane stowarzyszenia występują.

#### IV. Ostrzeżenie i występowanie o zakaz prowadzenia określonej formy działalności

Innymi formami dopuszczonej przez prawo ingerencji państwa w funkcjonowanie sektora społecznego były ostrzeżenia, udzielane przez sprawujące nadzór i dokonujące kontroli upoważnione do tego organy władzy wykonawczej i sądowej zarówno na szczeblu federalnym, jak i na poziomie podmiotów. W szeregu wymienianych organów znajdujemy m.in.:

1. Ministerstwo Sprawiedliwości (1991-2005) jako organ odpowiedzialny za rejestrację organizacji pozarządowych;
2. Prokuraturę FR;
3. Organy kontroli finansowej i skarbowej.

W sytuacji niewywiązania się na czas ze zobowiązań wobec organu sprawujące nadzór organizacje społeczne są informowane w postaci właśnie „ostrzeżenia” o brakach, które mają niezwłocznie uzupełnić (art. 38 Ustawy federalnej o stowarzyszeniach).

Ten sam artykuł stanowi, że jeżeli „ostrzeżenie” uprzednio organizacje nie dokonają stosownych, wymaganych przez prawo Federacji Rosyjskiej w określonym trybie zmian, wówczas Prokurator Generalny FR lub podległy mu prokurator składa wnioski do właściwego sądu o zawieszenie działalności wskazanych organizacji.

Na mocy nowelizacji Ustawy federalnej o stowarzyszeniach dokonanej w 2002 r. ustawodawca dopuścił także możliwość zawieszenia działalności organizacji pozarządowej, jeżeli narusza ona zapisy zawarte w Ustawie federalnej o przeciwdziałaniu działalności ekstremistycznej<sup>52</sup>.

#### V. „Odwrócona kontrola”

Prawodawca zatroszczył się również o sprawy związane z oceną działalności organizacji społecznych dokonywaną przez upoważnione do tego organy władzy państwowej. Każda organizacja pozarządowa, na mocy Ustawy federalnej o stowarzyszeniach uzyskała prawo na drodze postępowania sądowego do dochodzenia zagwarantowanych jej

<sup>51</sup> Por. Ustawa federalna o Prokuraturze Federacji Rosyjskiej z dnia 17 stycznia 1992, nr 2202-1 wraz z późniejszymi zmianami, [w:] *Rosyjskie prawo konstytucyjne...*, t. 1, s. 311 oraz rozdział 2 teże Ustawy: *Nadzorowanie przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela, tamże*, s. 321.

<sup>52</sup> Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ „О противодействии экстремистской деятельности”, [online] <http://www.rg.ru/2002/07/30/extremizm-dok.html>, 30 IX 2015.

ustawowo praw. Stosownie, artykuły 38 i 42 omawianej Ustawy, a także art. 46 Konstytucji FR gwarantowały trzeciemu sektorowi możliwość odwołania się od decyzji administracyjnych do sądu właściwej instancji i szczebla<sup>53</sup>. W literaturze przedmiotu procedura ta nosi nazwę „odwróconej kontroli” i polega na stosowanej przez organizacje społeczne, w stosunku do działalności ciał rządowych w tym samym obszarze problemów, procedurze kontroli i nadzoru<sup>54</sup>.

Przykładem organizacji, która realizowała w praktyce taktykę „odwróconej kontroli”, była wspomniana uprzednio, powstała w 1992 r. w Sankt Petersburgu, Obywatelska Kontrola. Reprezentowała ona sobą nie tylko stowarzyszenie, które miało stać na straży przestrzegania przez organy państwowe obowiązującego prawa, ale przede wszystkim stanowiła model koalicji sił społecznych, reprezentantów władz lokalnych, przedstawicieli twórczej inteligencji i aktywistów ruchów prodemokratycznych<sup>55</sup>.

\* \* \*

Podsumowując, można stwierdzić, że organy władzy wykonawczej na funkcjonowanie pozarządowych organizacji broniących praw człowieka w latach 1991-1999 wpływały w następujący sposób:

1. Na drodze postępowania legislacyjnego (ustawy, dekrety, rozporządzenia);
2. Na drodze kontroli finansowej poprzez specjalnie do tego celu powołane organy podporządkowane władzy wykonawczej – organy fiskalno-skarbowe;
3. Na drodze kontroli nadzoru proceduralnego (dopełnienie wszelkich niezbędnych zobowiązań ciążących na organizacjach społecznych) – Ministerstwo Sprawiedliwości FR.

Jaka była zatem praktyka polityczna, zakładająca wywieranie wpływu, a stosowana przez struktury władzy wykonawczej na czele z prezydentem państwa?

Po pierwsze, prezydent, biorąc czynny udział w procesie utrwalania rozwiązań demokratycznych poprzez zaangażowanie na drodze legislacyjnej, wspierał rozwój trzeciego sektora, w tym organizacji broniących praw człowieka.

Po drugie, w latach 1991-1999 stworzono fundament prawny narodzin i dalszego funkcjonowania organizacji społecznych, co spotkało się w międzynarodowej opinii z przychylnym przyjęciem.

Po trzecie, prowadzona polityka jawności życia publicznego była „mile widziana” przez władze do momentu przeorientowania obszaru zainteresowań z kwestii o charakterze historycznym w stronę oceny bieżącej polityki pod kątem zabezpieczenia podstawowych praw człowieka i swobód obywatelskich. Początkiem końca współpracy przedstawicieli pozarządowych organizacji działających na rzecz ochrony praw człowieka z władzami centralnymi był początek walk zbrojnych w ramach I wojny czeczeńskiej.

<sup>53</sup> Ustawa federalna Federacji Rosyjskiej o stowarzyszeniach..., s. 146-147; *Konstytucja Federacji Rosyjskiej...*, s. 24.

<sup>54</sup> N. Belyaeva, *Rozwój organizacji non profit...*, s. 152.

<sup>55</sup> *Гражданское общество: первые шаги*, s. 57.



Działająca przy Prezydencie FR Komisja Praw Człowieka na bieżąco monitorowała i odnotowywała wszelkie przejawy naruszeń praw człowieka, zarówno w stosunku do ludności cywilnej dokonywane przez stronę rosyjską, jak i w odniesieniu do żołnierzy rosyjskich (m.in. rekrutów), którzy bardzo często padali ofiarami nie tylko działań wojennych, ale także tzw. fali (*дедовщина*).

Po czwarte, poprzez dopuszczenie do „ryнку” rosyjskiego organizacji zagranicznych, które miały udzielić szerokiego wsparcia bardzo słabemu rosyjskiemu trzeciemu sektorowi. W interesie donatorów finansujących filie zagranicznych organizacji społecznych działających na terytorium Rosji leżało udzielenie maksymalnego wsparcia rosyjskiemu trzeciemu sektorowi. Początkowo we współpracy z miejscowymi organizacjami, które działały tu już w czasach ZSRR, organizowano różnego typu szkolenia, ukierunkowane na zakładanie i funkcjonowanie sektora społecznego w poszczególnych częściach kraju. Jednakże w latach 1996-1998 uruchomiony został przez stronę amerykańską na czele z organizacją Save the Children program zorientowany na wzmocnienie rosyjskiego trzeciego sektora. Działając na zupełnie nowych zasadach i zaczynając jak gdyby „z czystą kartą”, nie korzystali z dotychczasowych doświadczeń strony rosyjskiej. W konsekwencji, w regionach, w których powstawały ich centra, udzielając wsparcia finansowego, umożliwiono aktywizację pozostałych rosyjskich organizacji poprzez:

- podniesienie autorytetu lokalnych organizacji;
- granty, o które mogły się ubiegać także już wcześniej działające zarejestrowane organizacje, a cieszące się wsparciem władz lokalnych;
- wsparcie dla zwykłych obywateli, którzy deklarowali chęć zaangażowania się *pro publico bono*, w gronie których znaleźli się także zwykli awanturnicy<sup>56</sup>.

Przy okazji omawiania tak dużego zaangażowania na terytorium Rosji zagranicznych organizacji społecznych pojawiły się pytania o role, jakie one odgrywały. Dysponując bowiem zarówno zapleczem finansowym (granty, wyposażenie biur, technologie), jak i kadrowym, brały na siebie bardzo często rolę instytucji kontrolujących działalność władz lokalnego i regionalnego szczebla, mimo że nie były do tego przygotowane ani pod względem organizacyjnym, ani metodycznym. Wskutek tego władze rosyjskie od połowy lat 90. XX w. zaczęły się bliżej przyglądać zagranicznym organizacjom społecznym działającym na terytorium Rosji oraz tym rodzimym, które były beneficjentami zachodnich donatorów, zwłaszcza pod kątem finansowym. Obawiano się nie bez kozery, że poprzez te pozarządowe organizacje państwa, które je wspierają finansowo, mogą wpływać lub wpływać na zachodzące w Rosji procesy modernizacyjne<sup>57</sup>.

Po piąte, poprzez inicjowanie przez same struktury władzy powstawania organizacji zorientowanych nie tylko na współpracę z sektorem publicznym, ale wprost będących

<sup>56</sup> Там же, s. 73.

<sup>57</sup> Российско-американские отношения в условиях глобализации, РОО «Содействие Сотрудничеству Института им. Дж. Кеннан с учеными в области социальных и гуманитарных наук», Москва 2005, s. 246-254, cyt. za: *Гражданское общество: первые шаги*, s. 73. Por. S. Henderson, *Importing Civil Society: Foreign Aid and the Women's Movement in Russia*, „Democratizatsiya” 2000, vol. 8, nr 1, s. 65-82.

realizatorami polityki państwa. Strategia państwa w tym zakresie świadczyła o poważnym podejściu do odpowiednio ukształtowanego sektora społecznego. Działając w tym duchu, odwoływano się do istniejących jeszcze w dobie ZSRR struktur organizacji, które cieszyły się akceptacją władz: różnorakie organizacje weteranów czy kobiece, np. Федерация мира и согласия<sup>58</sup>. Na Zachodzie tego typu organizacje nazywane są *government-organized non-governmental organization (GONGO)*, czyli państwowymi organizacjami pozarządowymi – управляемые властью НКО<sup>59</sup>.

Ponieważ te organizacje, na których władze mogły się oprzeć, budując własne zaplecze dla polityki społecznej, były nieliczne, zdecydowano się na powoływanie nowych, które od samego początku deklarowałyby współpracę z sektorem państwowym. Najczęściej w latach 90. zakładali je byli działacze Komsomołu, wykorzystując do tego celu wypracowane w minionej epoce struktury i wpływy. W ten sposób na arenie sektora społecznego w latach 1997-1998 pojawiły się organizacje takie jak: Некоммерческая организация «Независимая Ассоциация в поддержку развития гражданского общества»<sup>60</sup>, Национальный фонд «Общественное признание»<sup>61</sup> czy Общественно-политический журнал «Признание»<sup>62</sup>, którego założycielem był Siergiej Abakumow<sup>63</sup>.

O taktyce państwa wobec organizacji społecznych stojących na straży praworządności decydowały w pierwszej kolejności stabilność samego ośrodka decyzyjnego, ale także zorientowanie na realizację konkretnych problemów. W orbicie zainteresowań tychże organizacji znalazły się newralgiczne dla decydentów przypadki, dyskredytujące aparat rządzący nie tylko na własnym podwórku, ale także na arenie międzynarodowej:

1. Przypadki łamania praw człowieka w trakcie I wojny czeczeńskiej, zarówno w stosunku do ludności cywilnej zamieszkującej objęty wojną teren, jak i w stosunku do żołnierzy rosyjskich pochodzących z obowiązkowego poboru;
2. Przypadki łamania praw człowieka w stosunku do poborowych w trakcie pobytu w wojsku i zapobieganie im na drodze rozwiązań legislacyjnych, ale także pomocy prawnej oraz pomocy doraźnej (ukrywanie zbiegłych żołnierzy, pomoc w wyjeździe poza granice państwa itp.);
3. Przypadki łamania praw człowieka w systemie penitencjarnym w stosunku zarówno do więźniów, jak i ich rodzin oraz zapobieganie im i pomoc doraźna (porady prawne, wsparcie materialne);

<sup>58</sup> *Мир в собственном доме и во всём мире*, red. Г.С. Михайлов, Москва 2009.

<sup>59</sup> M. Naim, *What Is a GONGO? How government-sponsored groups masquerade as civil society*, „Foreign Policy” 2009, 13 X, [online] <http://foreignpolicy.com/2009/10/13/what-is-a-gongo/>, 19 IV 2018.

<sup>60</sup> Некоммерческая организация «Независимая Ассоциация в поддержку развития гражданского общества», [online] [https://zachestnyibiznes.ru/company/ul/1027700288945\\_7701181446\\_](https://zachestnyibiznes.ru/company/ul/1027700288945_7701181446_), 19 IV 2018.

<sup>61</sup> Национальный фонд «Общественное признание», [online] <http://www.nfop1.ru/>, 19 IV 2018.

<sup>62</sup> Общественно-политический журнал «Признание», [online] <http://priznanie2000.ru/conception.htm>, 19 IV 2018.

<sup>63</sup> Абакумов Сергей Александрович – биография, [online] <http://viperson.ru/people/abakumov-sergey-aleksandrovich>, 19 IV 2018.

4. Przypadki łamania praw człowieka przez przedstawicieli lokalnych organów władzy wobec osób, które przeciwstawiały się bieżącej polityce miejscowych włodarzy;
5. Przypadki łamania praw człowieka przez organy władzy sądowniczej, w tym prawa do jawnego procesu, udziału w rozprawach sądowych niezależnych adwokatów.

## WNIOSKI

1. Organizacje sektora społecznego, szczególnie działające na rzecz ochrony praw człowieka, z jednej strony przejęły funkcje, które pierwotnie winno pełnić państwo, z drugiej natomiast stały się żywym dowodem nieefektywności władzy wykonawczej, której, zgodnie z ustawą zasadniczą, przewodzi prezydent.
2. Prowadząc szeroko zakrojoną kampanię informacyjną, pełniły funkcje informacyjne oraz edukacyjne wobec społeczeństwa, ale także względem decydentów.
3. Dzięki postawie egzekutywy przyjętej w latach 1991-1999 sektor społeczny mógł swobodnie rozwijać się zarówno na poziomie centralnym – federalnym, jak i regionalnym.
4. Często okazywało się, że część tych organizacji znajdowała się poza kontrolą władz rosyjskich. Oprócz danych oficjalnie zarejestrowanych organizacji pozarządowych pochodzących z prowadzonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości rejestru w rzeczywistości rosyjskiej funkcjonowały także organizacje niemające osobowości prawnej. Część z nich stanowiła tzw. piramidy finansowe. Dokonując oszustw lub wyludzeń środków finansowych ze szkodą zarówno dla państwa, jak i osób prywatnych, stanowiły dla przeciwników działalności dla dobra społecznego „twardy dowód” na przestępczy charakter organizacji trzeciego sektora. To obniżało jego wiarygodność nie tylko w oczach obywateli, ale przede wszystkim władz państwowych.
5. Dzięki aktywnej postawie pozarządowych organizacji broniących praw człowieka udało się „szczęśliwie” zakończyć wiele zgłaszanych przez obywateli spraw dotyczących łamania praw człowieka, w tym na arenie międzynarodowej (skargi wnoszone do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciw Federacji Rosyjskiej).
6. W niektórych przypadkach pozarządowe organizacje ruchu praw człowieka działały na granicy prawa, kierując się potrzebą „wyższego rzędu” – dobra społecznego, czasami bezpośrednio wytykając decydentom ich niekompetencję.
7. Społeczeństwo (czyli obywatele rosyjscy) zauważyło, że jest zdane całkowicie na własne siły. Poczulo się porzucone przez własne państwo, co zaczęło rzutować na negatywną ocenę egzekutywy (w tym prezydenta, który ze względu na zły stan zdrowia oraz skrywaną także chorobę alkoholową, wielokrotnie przysparzał państwu rosyjskiemu kłopotów, zwłaszcza na arenie międzynarodowej). W odczuciu społecznym nie liczyły się także dla niego problemy trawiące jego obywateli.
8. Postawa Pełnomocnika ds. Praw Człowieka w Rosji i Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka przy Prezydencie FR miała duży wpływ na wdrażanie w życie norm

gwarantujących swobody i prawa człowieka w Federacji Rosyjskiej. Poza Sergiejem Kowaliowem, który zajmował te stanowiska jako pierwszy, jego następcy nie wspierali działalności sektora społecznego, a można by rzec – „piastowali” je, zrzekając się faktycznie wpływu na kształtowanie się odpowiednich postaw w społeczeństwie, ale także wpływu na proces legislacyjny.

9. O ile obowiązujące w latach 1991-1999 przepisy były odbiciem zasady obopólnej odpowiedzialności współdziałających organizacji pozarządowych i władz państwowych za zgodność podejmowanych działań z obowiązującym prawem, o tyle w następnym okresie było coraz bardziej widoczne, że funkcjonowanie pozarządowych organizacji broniących praw człowieka zależało i zależy także dziś od woli politycznej szefa egzekutywy.
10. Sektor społeczny po zmianie na urządzie prezydenta państwa w 2000 r. nie zszedł na drugi plan w orbicie rosyjskiej polityki wewnętrznej. Stał się przedmiotem pogłębianej analizy ekspertów rządowych. Dążono do uregulowania jego statusu prawno-organizacyjnego, zabezpieczenia finansowo-materialnych podstaw oraz do ściślejszego powiązania go z bieżącą polityką społeczną państwa. Tendencja ta była zgodna z nową strategią władz centralnych Federacji Rosyjskiej na czele z prezydentem państwa, ukierunkowaną na centralizację i wzmocnienie fundamentów systemu politycznego: sektor społeczny uosabiany przez organizacje broniące praw człowieka w Rosji miał zostać uporządkowany, zasoby jego działalności zabezpieczone, a on sam podporządkowany interesom państwa.

## BIBLIOGRAFIA

- Belyaeva N., *Rozwój organizacji non profit (NPOs) w Rosji. Ich relacje z instytucjami państwowymi*, [w:] *Pozarządowe instytucje społeczne. Między państwem a społeczeństwem*, red. S. Golińska, D. Głogosz, Opracowania PBZ, z. 14, Warszawa 1999.
- Ginzburg A., *Aleksander Ginzburg. Od „Syntaksisa” do „Grupy Helsińskiej”*, [w:] *Wstyd było milczeć. Świadectwa radzieckich dysydentów*, red. M. Radziwon, Kraków–Warszawa 2013, s. 255-267.
- Glosariusz*, red. D. Alawerdian i in., [w:] *Słownik dysydentów. Czołowe postacie ruchów opozycyjnych w krajach komunistycznych w latach 1956-1989*, t. 2, Warszawa 2007.
- Henderson S., *Importing Civil Society: Foreign Aid and the Women’s Movement in Russia*, „Democratizatsiya” 2000 vol. 8, nr 1, s. 65-82.
- Kołbasin D., Czikiw P., *Podstawy prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych w Rosji (1989-2009)*, [w:] *Trzeci sektor w Polsce. Stan, uwarunkowania prawne, współpraca trójsektorowa*, Polsko-Rosyjskie Forum Pozarządowe, Warszawa–Jachranka 2009.
- Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993 r. wraz z późniejszymi zmianami*, [w:] *Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne*, t. 1: *Ustrój*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2005.
- Kowaliow S., *Byłem w Czeczenii*, red. T. Kizny, P. Mitzner, Podkowa Leśna 1995.

- Leszczenko L., *Rosja w Radzie Europy*, [w:] *Europa Wschodnia. Dekada transformacji. Rosja*, red. B. Albin, W. Baluk, Wrocław 2003.
- Naim M., *What Is a GONGO? How government-sponsored groups masquerade as civil society*, „Foreign Policy” 2009, 13 X, [online] <http://foreignpolicy.com/2009/10/13/what-is-a-gongo/>.
- Radziwon M., *Zawsze byliśmy w mniejszości*, [w:] *Wstyd było milczeć. Świadectwa radzieckich dysydentów*, red. M. Radziwon, Kraków–Warszawa 2013.
- Skrzypek A., *Druga smuta. Zarys dziejów Rosji 1985-2004*, Warszawa 2004.
- Staniszki J., *Postkomunizm*, Gdańsk 2001.
- Staniszki J., *Wprowadzenie*, [w:] *W poszukiwaniu paradygmatu transformacji*, red. J. Staniszki, Warszawa 1994.
- Sungurow A., *Rosyjskie i radzieckie tradycje udziału przedstawicieli środowiska akademickiego w polityce. Władimir Wiernadski, Andriej Sacharow i inni*, [w:] *Rewolucja rosyjska. Spuścizna. „Implementacje strategii” zmiany*, red. A. Jach, Kraków 2017, [online] <https://doi.org/10.12797/9788376389028.06>.
- Thom F., *Czas Gorbaczowa*, Warszawa 1989.
- Ustawa federalna o organizacjach niekomercyjnych z 12 stycznia 1996 r. nr 7-FZ wraz z późniejszymi zmianami, [w:] *Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne*, t. 2: *Polityczna organizacja społeczeństwa*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2005.
- Ustawa federalna o Prokuraturze Federacji Rosyjskiej z dnia 17 stycznia 1992, Nr 2202-1 wraz z późniejszymi zmianami, [w:] *Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne*, t. 1: *Ustrój*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2005.
- Ustawa federalna o związkach zawodowych, ich uprawnieniach i gwarancjach działalności z 12 stycznia 1996 r. nr 10-FZ wraz z późniejszymi zmianami z uwzględnieniem orzeczenia Sądu Konstytucyjnego, [w:] *Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne*, t. 2: *Polityczna organizacja społeczeństwa*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2005.
- Ustawa federalna Federacji Rosyjskiej o stowarzyszeniach z dnia 19 maja 1995 r. nr 82-FZ wraz z późniejszymi zmianami z uwzględnieniem postanowienia Sądu Konstytucyjnego, [w:] *Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne*, t. 2: *Polityczna organizacja społeczeństwa*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2005.
- Wites T., *Organizacje społeczne w Rosji przed i po rozpadzie Związku Radzieckiego*, [w:] *Organizacje pozarządowe w krajach rozwijających się w Europie Wschodniej*, red. E. Puchnarewicz, Warszawa 2003.
- Абакумов Сергей Александрович – биография, [online] <http://viperson.ru/people/abakumov-sergey-aleksandrovich>.
- Гражданская инициатива и будущее России*, red. М.И. Лидоракина, В. Якимец, Москва 1997.
- Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ, часть вторая от 26 января 1996 г. N 14-ФЗ, часть третья от 26 ноября 2001 г. N 146-ФЗ и часть четвертая от 18 декабря 2006 г. N 230-ФЗ С изменениями и дополнениями от: 26 января, 20 февраля, 12 августа 1996 г., 24 октября 1997 г., 8 июля, 17 декабря 1999 г., 16 апреля, 15 мая, 26 ноября 2001 г., 21 марта, 14, 26 ноября 2002 г., 10 января, 26 марта, 11 ноября, 23 декабря 2003 г., 29 июня, 29 июля, 2, 29, 30 декабря 2004 г., 21 марта, 9



мая, 2, 18, 21 июля 2005 г., 3, 10 января, 2 февраля, 3, 30 июня, 27 июля, 3 ноября, 4, 18, 29, 30 декабря 2006 г., 26 января, 5 февраля, 20 апреля, 26 июня, 19, 24 июля, 2, 25 октября, 4, 29 ноября, 1, 6 декабря 2007 г., 24, 29 апреля, 13 мая, 30 июня, 14, 22, 23 июля, 8 ноября, 25, 30 декабря 2008 г., 9 февраля, 9 апреля, 29 июня, 17 июля, 27 декабря 2009 г., 21, 24 февраля, 8 мая, 27 июля, 4 октября 2010 г., 7 февраля, 6 апреля, 18, 19 июля, 19 октября, 21, 28, 30 ноября, 6, 8 декабря 2011 г., 5, 14 июня, 2 октября, 3, 29, 30 декабря 2012 г., 11 февраля, 7 мая, 28 июня, 2, 23 июля, 30 сентября, 2 ноября, 2, 21, 28 декабря 2013 г., 12 марта, 5 мая, 23 июня, 21 июля, 22 октября, 22, 29, 31 декабря 2014 г., 8 марта, 6 апреля, 23 мая, 29 июня, 13 июля 2015 г., [online] <http://base.garant.ru/10164072/>.

*Гражданское общество: первые шаги*, ред. А.Ю. Сунгуров, Санкт-Петербург 1999.

Закон СССР от 09.10.1990 N 1708-1 (с изм. от 19.05.1995) „Об общественных объединениях”, [online] <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=1883;fld=134;dst=1000000001,0;rnd=0.6992707428277073>.

Майстренко А.Г., *Неправительственные правозащитные организации в Российской Федерации*, Москва 2003.

*Мир в собственном доме и во всём мире*, ред. Г.С. Михайлов, Москва 2009.

Национальный фонд «Общественное признание», [online] <http://www.nfop1.ru/>.

Некоммерческая организация «Независимая Ассоциация в поддержку развития гражданского общества», [online] [https://zachestnyibiznes.ru/company/ul/1027700288945\\_7701181446\\_](https://zachestnyibiznes.ru/company/ul/1027700288945_7701181446_).

Неправительственные. Десятилетие выживания, Казань 2008.

Общественно-политический журнал «Признание», [online] <http://priznanie2000.ru/conception.htm>.

Общественные организации в России и СССР, [online] [http://yunc.org/%D0%9E%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B5\\_%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8\\_%D0%B2\\_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8\\_%D0%B8\\_%D0%A1%D0%A1%D0%A1%D0%A0](http://yunc.org/%D0%9E%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B5_%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8_%D0%B2_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8_%D0%B8_%D0%A1%D0%A1%D0%A1%D0%A0).

Постановление ЦИК и СНК РСФСР от 10 июля 1932 года Об утверждении Положения о добровольных обществах и союзах, [online] <http://docs.cntd.ru/document/901855432>.

Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 06.01.1930 О порядке учреждения и ликвидации всесоюзных обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли, [online] <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssrg6615.htm>.

Распоряжение мэра Москвы от 29.12.1992 N 598-ПМ Об утверждении Положения О порядке регистрации некоммерческих организации в г. Москве (приложение), [online] <http://russia.bestpravo.ru/moscow/data30/tech68401.htm>.

Распоряжение мэра Москвы от 30.04.1993 N 298-ПМ Об утверждении временного Положения О негосударственных некоммерческих организациях в г. Москве, [online] [http://www.lawrussia.ru/texts/legal\\_213/doc21a317x337.htm](http://www.lawrussia.ru/texts/legal_213/doc21a317x337.htm).

Российская Федерация Федеральный Закон „О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений № 98-ФЗ 28 июня 1995 года”, [online] <https://www.referent.ru/1/15324>.

- Российская Федерация Федеральный Закон „О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений” № 98-ФЗ 28 июня 1995 года, [online] <https://www.referent.ru/1/78552>.
- Российско-американские отношения в условиях глобализации, РОО «Содействие Сотрудничеству Института им. Дж. Кеннан с учеными в области социальных и гуманитарных наук», Москва 2005.
- Сунгуров А.Ю., Гражданское общество и его развитие в России. Учебное пособие, [online] [https://www.civisbook.ru/files/File/Sungurov\\_gr\\_ob.pdf](https://www.civisbook.ru/files/File/Sungurov_gr_ob.pdf).
- Указ Президента Российской Федерации от 13.06.1996 № 864 „О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации”, [w:] А. Азаров, И. Ройтер, К. Хюфер, *Права человека. Международные и российские механизмы защиты*, Москва 2013.
- Указ Президента Российской Федерации от 26 сентября 1993 г. № 1458 от 25 Сентября 1993 О КОМИССИИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, [online] <http://www.president-sovet.ru/about/standarts/acts/read/4/>.
- Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, [online] <https://rosreestr.ru/site/>.
- Федеральный закон от 11.08.1995 N 135-ФЗ (ред. от 05.05.2014) „О благотворительной деятельности и благотворительных организациях”, [online] <http://base.garant.ru/104232/>.
- Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 21.03.2002) „Об общественных объединениях”, [online] <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=36071;fld=134;dst=100090;rnd=176509.6405348880692376;;ts=01765098884162677398157>.
- Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ „О противодействии экстремистской деятельности”, [online] <http://www.rg.ru/2002/07/30/extremizm-dok.html>.
- Федеральный закон от 25.07.2002 N 112-ФЗ (ред. от 29.12.2012) „О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», [online] <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=140578;fld=134;dst=1000000001,0;rnd=0.584379016154884>.
- ЭТО ГОВОРИТ О МНОГОМ. Общественные организации в СССР, „Аргументы и Факты” 1983, nr 50, [online] <http://www.aif.ru/archive/1657320>.

---

**Dr Anna JACH** – historyk, adiunkt w Katedrze Badań nad Obszarem Eurazjatyckim, w Instytucie Rosji i Europy Wschodniej na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Autorka monografii *Rosja 1991-1993. Walka o kształt ustrojowy państwa* (2011) oraz artykułów poświęconych przeobrażeniom systemowym w ZSRR i FR oraz stosunkom polsko-rosyjskim w XX w. Specjalizuje się w tematyce związanej z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych w Federacji Rosyjskiej.