

Magdalena Micińska¹

**Stowarzyszenia społeczne w Federacji Rosyjskiej.
Status prawny ze szczególnym uwzględnieniem ustaw
o organizacjach wypełniających funkcję agenta zagranicznego
i organizacjach niepożądanych na terytorium FR**

Słowa kluczowe: Imperium Rosyjskie, ZSRR, Federacja Rosyjska, Konstytucja Federacji Rosyjskiej, stowarzyszenie społeczne, organizacja pozarządowa, agent zagraniczny, organizacja niepożądana, fundacja, „kolorowa rewolucja”, ekstremizm, terroryzm.

Keywords: Russian Empire, the USSR, the Russian Federation, Constitution of the Russian Federation, social association, non-governmental organization, foreign agent, undesirable organization, foundation, „color revolution”, extremism, terrorism.

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest charakterystyka statusu prawnego stowarzyszeń w Federacji Rosyjskiej. Praca zawiera podstawowe ustalenia terminologiczne, genezę ruchu stowarzyszeniowego, aktualne źródła prawa i główne kierunki przemian, ze szczególnym uwzględnieniem ustaw: – o organizacjach wypełniających funkcje agenta zagranicznego² i – o organizacjach niepożądanych na terytorium FR³.

¹ Autorka jest adiunktem w Katedrze Prawa Administracyjnego i Prawa Ochrony Środowiska Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy. E-mail: m.micinska@kpsw.edu.pl.

² Федеральный закон от 20 июля 2012 N 121-ФЗ – О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

³ Федеральный закон от 23 мая 2015 N 129-ФЗ – О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации.

Zgromadzony materiał badawczy wskazuje, że status prawny stowarzyszeń społecznych jest ściśle związany z sytuacją polityczną kraju. Rosyjskie tradycje ustrojowe zdecydowanie nie sprzyjały samoorganizacji społeczeństwa i dopiero *perestrojka* końca lat 80 XX w. umożliwiła nieskrępowane uczestnictwo obywateli w życiu publicznym. Dzisiaj w Federacji Rosyjskiej zarejestrowanych jest ponad 101 tysięcy stowarzyszeń co stanowi niewątpliwy rekord w kontekście historycznym. Wprowadzone ostatnimi laty nowe ograniczenia w swobodzie zrzeszania zostały uzasadnione względami bezpieczeństwa i ryzykiem zamachu stanu według scenariusza „kolorowej rewolucji”.

Podstawową metodą tej pracy jest analiza dogmatyczna przepisów Konstytucji FR i wybranych ustaw federalnych. Omawiana problematyka rzadko stanowi przedmiot polskich opracowań naukowych. Niniejszy artykuł stanowi próbę wypełnienia luki badawczej z zamiarem przyczynienia się do rozwoju wiedzy w zakresie polsko-rosyjskich studiów porównawczych.

Summary

Social associations in the Russian Federation. Legal status with particular emphasis on laws on organizations fulfilling the function of a foreign agent and undesirable organizations on the territory of the Russian Federation

The aim of this article is the general characteristics of the legal status of associations in Russia. They include the origin of association movement, overview of current legal sources, basic terms, and discussion of selected regulations limiting the right to association, with particular emphasis on law of 20 July 2012 on organizations fulfilling the function of a foreign agent and law of 23 May 2015 on undesirable organizations on the territory of the RF. This paper also highlights the political aspect of the origin, shaping and transformation of the legal position of associations.

The legal status of associations in Russia is always linked to the political situation in the country. Constitutional traditions of Tsarist and Soviet Russia were not conducive to bottom-up self-organization of society and only perestrojka in the late 80s enabled unrestrained participation in public life. Currently in Russia, there are over 101 thousand registered social associations and undoubtedly it is a record number in the historical context. However, in order to maintain internal security against the growing threat of terrorism, as well as to the risk of the outbreak of the color revolution, in recent years Russia started to re-introduce significant restrictions on the freedom of association.

The basic research method is the dogmatic analysis of the Constitution of the Russian Federation and selected federal laws. The issue discussed is rarely raised in Polish scientific publications. This paper constitutes an attempt to fill the gap in the subject literature aiming at contributing to the development of scientific knowledge in Polish-Russian comparative studies.



I.

Stowarzyszenie społeczne (*obszestwiennoje objedninienie*), to dobrowolna, samorządna i niekomercyjna organizacja utworzona z inicjatywy obywateli dla realizacji wspólnych celów wymienionych w jej statucie⁴. Termin ten najbardziej odpowiada polskiemu pojęciu zrzeszenia, ponieważ w Rosji do kategorii stowarzyszeń społecznych oprócz organizacji społecznych zalicza się również partie polityczne, związki zawodowe, fundacje, instytucje społeczno – kulturalne oraz filie międzynarodowych organizacji pozarządowych.

Według danych Rosstatu w 2015 r. istniało ponad 101 tysięcy zarejestrowanych stowarzyszeń społecznych⁵. Liczba ta stanowi niewątpliwie rekord historyczny, bowiem kształtowanie się ruchu stowarzyszeniowego zawsze napotykało w Rosji na poważne przeszkody.

Przy absolutyzmie carskim inicjatywa socjalna przynależała do aparatu biurokratycznego a podstawowe potrzeby człowieka realizowane były przy pomocy tradycyjnych instytucji takich jak rodzina, cerkiew i wspólnota wiejska⁶. Rosyjskie miasta nie cieszyły się tak szeroko zakrojoną samorządnością jaką miały miasta zachodnioeuropejskie⁷. Do towarzystw powstających z obywatelskiej inicjatywy carat odnosił się zasadniczo nieufnie upatrując w nich elementu wywrotowego.

⁴ Por. art. 5 ustawy federalnej Federacji Rosyjskiej z 19 maja 1995 r. – o stowarzyszeniach, Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 02.06.2016) Об общественных объединениях, tekst polski: *Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne. Tom 2. Polityczna organizacja społeczeństwa*, BSiE, Warszawa 2005, s. 131.

⁵ Generalna Federalna Służba Statystyczna http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_11/IssWWW.exe/Stg/d01/11-01.htm (10.01.2017).

⁶ Д. Брэдли, *Общественные организации и развитие гражданского общества в дореволюционной России*, http://ecsocman.hse.ru/data/944/896/1217/008_Dzhozef_BRE-DLI.pdf (10.01.2017). Zob. też Д. Брэдли, *Общественные организации в царской России. Наука, патриотизм и гражданское общество*, Москва 2012.

⁷ Zob. M. Micińska-Bojarek, *Przemiany prawnoustrojowe samorządności lokalnej w Rosji – historia i współczesność*, „Studia społeczne” 2016, nr 1, s. 109.

Pierwszym oficjalnie zarejestrowanym rosyjskim stowarzyszeniem było Wolne Towarzystwo Ekonomiczne, którego statut został zatwierdzony 31 października 1765 r. przez Imperatorową Katarzynę II. Od tego momentu, aż do 1862 r. zatwierdzenie statutu towarzystw i związków wymagało zgody imperatora wydanej po konsultacji z Gabinetem Ministrów. Z tej przyczyny w całej Rosji do połowy XIX w. działało nie więcej niż 100 stowarzyszeń. Były to organizacje o charakterze dobroczynnym, oświatowym i naukowym⁸.

Reformy Aleksandra II wprowadziły szereg swobód politycznych⁹. Od 1862 r. zatwierdzaniem statutów stowarzyszeń zajęli się ministrowie właściwi ze względu na cele danej organizacji. Następnie w 1903 r. kompetencję zatwierdzania statutu stowarzyszeń przejęli gubernatorzy, co przyczyniło się do znacznego wzrostu aktywności społecznej – w początkach XX w. działało już ponad 4 tys. organizacji. Na tą liczbę składały się zarówno towarzystwa zajmujące się nauką, oświatą, kulturą i dobroczynnością (zakładaniem szpitali, sierocińców, szkół i bibliotek), związki zawodowe jak również instytucje typowo komercyjne: kasy kredytowe, prywatne banki, izby przemysłowo – handlowe itp.¹⁰ Zwiększona potrzeba samoorganizacji wynikała z postępu społecznego, naukowo – technicznego, dynamicznej industrializacji i urbanizacji kraju.

Stowarzyszenia okazywały ważny wpływ na kształtowanie się opinii społecznej, formułowanie poglądów, rozpowszechniały wiedzę, idee i prądy nowej epoki. Organizowane przez nie otwarte dyskusje wywoływały szeroki rezonans społeczny porównywalny z oddziaływaniem prasy. Prawo organizowania publicznych zebrań przysługiwało jednak tylko zarejestrowanym stowarzyszeniom, i to po spełnieniu licznych wymogów formalnych oraz uzyskaniu uprzedniej zgody gubernatora. Za najmniejsze uchybienie przepisom – groziła likwidacja. Przeszkody te Rosjanie obchodzili organizując tzw. „kampa- nie bankietowe”, podczas których, gromkimi toastami formułowano hasła i żądania polityczne. Nawet w burzliwym okresie przedrewolucyjnym władza nie mogła bowiem zakazać organizacji bankietów i wznoszenia toastów¹¹.

⁸ Н. Соколов, *Общественные организации в России (традиция и современность)*, „Общая тетрадь: Вестник Московской школы гражданского просвещения” 2013 nr 2, <http://otetrad.ru/article-434.html> (10.01.2017).

⁹ A. Gaca, K. Kamińska, *Powszechna historia ustroju państwa*, Część II, Toruń 1996, s. 110.

¹⁰ Н. Соколов, op.cit.

¹¹ Ibidem.

Cele i funkcje organizacji społecznych zmieniły się radykalnie wraz z przejęciem władzy przez bolszewików, którzy dążyli do przekształcenia stowarzyszeń w organy *quasi* – państwowe. Niektóre przedrewolucyjne związki i towarzystwa, jak na przykład Ruskie Towarzystwo Archeologiczne (1846–1924) czy Towarzystwo Objazdowych Wystaw Artystycznych *Pieriedwiżnicy* (1863–1923), mogły jeszcze przez pewien czas kontynuować swą działalność, o ile nie nosiła ona cech kontrrewolucyjnych. Obok nich powstawało wiele nowych w tym m.in. Związek Wojujących Bezbożników, Komsomół. Dynamicznie rozwijały się związki zawodowe¹².

Od 1925 r. żadna z organizacji nie mogła zwołać zjazdu czy konferencji bez zgody KC KPZR. W 1930 r. weszło w życie rozporządzenie o towarzystwach i związkach¹³, które wymagało przynależności partyjnej od kierownictwa organizacji. Rejestracją organizacji zajmowało się NKWD i jego oddziały terytorialne¹⁴. Dnia 10 czerwca 1932 r. weszło w życie rozporządzenie o dobrowolnych towarzystwach i związkach, które obowiązywało do 1991 r.¹⁵ „Masy pracujące miast i wsi” mogły zrzeszać się w organizacjach, które stawiały sobie za cel „aktywne uczestnictwo w socjalistycznej budowie ZSRR, a także „wzmocnienie obrony kraju” (art.1) i które działały zgodnie z „planami rozwoju gospodarki narodowej” a swoje badania naukowe opierały na „marksistowskim dialektyzmie materialistycznym”(art.3)¹⁶. Rejestracji stowarzyszeń dokonywały, w zależności od celów statutowych i obszaru działania: Prezydium KC KPZR, prezydium komitetów wykonawczych republik ZSRR, organy miejscowej władzy wykonawczej.

W czasie wielkiego terroru lat trzydziestych zakończyły swą działalność ostatnie stowarzyszenia powstałe w okresie do-rewolucyjnym. Jednocześnie powstawały duże, scentralizowane i upartyjnione organizacje typu: Związek Pisarzy ZSRR, Związek Architektów Sowieckich.

¹² Ibidem.

¹³ Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 30.08.1930, Об утверждении Положения о добровольных обществах и союзах (объединениях, клубах, ассоциациях, федерациях), <http://lawru.info/dok/1930/08/30/n1198970.htm> (10.01.2017).

¹⁴ Архивы Российской академии наук, <http://www.arran.ru/?q=ru/i48> (10.01.2017).

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Положение о добровольных обществах и их союзах от 10 июля 1932 г. (СУ РСФСР 1932 N 74, ст. 331), <http://istmat.info/node/22763> (10.01.2017).

W okresie ZSRR działały liczne związki zawodowe pod przewodnictwem Wszechzwiązkowej Rady Centralnej ponadto organizacje młodzieżowe (pionierzy, Komsomol), towarzystwa naukowe, twórcze, kulturalno – oświatowe, obronno – sportowe i wiele innych. Organizacje posiadały swoją symbolikę, organy prasowe, znaczki pocztowe. Prawo do zrzeszania się było umocowane we wszystkich konstytucjach radzieckich (1918, 1924, 1936, 1977) przy czym ta ostatnia wysoko „pozycjonowała” rolę organizacji społecznych określając je „ważnym elementem systemu politycznego (art.7)¹⁷. Konstytucje radzieckie nie stanowiły jednak źródła prawa *sensu stricto* dlatego przyznane nimi prawa i wolności były ograniczane z pomocą dekretów i arbitralnych decyzji administracyjnych. Ogólnie rzecz ujmując ZSRR charakteryzował się ścisłym podporządkowaniem organizacyjnym i programowym stowarzyszeń społecznych strukturom KPZR. Mnogość organizacji społecznych stwarzała iluzję „ludowładztwa” w istocie jednak były one tylko przybudówkami partii, stanowiąc przedłużenie władzy politycznej. Dopiero z końcem lat 80 XX wieku rozpoczął się nowy etap aktywności społecznej, wtedy powstało stowarzyszenie Memoriał – pierwsza organizacja zajmująca się propagowaniem wiedzy historycznej o ofiarach represji radzieckich¹⁸.

II.

Podstawę aktualnego statusu prawnego stowarzyszeń w Federacji Rosyjskiej stanowią przepisy Konstytucji z 1993r (KFR)¹⁹. Przede wszystkim zwraca tu uwagę art. 13 ust. 4 który wprowadza równość wobec prawa organizacji społecznych. Art. 30 KFR proklamuje prawo zrzeszania się: „Każdy ma prawo do zrzeszania się, łącznie z prawem tworzenia związków zawodowych w celu ochrony swoich interesów. Gwarantuje się swobodę działalności organizacji społecznych. Nikt nie może być zmuszany do wstępowania do jakiegokolwiek organizacji lub pozostawania w niej”. Podstawowym celem art.30 KFR

¹⁷ A. Bosiacki, H. Izdebski, *Konstytucjonalizm rosyjski. Historia i współczesność*, Kraków 2013, s. 368–458.

¹⁸ Общественные организации в России и СССР, <http://yunc.org/>(10.01.2017).

¹⁹ Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum 12 grudnia 1993 r., <http://constitution.kremlin.ru/>(10.01.2017).

jest więc ochrona społecznych, politycznych i zawodowych zrzeszeń niekomercyjnych tj. działających nie dla zysku. Organizacje komercyjne mogą korzystać z tej ochrony tylko pośrednio²⁰. Sąd Konstytucyjny FR orzeczeniem z 1996 r. wyłączył stosowanie tego przepisu do kolegiów i izb adwokackich²¹.

Członkowie organizacji społecznych, będący obywatelami FR mogą uczestniczyć w kierowaniu sprawami państwa zarówno bezpośrednio, jak również za pośrednictwem swoich przedstawicieli (art. 32 ust.1 KFR), mają prawo wybierać i być wybierani do organów władzy państwowej i organów samorządu terytorialnego, jak również brać udział w referendum (32 ust.2 KFR). Organizacje społeczne mogą korzystać z prawa petycji (art. 33 KRF) i wolności zgromadzeń (art.31 KFR).

Do najważniejszych aktów prawa federalnego w przedmiotowym zakresie należą: ustawa z 12 stycznia 1996r. – o organizacjach niekomercyjnych (u.nk.)²² oraz ustawa z 19 maja 1995r. – o stowarzyszeniach społecznych (u.s.s.)²³. Pierwsza z nich, określa status prawny, tryb tworzenia, działalności, reorganizacji i likwidacji organizacji niekomercyjnych, zasady tworzenia i użytkowania majątku, prawa i obowiązki założycieli i uczestników oraz formy wspierania organizacji przez organy władzy państwowej. Nie stosuje się jej do związków wyznaniowych, korporacji państwowych, organizacji niekomercyjnych tworzonych przez organy państwowe i municypalne, związki pracodawców i izby przemysłowo – handlowe (art.1 u.nk.).

Stosownie do art. 2 ust.1 u.nk. pod pojęciem organizacji niekomercyjnej (NKO) należy rozumieć „organizację, której głównym celem nie jest czerpanie zysków z własnej działalności i która nie dzieli wypracowanych zysków między swoich uczestników”. Ustawa stanowi, że „organizacje niekomer-

²⁰ Комментарий к Конституции Российской Федерации, ред. В.Д. Зорькин, Л.В. Лазарев, <http://kommentarii.org/konstitutc/index.html> (10.01.2017).

²¹ Определение Конституционного Суда РФ от 11.03.1996 N 43-О „Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ф.И.О. как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона „О Конституционном Суде Российской Федерации”, [http://www.resheniya-sudov.ru/2004/314418/\(10.01.2017\)](http://www.resheniya-sudov.ru/2004/314418/(10.01.2017)).

²² Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 31.01.2016) – О некоммерческих организациях, tekst polski: *Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne*, tom 2, *Polityczna Organizacja społeczeństwa*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2005, s. 130 i n.

²³ Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 02.06.2016) Об общественных объединениях, tekst polski: *Rosyjskie prawo...*, s. 155 i n.

cyjne mogą być tworzone z myślą o osiągnięciu celów socjalnych, charytatywnych, kulturalnych, oświatowych, naukowych oraz związanych z zarządzaniem w celu ochrony zdrowia obywateli, rozwijania kultury fizycznej i sportu, zaspokajania potrzeb duchowych oraz innych niematerialnych potrzeb obywateli, ochrony praw oraz zgodnych z prawem interesów obywateli i organizacji, rozstrzygania sporów i konfliktów, udzielania pomocy prawnej, jak również w innych celach podyktowanych względami społecznymi (art.2 ust. 2 u.nk.)”.

Kolejny przepis u.nk. wprowadza pojęcie zagranicznej organizacji pozarządowej (NGO) Pod tym pojęciem rozumie się „organizację, której głównym celem nie jest czerpanie zysków z własnej działalności i która nie dzieli wypracowanych zysków między swoich uczestników, utworzoną poza granicami terytorium FR zgodnie z prawem państwa obcego, założycielami, której nie są organy państwowe. Zagraniczna organizacja niekomercyjna to organizacja pozarządowa, która realizuje swoją działalność na terytorium FR przez strukturalne oddziały, filie i przedstawicielstwa. Strukturalne oddziały, filie i przedstawicielstwa zagranicznych, niekomercyjnych organizacji pozarządowych nabywają zdolność do czynności prawnych z dniem wpisania do rejestru zgodnie z procedurą przewidzianą w ustawie o organizacjach niekomercyjnych (art. 2 ust. 4–5 u.nk.)”. Pojęcie NGO odnosi się tylko zatem do zagranicznych i międzynarodowych organizacji pozarządowych. Odnosnie krajowych organizacji zastosowanie znajduje termin NKO.

NKO mogą być tworzone zarówno przez podmioty państwowe jak i niepaństwowe. Podmioty niepaństwowe mogą powoływać: 1) stowarzyszenia społeczne lub religijne, 2) wspólnoty małych narodów Federacji Rosyjskiej, 3) wspólnoty kozackie, 4) niekomercyjne spółki partnerskie, 5) autonomiczne organizacje niekomercyjne, 6) fundacje socjalne, i charytatywne 7) zrzeszenia, związki i in. (katalog otwarty, art. 2 ust. 3). Państwo może być natomiast założycielem: 1) korporacji państwowej –nieczłonkowskiej organizacji założonej przez FR na podstawie wkładu majątkowego i stworzonej dla realizacji socjalnych i innych społecznie użytecznych funkcji, powstałej na podstawie ustawy federalnej (*Rosatom, Rosnano, Rostech, Roskosmos*), 2) spółki państwowej – nieczłonkowskiej organizacji założonej przez FR na podstawie wkładu majątkowego dla świadczenia usług państwowych i realizacji innych funkcji z wykorzystaniem majątku państwowego na podstawie zarządu po-

wierniczego, powstałej na podstawie ustawy federalnej FR (*Awtodor* – Rosyjskie Drogi Samochodowe, art. 7.1 ust. 1–2 u.nk).

Z powyższego wynika, że stowarzyszenie społeczne stanowi jedną z form organizacyjnych przywdzianych dla NKO. Szczegółową regulację tej materii zawiera ustawa z 19 maja 1995r. – o stowarzyszeniach społecznych (u.s.s.)²⁴. Reguluje ona stosunki społeczne powstające w związku z realizacją przez obywateli prawa do zrzeszania się oraz z tworzeniem, działalnością reorganizacją i (lub) likwidacją stowarzyszeń społecznych. Ustawa obowiązuje w odniesieniu do wszystkich stowarzyszeń utworzonych z inicjatywy obywateli z wyjątkiem stowarzyszeń religijnych, jak również organizacji komercyjnych i utworzonych przez nie związków (art. 1 i 2 u.s.s.). Ustawa stanowi, że w sferze przedmiotowych stosunków obcokrajowcy i bezpieczeństwa mają zasadniczo takie same prawa jak obywatele FR.

Jak już wspomniano na wstępie, pod pojęciem stowarzyszenia społecznego rozumie się: „dobrowolną, samorządną, niekomercyjną formację utworzoną z inicjatywy obywateli zrzeszonych na zasadzie wspólnoty interesów dla realizacji wspólnych celów wymienionych w statucie stowarzyszenia” (art. 5 u.s.s.)”. Artykuł 7 przewiduje różnorodność form organizacyjnych przewidzianych dla stowarzyszeń, a są to (katalog zamknięty): 1) organizacja społeczna, będąca stowarzyszeniem członkowskim utworzonym na zasadzie wspólnej działalności prowadzonej w imię obrony wspólnych interesów i osiągnięcia celów statutowych przyświecających zrzeszonym obywatelom, 2) ruch społeczny, będący stowarzyszeniem nieczłonkowskim i masowym, 3) fundacja społeczna, będąca stowarzyszeniem nieczłonkowskim, którego celem jest gromadzenie majątku z przeznaczeniem na cele społecznie użyteczne, 4) instytucja społeczna, stowarzyszenie nieczłonkowskie, którego celem jest świadczenie konkretnego rodzaju usług odpowiadających interesom uczestników i zgodnych ze swoimi celami statutowymi, 5) organ inicjatywy społecznej, stowarzyszenie nieczłonkowskie, którego celem jest wspólne rozwiązywanie rozmaitych problemów socjalnych, 6) partie polityczne, których tryb tworzenia, działalności, reorganizacji i likwidacji reguluje ustawa federalna.

²⁴ Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 02.06.2016) Об общественных объединениях. Tekst polski, *Rosyjskie prawo...*, s. 130 i n.

Zwraca w tym miejscu uwagę podział stowarzyszeń na członkowskie i nieczłonkowskie. Stosownie do tego, ustawa operuje odpowiednio pojęciem: członków i uczestników stowarzyszenia. Do stowarzyszeń członkowskich należy organizacja społeczna i partia polityczna. Z art. 7 tiret pierwsze u.s.s. wynika, że organizacja społeczna jest jedną z form prawnych stowarzyszenia społecznego, które z kolei stanowi jedną z form przewidzianych dla organizacji niekomercyjnych.

Formalnoprawną procedurę rejestracji stowarzyszeń społecznych zawiera ustawa z 8 sierpnia 2001 r. o państwowej rejestracji osób prawnych i przedsiębiorców indywidualnych²⁵. Organem właściwym do rejestracji stowarzyszeń społecznych jest, w zależności od przewidywanego zasięgu terytorialnego działalności danego stowarzyszenia, ogólnorosyjski, międzyregionalny, regionalny, albo lokalny federalny organ wymiaru sprawiedliwości a zatem Minister Sprawiedliwości FR albo jego organy terytorialne. Po dokonaniu wpisu do rejestru stowarzyszenie społeczne uzyskuje osobowość prawną.

III.

Konstytucja FR stanowi, że: „zabrania się tworzenia i działalności organizacji społecznych, których cele lub działania zmierzają do zmiany siłą podstaw ustroju konstytucyjnego i naruszenia integralności Federacji Rosyjskiej, zagrożenia bezpieczeństwa państwa, tworzenia formacji zbrojnych, rozpalania waśni społecznych, rasowych, narodowych i religijnych (art. 13 ust 5). Ograniczenia te należy rozpatrywać w szerszym kontekście obejmującym art. 17 ust. 3 KFR, który stanowi że: „realizacja praw i wolności człowieka i obywatela nie może naruszać praw i wolności innych osób” a także art. 55 ust. 3 KFR który stanowi że: „prawa i wolności człowieka i obywatela mogą zostać ograniczone przez ustawę federalną jedynie w takiej mierze, w jakiej jest to niezbędne do ochrony podstaw ustroju konstytucyjnego, moralności, zdrowia, praw i uprawnionych interesów innych osób, zapewnienia obronności kraju i bezpieczeństwa państwa²⁶”. W istocie w Rosji obowiązuje szereg regulacji

²⁵ Федеральный закон от 08.08.2001 N 129-ФЗ (ред. от 02.06.2016) О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

²⁶ Комментарий к Конституции Российской Федерации, ред. В.Д. Зорькин, Л.В. Лазарев, <http://kommentarii.org/konstitutc/index.html> (10.01.2017).

ograniczających prawo zrzeszania się, poniżej zostały przedstawione wybrane przykłady, nie mające swych odpowiedników w polskim systemie prawnym.

Z uwagi na zróżnicowanie narodowościowe i religijne niosące ogromny potencjał konfliktów społecznych ustawodawca federalny stara się zapobiegać powstawaniu i działaniu organizacji ekstremistycznych i terrorystycznych. Aby efektywnie przeciwdziałać rozpowszechnianiu ultraradykalnych i fanatycznych ideologii uchwalono 25 lipca 2002 r. ustawę o przeciwdziałaniu działalności ekstremistycznej²⁷. Pod pojęciem działalności ekstremistycznej rozumie między innymi: zmianę przemocą ustroju konstytucyjnego i integralności FR, publiczne usprawiedliwianie terroryzmu, wzbudzanie waśni na tle różnic społecznych, rasowych, narodowych czy religijnych, propagowanie wyłączości, uprzywilejowania, albo niższości człowieka ze względu na jego przynależność społeczną, rasową, narodowościową, religijną lub językową, świadome rzucanie fałszywych oskarżeń pod adresem organów władz i funkcjonariuszy publicznych FR.

Prokurator Generalny FR lub prokurator FR może, po ujawnieniu prowadzenia działalności ekstremistycznej przez dane stowarzyszenie skierować do organizacji pisemne ostrzeżenie. Ostrzeżenie może być zaskarżone do sądu. W przypadku jeśli stowarzyszenie nie zaprzestanie prowadzenia działalności ekstremistycznej, podlega likwidacji orzeczeniem sądu. W wykazie prowadzonym przez Ministra Sprawiedliwości widnieje około 50 ekstremistycznych organizacji. W większości są to rosyjskie stowarzyszenia „neopogańskie” oraz rosyjskie i ukraińskie organizacje nacjonalistyczne (w tym UPA, UNA-UNSO, Tryzub Bandery, Prawy Sektor) ale również lokalne wspólnoty świadków Jehowy, dżihadyści, kluby kibiców piłkarskich, związek satanistów²⁸.

Tragiczne doświadczenia zamachów terrorystycznych będące pokłosiem wojen czeczeńskich przyczyniły się do wypracowania nowego, ogólnopanstwowego systemu przeciwdziałania terroryzmowi. Jednym z elementów tego systemu jest wykaz organizacji terrorystycznych zakazanych w FR. Na podstawie ustawy federalnej z 6 marca 2006 r. o zapobieganiu terroryzmowi²⁹,

²⁷ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ О противодействии экстремистской деятельности.

²⁸ http://minjust.ru/ru/nko/perechen_zapret (10.01.2017).

²⁹ Федеральный закон от 06.03.2006 N 35-ФЗ – О противодействии терроризму [http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58840/\(10.01.2017\)](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58840/(10.01.2017)).

na wniosek Prokuratora Generalnego przygotowany we współpracy ze Federalną Służbą Bezpieczeństwa (FSB), Sąd Najwyższy RF orzeka o uznaniu danej organizacji za terrorystyczną i o zakazie jej działalności na terytorium RF. Publicznie dostępny wykaz takich organizacji prowadzi Federalna Służba Bezpieczeństwa. Znajduje się w nim ponad 20 organizacji m.in. Al Kaida, Taliban, Bractwo Muzułmańskie, Państwo Islamskie Iraku i Lewantu, Dżabat an Nusra³⁰.

Ustawa z 20 lipca 2012r. – o organizacjach wypełniających funkcje agenta zagranicznego³¹ znowelizowała ustawę o organizacjach niekomercyjnych, kodeks karny FR³² i inne ustawy, wprowadzając ograniczenia w swobodzie działalności stowarzyszeń. Jej uchwalenie uzasadniono zaniepokojeniem szerokim wsparciem finansowym płynącym z zagranicy dla rosyjskiego III sektora. W 2012 r. prokuratura ujawniła, że około 650 organizacji otrzymało ogółem około miliarda dolarów³³. Środki pochodziły z USA, W. Brytanii, Szwajcarii i Unii Europejskiej. Głównymi donatorami byli: Fundacja Geорга Sorosa, Kongres USA, Helsińska Fundacja Praw Człowieka³⁴. Wydarzenia Arabskiej Wiosny a zwłaszcza wojna domowa w Libii, stały się dla Rosji sygnałem ostrzegawczym przed próbą przeprowadzenia scenariusza „kolorowej rewolucji” w oparciu o struktury organizacyjne społeczeństwa obywatelskiego.

Pod pojęciem organizacji wypełniającej funkcję zagranicznego agenta rozumie się „rosyjską organizację niekomercyjną, która otrzymuje środki pieniężne i inny majątek od zagranicznych państw, ich organów, międzynarodowych i zagranicznych organizacji, obcokrajowców, bezpieczeństwa, albo od osób przez nich upoważnionych lub (i) od rosyjskich osób prawnych, otrzymujących środki i inny majątek z wymienionych źródeł (z wyjątkiem jawnych spółek akcyjnych i ich filii) tzw. źródła zagraniczne, i która bierze udział, w działalności politycznej na terytorium FR, między innymi w inte-

³⁰ <http://www.fsb.ru/fsb/npd/terror.htm> (10.01.2017).

³¹ Федеральный закон Российской Федерации от 20 июля 2012 г. N 121-ФЗ – О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

³² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 06.07.2016).

³³ <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-145698/>(10.01.2017).

³⁴ Минюст: НКО получили из-за рубежа более 40 млрд руб., <http://www.rbc.ru/politics/13/05/2014/923252.shtml> (10.01.2017).

resach tych źródeł” (art. 2 ust. 6 u.nk.). Przepisów o organizacjach wypełniających funkcję agenta zagranicznego nie stosuje się do partii politycznych, stowarzyszeń religijnych, korporacji państwowych, związków zawodowych i izb handlowo-przemysłowych (art. 1 pkt 6–7 u.nk.).

Zatem o uznaniu organizacji niekomercyjnej za wypełniającą funkcję agenta zagranicznego decydują łącznie dwa kryteria: uzyskiwanie środków ze źródeł zagranicznych i uczestniczenie w działalności politycznej. Przy czym pojęcie działalności politycznej zostało zdefiniowane dość ogólnie jako „działalność organizacji niekomercyjnych, która nie dotyczy partii politycznych, i oznacza, niezależnie od określonych w dokumentach założycielskich celów i zadań, branie udziału w organizowaniu i przeprowadzaniu politycznych akcji w celach wywierania wpływu na decyzje podejmowane przez organy państwowe, nakierowanych na zmianę prowadzonej przez te organy polityki państwowej a także kreowaniu opinii publicznej w wymienionych celach. Do działalności politycznej nie zalicza się: działalności w zakresie nauki, kultury, sztuki, ochrony zdrowia, profilaktyki chorób, opieki socjalnej, ochrony macierzyństwa i rodzicielstwa, opieki socjalnej inwalidów, promowania zdrowego trybu życia, kultury fizycznej i sportu, ochrony roślin i zwierząt, działalności charytatywnej i wolontariatu (art. 2 ust. 6 u.nk)”.

Prawo wymaga aby organizacje otrzymujące środki ze źródeł zagranicznych, zanim rozpoczną działalność polityczną złożyły wniosek o wpis do rejestru agentów, prowadzonego przez Ministra Sprawiedliwości FR. W praktyce jednak tylko niewielka część organizacji zarejestrowała się dobrowolnie. Wymagana rejestracja dokonywana jest więc z reguły na wniosek prokuratora FR, który w toku przeprowadzonego postępowania ujawnia fakt pozyskiwania środków z zagranicy oraz prowadzenia działalności politycznej, a następnie wnioskuje o wpis do rejestru. Organizacjom, które nie wpisały się dobrowolnie grożą wysokie kary. Decyzja Ministra Sprawiedliwości o wpisaniu konkretnej organizacji do rejestru zagranicznych agentów podlega zaskarżeniu.

Wypada podnieść, iż przedmiotowa regulacja posiada swój pierwowzór w obowiązującej w Stanach Zjednoczonych *Foreign Agents Registration Act* (FARA)³⁵. Uchwalona 8 czerwca 1938 r. FARA została zaprojektowana by „chro-

³⁵ Foreign Agents Registration Act of June 8, 1938 (52 Stat. 631), 22 U.S.C. § 611 et seq United States Code, Title 28 C.F.R. Part 5 Judicial Administration.

nić bezpieczeństwo narodowe i wewnętrzne, oraz politykę zagraniczną USA, poprzez *żądanie* ujawnienia osób prowadzących propagandę polityczną i inną aktywność na rzecz zagranicy³⁶. FARA zobowiązuje osoby i instytucje, które pracują dla zagranicznych sponsorów, do zarejestrowania się jako zagraniczni agenci, ujawnienia wszystkich dochodów i wydatków, udostępnienia informacji o swojej działalności Departamentowi Sprawiedliwości. Każdy dokument wydany przez taki podmiot musi mieć w stopce informację, że jest przygotowany przez agenta zagranicznego. Organizacje naruszające przepisy podlegają karze grzywny do 10 tysięcy dolarów lub do 5 lat więzienia. Aktualna, publicznie dostępna lista zagranicznych agentów w USA zawiera dane o 369 podmiotach³⁷. Natomiast w rosyjskim rejestrze agentów zagranicznych znajdują się informacje o 121 organizacjach³⁸. Są wśród nich stowarzyszenia zajmujące się ochroną praw człowieka, rozwojem społeczeństwa obywatelskiego, demokracji. Kilkanaście z nich to organizacje ekologiczne, działające na rzecz ochrony środowiska Syberii. Można przypuszczać, że prokuratorzy celowo starają się w ten sposób zmniejszyć presję dążeń separatystycznych tzw. *Siberian Independence Movement*. W przedmiotowym rejestrze umieszczone są również informacje od jakiej konkretnej zagranicznej instytucji otrzymuje środki dana organizacja.

Analogicznie do rozwiązań przyjętych w FARA rosyjskie organizacje wypełniające funkcję agenta zagranicznego powinny bezzwłocznie informować organ rejestracyjny o ilości otrzymywanych środków pieniężnych i innego majątku z zagranicznych źródeł oraz o celach, na jaki zostały one przeznaczone. Ponadto na te organizacje zostały nałożone szczególne obowiązki związane z częstotliwością sprawozdawczości finansowej. O ile zwykle organizacje składają sprawozdania raz w roku – organizacje wypełniające funkcje agenta zagranicznego, co kwartał. Przewiduje się również coroczny obowiązkowy audyt, zapowiedziane i niezapowiedziane kontrole prokuratorskie.

Wszystkie materiały wydawane oraz rozpowszechniane przez środki masowego przekazu i Internet powinny zawierać informację o tym, że są one wydane i rozpowszechniane przez organizację wypełniającą funkcje zagranicznego agenta (art. 24 ust. 1 u. nk.). Za niewykonanie obowiązków grozi

³⁶ [https://www.fara.gov/\(10.01.2017\)](https://www.fara.gov/(10.01.2017)).

³⁷ <http://www.fara.gov/quick-search.html> (10.01.2017).

³⁸ <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx> (10.01.2017).

grzywna w wysokości do 300 tys. rubli lub w wymiarze pozyskiwanych dochodów za okres do dwóch lat, lub prace przymusowe w wymiarze określonym przez art. 330 ust. 1 kodeksu karnego FR.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na pewien niuans językowy. W Rosji zwrot „agent” ma jednoznacznie negatywną konotację: oznacza sabotażystę, szpiega, wroga narodu, „obcego”, natomiast w języku angielskim jest to zwrot raczej neutralny znaczeniowo.

IV.

Ustawa z 23 maja 2015r. – o zmianie niektórych ustaw FR³⁹ w istotnym zakresie znowelizowała ustawę z 28 grudnia 2012 r. – o środkach oddziaływania na osoby uczestniczące w naruszeniu podstawowych praw i wolności człowieka, praw i wolności obywateli FR zwaną ustawą *Dimy Jakowlewa (u.D.J.)*⁴⁰, kodeks karny FR i inne ustawy. Zmiany te przyznają Prokuratorowi Generalnemu prawo uznania danej organizacji pozarządowej (międzynarodowej lub zagranicznej) za niepożądaną. Decyzja skutkuje likwidacją struktur i zakazem prowadzenia działalności na terytorium FR.

Zdaniem ustawodawcy federalnego uchwalenie nowej regulacji stało się konieczne gdyż wprowadzone w 2012 r. przepisy o organizacjach wypełniających funkcję agenta zagranicznego nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Napływ wsparcia finansowego z zagranicy nie zmniejszył się. Zagraniczni agenci poza wymogiem ujawnienia się i rejestracji oraz zwiększonymi środkami nadzoru i częstotliwością sprawozdawczości finansowej, mogą nadal swobodnie działać. Także i w tym przypadku przyczyną zaostrzenia kursu były obawy przed scenariuszem kolorowej rewolucji, które wzmogły się zwłaszcza po wydarzeniach *Euromajdanu*. W dyskusji nad projektem podkreślano,

³⁹ Федеральный закон от 23 мая 2015 N 129-ФЗ – О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации.

⁴⁰ Ustawa tytułowana imieniem i nazwiskiem rosyjskiego chłopca, który zmarł w USA na skutek przegrzania, pozostawiony przez przybranego ojca na 9 godzin w samochodzie na parkingu. Sędzia uniewinnił rodziców nie dopatrzwszy się w zdarzeniu oznak przestępstwa. Федеральный закон от 28.12.2012 N 272-ФЗ (ред. от 23.05.2015) – О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации.

że zagranicznych sponsorów, interesuje tylko to, „ile ludzi dana organizacja może wyprowadzić na ulicę o wyznaczonej godzinie x”⁴¹. Okazjami do zamieszek mogą być wybory czy podjęcie niepopularnej decyzji politycznej.

Ustawa *Dimy Jakowlewa* w swej pierwotnej wersji przewidywała możliwość likwidacji organizacji niekomercyjnej otrzymującej środki majątkowe z USA oraz zakazywała obywatelom FR posiadającym jednocześnie obywatelstwo USA bycia członkiem lub założycielem organizacji niekomercyjnych w FR (art. 3 ust. 1 i 2 *u.D.J.*). Po nowelizacji z 2015 r. ustawa ta przewiduje możliwość zlikwidowania każdej zagranicznej organizacji pozarządowej lub firmy, która stwarza zagrożenie „dla podstaw ustroju konstytucyjnego Rosji, jej obronności lub bezpieczeństwa” (art. 3.1. ust. 1). Decyzję o zakazie działalności na terytorium FR konkretnej zagranicznej lub międzynarodowej organizacji pozarządowej lub firmy podejmuje Prokurator Generalny po uzyskaniu pozytywnej opinii Ministra Spraw Zagranicznych. Deputaci Dumy Państwowej i senatorowie Rady Federacji mogą przedkładać Prokuratorowi Generalnemu propozycję wpisania konkretnych NGO na tzw. „patriotyczną stop – listę”. Na decyzję Prokuratora Generalnego przysługują skarga do sądu powszechnego⁴².

Organizacja niepożądana działająca wbrew zakazowi, podlega karze administracyjnej od 5 do 500 tys. rubli (art. 20 ust. 33. kodeksu wykroczeń administracyjnych)⁴³. Członkom organizacji działającym wbrew zakazowi grożą następujące sankcje: grzywna, kara robót obowiązkowych w wymiarze do 360 godzin, kara robót przymusowych w wymiarze do 5 lat z możliwością ograniczenia wolności do lat 2, kara pozbawienia wolności od 2 do 6 lat z możliwością pozbawienia prawa do zajmowania określonych stanowisk i prowadzenia określonej działalności przez okres do 10 lat (art. 284 ust.1 k.k.FR).

Oprócz tego ustawa *Dimy Jakowlewa* zezwoliła na blokowanie kont bankowych podmiotów uznanych za niepożądane. Bankom za współpracę z tymi organizacjami grozi kara administracyjna 50–100 tys. rubli. O fackie odmowy

⁴¹ Совет Федерации одобрил «патриотический стоп-лист», http://www.aif.ru/politics/russia/sovet_federacii_odobril_patrioticheskiy_stop-list (10.01.2017).

⁴² Матвиенко: Совфед включил в свой «стоп-лист» нежелательных организаций 12 НКО, <http://tass.ru/politika/2098354> (10.01.2017).

⁴³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ.

przeprowadzenia operacji finansowej z niepożądanymi organizacjami banki winny natychmiast poinformować Prokuratora Generalnego FR (art. 3.1. ust. 2 *u.D.J.*). Aktualnie „patriotyczna stop – lista obejmuje” 20 organizacji. Są to amerykańskie, polskie i ukraińskie fundacje działające na rzecz demokracji, budowy społeczeństwa obywatelskiego i praw człowieka, wśród nich: *Georges Soros Foundation*, *The Ford Foundation*, *Otwarta Rosja* Michaiła Chodorowskiego.



Podsumowując ustalenia stwierdzić należy, że ruch stowarzyszeniowy w Rosji napotykał na poważne przeszkody w rozwoju. Wynikało to z uwarunkowań dziejowych obejmujących długie okresy kryzysów politycznych, wojen, rewolucji, czystek i terroru. W stowarzyszeniach społecznych upatrywano czynnika destabilizującego bezpieczeństwo reżimów politycznych. Po demontażu ZSRR, w nowych warunkach politycznych uchwalono Konstytucję Federacji Rosyjskiej i ustawy federalne, które wprowadziły standardy prawno – ustrojowe zbliżone do demokracji zachodnich, tworząc tym samym dogodnie podstawy dla ruchu stowarzyszeniowego. Zagraniczne i międzynarodowe organizacje pozarządowe, a także krajowe organizacje niekomercyjne, w tym stowarzyszenia społeczne, mogły powstawać i funkcjonować bez większych przeszkód a liczba tworzonych podmiotów stale rosła.

Wraz z objęciem prezydentury przez W.W. Putina rozpoczął się proces wprowadzania ograniczeń motywowany troską o bezpieczeństwo wewnętrzne kraju. Zakazano działalności dziesiątkom organizacji ekstremistycznych i terrorystycznych. Następnie, chcąc uniknąć manipulowania stowarzyszeniami w interesie zachodnich donatorów wprowadzono przepisy zapewniające jawność i kontrolę środków majątkowych pochodzących z zagranicznych źródeł, licząc jednocześnie na psychospołeczny efekt awersji do „agentów”. Jednakże w związku z brakiem zadowalających rezultatów tej regulacji uchwalono nowy akt umożliwiający zakazanie działalności na terytorium FR określonych organizacji.

Rozwijanie i wspieranie przez administrację Waszyngtonu oraz biurokrację UE prozachodniej opozycji na Bliskim Wschodzie i na Ukrainie doprowadziło do niekończących się wojen i konfliktów, głębokiego kryzysu humanitarneho, masowej emigracji. W tym kontekście Rosja „postawiła” na bezpieczeństwo wewnętrzne kosztem społeczeństwa obywatelskiego. Uświadomiwszy sobie zagrożenie polegające na traktowaniu stowarzyszeń jako struktur logistycznych dla zamachu stanu podjęła niewczesną, reaktywną próbę przeciwstawienia się temu poprzez wyżej omówione ustawy.

Wspieranie organizacji pozarządowych w państwach trzecich traktuje się w Rosji jako przejaw niedozwolonej ingerencji w suwerenność. Z rosyjskich organizacji o szerszym zasięgu międzynarodowym wymienić można bodajże tylko jedną: działającą w sferze kultury – Ruski Mir.

Sądzę, że w aktualnej sytuacji geopolitycznej ograniczenie uprawnień organizacji społecznych nie przekracza miar konstytucyjnych i jest zasadne. Należy pamiętać, że organizacje społeczne nie otrzymujące środków majątkowych z zagranicy cieszą się nadal pełną swobodą działania.

Literatura

- Bosiacki A., Izdebski H., *Konstytucjonalizm rosyjski. Historia i współczesność*, Kraków 2013.
- Gaca A., Kamińska K., *Powszechna historia ustroju państwa*, Część II, Toruń 1996.
- Głowacki A., *Organizacje ekologiczne*, [w:] *Rosja Putina*, red. A. Głowacki, A. Stępień-Kuczyńskiej, Łódź 2004.
- Micińska-Bojarek M., *Przemiany prawnoustrojowe samorządności lokalnej w Rosji – historia i współczesność*, „Studia społeczne” 2016 nr 1.
- Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne. Tom 2. Polityczna Organizacja społeczeństwa*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2005.
- Słowikowski A., Stępień-Kuczyńska A., *Partie polityczne*, [w:] *Rosja Putina*, red. A. Głowacki, A. Stępień-Kuczyńska, Łódź 2004.
- Брэдли Д., *Общественные организации в царской России. Наука, патриотизм и гражданское общество*, Москва 2012.
- Брэдли Д., *Общественные организации и развитие гражданского общества в дореволюционной России*, http://ecsocman.hse.ru/data/944/896/1217/008_Dzhozef_BREDLI.pdf.
- Комментарий к Конституции Российской Федерации под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева, <http://kommentarii.org/konstitutc/index.html>.
- Матвиенко: Совфед включил в свой «стоп-лист» нежелательных организаций 12 НКО, <http://tass.ru/politika/2098354>.

Минюст: НКО получили из-за рубежа более 40 млрд руб., <http://www.rbc.ru/politics/13/05/2014/923252.shtml>.

Соколов Н., *Общественные организации в России (традиция и современность, „Общая тетрадь: Вестник Московской школы гражданского просвещения”* 2013 nr 2, <http://otetrad.ru/article-434.html>.