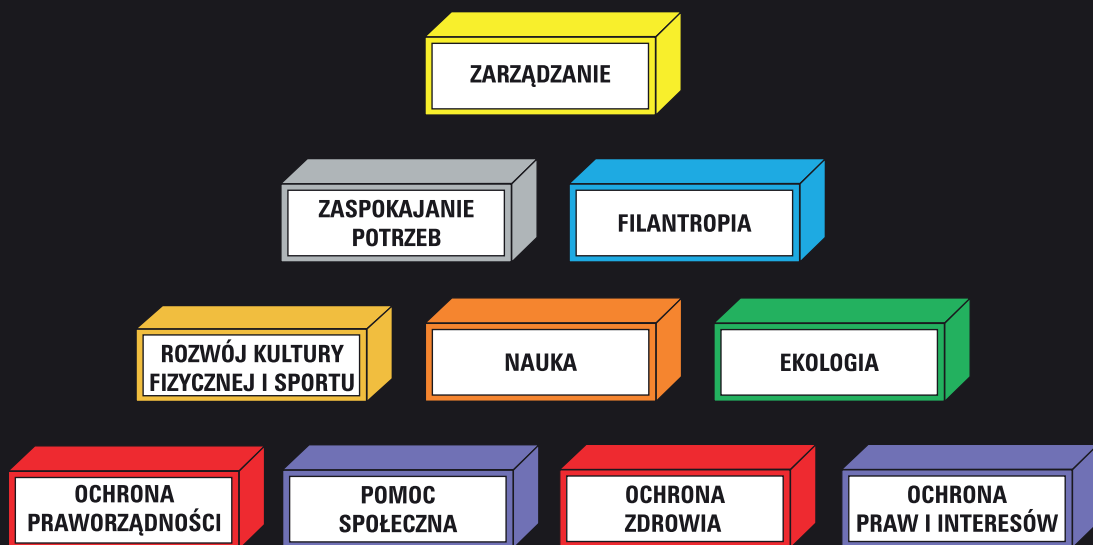


Anna Jach

Pozarządowy sektor niekomercyjny w Rosji w latach 2000–2018 Osobliwości funkcjonowania



**THE NON-GOVERNMENTAL,
NON-COMMERCIAL SECTOR IN RUSSIA
IN 2000–2018
PECULIARITIES OF FUNCTIONING**

**НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ
НЕКОММЕРЧЕСКИЙ СЕКТОР В РОССИИ
В 2000–2018 ГГ.**

ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

Anna Jach

**Pozarządowy sektor
niekomercyjny w Rosji
w latach 2000–2018**



ROSJA
Wczoraj, dziś i jutro
Polityka – Kultura – Gospodarka – Religia

Pod redakcją Joachima Dieca, Anny Jach i Michała Kuryłowicza

Tom 27

Anna Jach

Pozarządowy sektor niekomercyjny w Rosji w latach 2000–2018

Osobliwości funkcjonowania

**The non-governmental,
non-commercial sector
in Russia in 2000–2018**

Peculiarities of Functioning

**Неправительственный
некоммерческий сектор
в России в 2000–2018 гг.
Особенности функционирования**



Kraków 2019

© Copyright by Anna Jach , 2019

Recenzenci

prof. dr hab. Andrzej Czajowski
prof. dr hab. Konstantin Zawierszynski

Redakcja

Weronika Werewka

Rosyjska redakcja streszczenia

Grigorij Amnuel, firma EuroASK

Projekt okładki

Mirosław Jach

Indeks

Mirosław Jach

Publikacja dofinansowana przez
Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

ISBN 978-83-8138-082-9 (druk)

ISBN 978-83-8138-202-1 (online, PDF)

DOI: <https://doi.org/10.12797/9788381380829>

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel./faks: 12 431-27-43, 12 663-11-67
e-mail: akademicka@akademicka.pl

Księgarnia internetowa:
www.akademicka.pl

Spis treści

WSTĘP	7
1. Przedmiot badań	7
2. Cel pracy i tezy	23
3. Stan badań i krytyka literatury	24
4. Ścieżka badawcza a materiał źródłowy	36
5. Struktura pracy i jej uzasadnienie	49
6. Problemy badawcze	51
ROZDZIAŁ I	
Organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego jako podmioty społeczeństwa obywatelskiego. Od zasady partycypacji obywatelskiej ku polityce publicznej	53
1. Rosyjski pozarządowy sektor niekomercyjny	53
2. Partycypacja obywatelska w państwie tzw. szarej strefy	64
3. Rosyjska polityka publiczna jako wyraz zarządzania państwem	106
ROZDZIAŁ II	
Prawne i organizacyjne ramy działalności organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego	143
1. Definicje i dopuszczalne podstawowe formy organizacyjno-prawne w świetle ustawodawstwa FR	150
2. Właściwości prawne funkcjonowania organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego	213
ROZDZIAŁ III	
Możliwości współpracy pozarządowego sektora niekomercyjnego z sektorem państwowym i jej elementy	289
1. Podstawy prawne współpracy	292
2. Obszary działalności organizacji niekomercyjnego sektora pozarządowego	331
3. Przestanki utrudniające rozwój współpracy na linii niekomercyjny sektor pozarządowy–państwo	360
4. Modele interakcji pomiędzy państwem a niekomercyjnym sektorem pozarządowym	376
ROZDZIAŁ IV	
Rosyjski model współpracy jako przykład synergii międzysektorowej w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego	409
1. Współpraca w zakresie tworzenia polityki publicznej	426
2. Współpraca w zakresie realizacji zadań polityki publicznej	469
3. Współpraca w zakresie infrastruktury i tworzenia warunków do społecznej aktywności	501
ZAKOŃCZENIE	529

The Non-Governmental, Non-Commercial Sector in Russia in 2000–2018. Peculiarities of Functioning	549
1. Introduction	549
2. Organisations of non-governmental, non-commercial sector as civil society subjects. From citizen participation to public policy	558
3. Legal and organizational framework for activities of organizations from the non-governmental, non-commercial sector	566
4. Possibilities for cooperation between the non-governmental, non-commercial sector and the public sector	571
5. Russian model of cooperation as an example of intersectoral synergy in the process of building civil society	579
6. Conclusion	592
Неправительственный некоммерческий сектор в России в 2000–2018 гг. Особенности функционирования.....	601
1. Вступление.....	601
2. Организации некоммерческого сектора как субъект гражданского общества. От принципа гражданского участия к публичной политике	612
3. Правовые и организационные основы организации негосударственного некоммерческого сектора.....	623
4. Возможности сотрудничества некоммерческого сектора с государственным сектором.....	629
5. Российская модель сотрудничества как пример межсекторальной синергии в процессе построения гражданского общества	639
6. Заключение.....	655
Podziękowania	665
Acknowledgements.....	667
Благодарности	669
Bibliografia / Bibliography / Библиография.....	671
Indeks / Index / Индекс.....	729
Wykaz organizacji / List of Organizations / Список организаций.....	745
Wykaz tabel / List of Tables / Список таблиц.....	757
Wykaz schematów i rysunków / List of Diagrams and Pictures / Список диаграмм и рисунков.....	759
Wykaz wykresów / List of Charts / Список графо.....	760

WSTĘP

1. Przedmiot badań

Zbadanie, czym jest pozarządowy sektor niekomercyjny, i przybliżenie uwarunkowań jego funkcjonowania we współczesnym świecie stanowią jedno z kluczowych pól eksplanacji, dzięki którym możliwe stanie się uchwycenie procesów modernizacyjnych poszczególnych państw i społeczeństw. Egzegeza przeobrażeń jest stałym elementem procesów poznawania mechanizmów, które w sposób pośredni bądź bezpośredni oddziałują na funkcjonowanie systemu politycznego. W odniesieniu do Federacji Rosyjskiej zadania te, w przeciwieństwie do przykładów innych demokratycznych państw, napotykają szereg problemów, które zasadniczo wynikają z głównego założenia decydentów rosyjskich o objęciu kontrolą wszelkich aspektów życia społecznego i prywatnego obywateli. Igor A. Isajew podkreśla, że w rosyjskim systemie politycznym owe dążenie okazało się stałą tendencją utrwaloną na drodze minionych doświadczeń i jako takie nie było dotychczas przez nikogo kwestionowane¹. Tym bardziej że w świadomości społecznej utrwaliło się przekonanie, że kraj znajdujący się w niepewnej pod względem ekonomicznym czy politycznym sytuacji z zapaści wydzwignąć jest w stanie tylko centralny ośrodek władzy o ugruntowanej dominującej pozycji władczej zarówno wobec pozostałych organów władzy, jak i obywateli. Źródłem takiego nastawienia we współczesnej Rosji był okres prezydentury Borysa N. Jelcyna, powszechnie nazywany przez Rosjan „epoką Smuty”². Nie może zatem dziwić, że zmiana na stanowisku włodarza Kremla w 2000 roku przez większość społeczeństwa została potraktowana w kategoriach przemiany jakościowej.

¹ И. А. Исаев, *История государства и права России*, Издательство Юристъ, Москва 2004, с. 218. W dalszej części pracy, jeżeli nie wskazano imienia i nazwiska osoby dokonującej tłumaczenia na język polski, tłumaczenia dokonała autorka – Anna Jach.

² A. Skrzypek, *Druga Smuta. Zarys dziejów Rosji 1985–2004*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004.

Pierwszą kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest okres prezentowanego studium. Lata 2000–2018 obejmują czas od dojścia po raz pierwszy do władzy Władimira W. Putina, który w powszechnych wyborach uzyskał mandat do sprawowania urzędu prezydenta państwa. Wraz z tą zmianą uległy przeformułowaniu wektory tak zewnętrznej, jak i wewnętrznej strategii rozwoju państwa rosyjskiego. Model zaszczipiony przez nowego podówcza prezydenta okazał się elementem stałym reżimu, przede wszystkim ze względu na osobę samego szefa państwa. Przyczyna tego zjawiska leży w silnym utożsamieniu ośrodka władzy z osobą ją sprawującą. Jako jeden z elementów rosyjskiej kultury politycznej personifikacja posłużyła w pierw do restauracji starych, a następnie interioryzacji nowych wartości, które legły u podstaw rodzimego systemu aksjologicznego społeczeństwa rosyjskiego. Putin-polityk zaczął być postrzegany jako gwarant stabilizacji i *de facto* czynnik integrujący tak silnie sfragmentaryzowane państwo i społeczeństwo rosyjskie. Mimo wahnięć związanych z zaufaniem społecznym oraz głośno podnoszonych przez obywateli żądań rezygnacji z funkcji prezydenta państwa pozostaje on nadal zarówno dla swojego zaplecza, jak i społeczeństwa symbolem trwałości państwa rosyjskiego.

Na te 18 lat objętych analizą w kontekście funkcjonowania centralnego ośrodka władzy uosabianego przez prezydenta Putina składają się jego dwie pierwsze kadencje na urzędzie prezydenta (2000–2004 i 2004–2008), następnie okres „kancelerski” w ramach tzw. tandemokracji (2008–2012) i w końcu trzecia kadencja na urzędzie prezydenckim od 2012 roku oraz czwarta od 2018 roku. Z tego względu przyjęcie za okres badawczy 18 lat władztwa Putina, na którego osobę przesuwa się środek ciężkości silnej władzy, jest zabiegiem zrozumiałym i logicznym.

Przez ten czas przeobrażeniom ulegała strategia państwa wobec pozarządowego sektora niekomercyjnego, który ze struktury *de facto* pozostającej poza wszelką kontrolą ze strony władz, poprzez działania obliczone na jego „zinventoryzowanie” i podporządkowanie, zgodnie z wyżej przywołanym przekonaniem o omnipotencji władzy wykonawczej, przekształcił się w partnera, jeżeli nie w skali całego państwa, to w bardzo wielu podmiotach FR. W ten sposób wzajemne relacje pomiędzy sektorem pierwszym, reprezentowanym przez państwo, a sektorem trzecim, składającym się z organizacji pozarządowych, stały się egzemplifikacją dwu procesów przeobrażeń zachodzących, po pierwsze, wewnątrz i w otoczeniu systemu politycznego i, po drugie, wewnątrz i w otoczeniu społeczeństwa, które z czasem coraz bardziej nabierało „obywatelskości” (*гражданскость*).

O ile wybór przedmiotu badania nie stanowił problemu, o tyle koncepcja przeprowadzenia analizy już tak. Przedmiotem postępowania badawczego był oczywiście pozarządowy sektor niekomercyjny, nazywany także „trzecim sektorem”, „sektorem *non profit*” czy też niejednokrotnie określany jako „społeczeństwo obywatelskie”. Zapożyczano w tym celu elementy nomenklatury anglosaskiej (*non-governmental organizations, charitable organizations, non-profit organizations, voluntary sector* czy *independent sector*), jak również korzystano

z nazewnictwa stosowanego w wybranych państwach Europy Zachodniej, które nawiązuje do koncepcji wyjaśniających zróżnicowane postaci trzeciego sektora. We Francji nosi on nazwę *l'économie sociale*, przez które pojęcie rozumieć należy gospodarkę społeczną uosabianą przez spółdzielnie i gospodarkę wspólnotową. Z kolei w Niemczech zaangażowanie prywatnego sektora komercyjnego na rzecz świadczenia usług społecznych przy zachowaniu politycznej decentralizacji stało się możliwe dzięki zastosowaniu zasady subsydiarności. W podobnym duchu funkcjonuje pozarządowy sektor niekomercyjny we Włoszech, który wdrażając w życie postulaty prospołeczne, opiera się na zasadzie asocjacionizmu. W Szwecji natomiast fundamentem koncepcyjnym funkcjonowania sektora pozarządowego jest idea ruchów społecznych. Warianty włoski i szwedzki – na co warto zwrócić uwagę – opierają się na „lokalnej pracy organizacyjnej, budowaniu wspólnot i demokratycznej inkluzji”. Nie można przy tym nie zauważyć, iż każda z przedstawionych tu koncepcji stanowi odzwierciedlenie specyfiki danego społeczeństwa wraz z charakterystycznymi dla niego tradycjami „relacji pomiędzy państwem a społeczeństwem i pomiędzy trzecim sektorem a całą gospodarką”³.

Najbardziej rozpowszechnioną definicją sektora pozarządowego jest ta klasyczna, dotycząca organizacji *non profit* i sektora niekomercyjnego, która stanowi odbicie amerykańskiej tradycji pojmowania trzeciego sektora. Ponieważ znajduje ona jednak zastosowanie również na gruncie rosyjskim, to jej przywołanie jest w pełni zasadne. Zgodnie z nią pozarządowy sektor niekomercyjny tworzą organizacje, które:

1. mają charakter formalny lub nieoficjalny, to znaczy są w pewnym stopniu zinstytucjonalizowane, co oznacza również, ogólnie rzecz biorąc, że mają osobowość prawną;
2. są instytucjami prywatnymi, to znaczy odrębnymi od państwa i organizacji bezpośrednio powiązanych z rządem;
3. są niezależne w tym sensie, że muszą same określić zasady swojego działania i wyłonić władze kompetentne do podejmowania decyzji;
4. nie mogą rozdzielać dochodów pomiędzy swoich członków i kierownictwo;
5. muszą angażować wolontariuszy i darczyńców, zaś członkostwo w nich jest dobrowolne⁴.

Jak słusznie zauważył Ryszard Skrzypiec, podstawowymi instytucjami trzeciego sektora w tym modelu są: organizacje pozarządowe, niedochodowe, dobro-

³ H. Anheier, S. Mertens, *Sektor non profit w perspektywie międzynarodowej i europejskiej. Dane, teoria i statystyka*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*, red. A. Gałązka, J. Herbst, tłum. J. Popowski, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006, s. 72.

⁴ J. Defourny, P. Develtere, *Ekonomia społeczna. Ogólnoświatowy trzeci sektor*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*, s. 27–28.

czynne, ochotnicze oraz fundacje. I choć nierzadko ich działalność jest znacząca pod względem ekonomicznym, to jednak z uwagi na zasoby finansowe, którymi dysponują, motywacje tych organizacji do angażowania się w działalność społeczną i sama działalność w większym lub mniejszym stopniu postrzegane są w kategoriach nieekonomicznych⁵.

Doświadczenia rosyjskiego trzeciego sektora w zakresie możliwości prawnych stanowią kopię rozwiązań europejskich, ale ich realizacja jest zasadniczo odmienna ze względów m.in. historycznych, kulturowych. Wdrażane dużo później z uwagi na specyfikę społeczno-ekonomicznego rozwoju społeczeństwa i uwarunkowań wewnątrzpolitycznych państwa i społeczeństwa rosyjskiego są postrzegane nawet przez samych obywateli FR jako konglomerat osobliwości. Jako wypadkowa zgoła odmiennie zachodzących przeobrażeń w obrębie systemu politycznego ulegał on procesowi hybrydyzacji, opartej na współwystępowaniu różnorodnych tradycji i czerpaniu z różnych źródeł. Koncepcja pozarządowego sektora niekomercyjnego postrzeganego przez pryzmat ekonomii, a co za tym idzie także efektywności i skuteczności zarządzania państwowego, stała się elementem strategii dopiero w konsekwencji dość boleśnie odczuwalnych długofalowych następstw obu kryzysów ekonomicznych (1998, 2008), które wstrząsnęły społeczno-ekonomicznymi posadami państwa. Na skutek tych okoliczności sięgnięto do tradycji europejskich, chociaż na gruncie rosyjskim istniały we wcześniejszych okresach państwowości takie praktyki. Zmiana wektora zarządzania z państwowego na społeczno-państwowy była następstwem zdefiniowania przez decydentów kluczowych stref aktywności, w których działalność sektora byłaby nie tylko pożądana, lecz wręcz niezbędna. Obszary te ujęto w kategorię **społecznie zorientowanych organizacji niekomercyjnych** (*социально ориентированные некоммерческие организации – СО НКО*). W ich ramach tworzące ów społecznie zorientowany sektor niekomercyjny instytucje, takie jak: spółdzielnie konsumenckie, stowarzyszenia, towarzystwa wzajemnościowe i społeczne fundacje zwłaszcza o zasięgu regionalnym i lokalnym nabrały charakteru „**społecznych przedsiębiorstw**” (*социальные предпринимательства*) i działają raczej na rzecz członków bądź szerszych społeczności niż dla maksymalizacji zysków inwestorów. Jak zauważa Marthe Nyssens, trzeci sektor postrzegany jest jako zbiór organizacji, których misją jest przynoszenie korzyści swoim członkom lub większej zbiorowości, a nie generowanie zysków dla inwestorów. W takiej perspektywie społeczny wpływ przedsiębiorstw społecznych (które zazwyczaj są organizacjami typu *non profit*) na obywateli jest nie tylko konsekwencją lub skutkiem ubocznym ich działalności gospodarczej, ale także ich motywacją samą w sobie⁶.

⁵ R. Skrzypiec, *Trzeci sektor w Europie*, [on-line:] www.ngo.us.edu.pl/skrypt/V – 9 IV 2019.

⁶ M. Nyssens, *The Third Sector and The Social Inclusion Agenda. The Role of Social Enterprises in the Field of Work Integration*, [w:] *The Third Sector in Europe. Prospects and*

Na tym gruncie wyłaniają się różnego rodzaju klasyfikacje organizacji tworzących rosyjski pozarządowy sektor niekomercyjny, przy czym, podobnie jak na Zachodzie, dominującą pozycję zajmują tu dwa ich typy: organizacje rzecznicze i usługowe. Organizacje rzecznicze (*advocacy*), będące głosem społeczeństwa obywatelskiego wobec instytucji władzy, wytwarzają publiczną przestrzeń dla aktywności dobroczynnej (*voluntary action*), zaś usługowe (*service*), dostarczające szeregu ważnych usług bądź społeczeństwu, bądź własnym członkom, wytwarzają przestrzeń dla pracy wolontariackiej (*voluntary work*). Chociaż faktycznie zachodzi tu wzajemne przenikanie się funkcji obu tych organizacji, to nadal w rzeczywistości rosyjskiej nie cieszą się one równoprawnymi przywilejami. Z punktu widzenia interesów decydentów mniej niebezpieczne, a co za tym idzie bardziej z założenia uległe wydają się struktury zajmujące się działalnością usługową. Stosunek do obu rodzajów formacji wypływa z różnicy w deklarowanych celach oraz faktycznie wpływających z nich zadań i wypełnianych w związku z tym funkcji: o ile pierwsze z nich – rzecznicze – ukierunkowane są na świadczenie usług w postaci udroźniania „kanału wywierania wpływu”, o tyle te drugie – usługowe – nastawione są na działalność, która pośrednio wpływa na poziom i jakość usług społecznych świadczonych w społeczeństwie. W konsekwencji one też w pierwszym rzędzie zostały otoczone opieką państwa, a nie te, które prowadzą działalność rzeczniczą⁷.

Ponieważ osobliwość organizacji rosyjskiej sfery społecznej determinuje rozdźwięk między potrzebami środowiskowymi obywateli a formalnie zaprojektowaną strukturą instytucjonalną powołaną do zaspokojenia owych potrzeb, stwierdzić należy, że istota tej rozbieżności odzwierciedla podstawowe sprzeczności charakteryzujące relację władzy i społeczeństwa w Rosji. Jako że potrzeba samoorganizującego się środowiska życia codziennego, rządzonego za pomocą jednoznacznych, zrozumiałych norm obywatelskich pozostaje w konflikcie z zależnością jego organizacji od instytucji społecznych, które wykorzystują przyznane im pełnomocnictwa władcze do arbitralnej regulacji praw obywatelskich, trzeba zwrócić uwagę na istnienie podziału instytucjonalnego: zarówno ci, którzy mają władzę, jak i zwykli obywatele zdeterminowani są do selektywnego stosowania i egzekwowania prawa⁸. W tych okolicznościach zainicjowano odgórnie szerszy projekt, ukierunkowany na poszukiwanie „swoich” ludzi wśród urzędników, który zaowocował zawarciem porozumienia w zakresie określonej wzajemności. Wypra-

Challenges, ed. S. P. Osborne, Routledge, London–New York 2008, p. 88, <https://doi.org/10.4324/9780203932827>.

⁷ M. Kiviniemi, *Conclusions. The State of Our Knowledge and Future Challenges*, [w:] *The Third Sector in Europe. Prospects...*, p. 360.

⁸ А. Д. Хлопин, *Российский социум: границы общностей и парадоксы их институциональной интеграции*, [w:] *Институциональная политология. Современный институционализм и политическая трансформация России*, ред. С. В. Патрушев, ИСП РАН, Москва 2006, ss. 377–398.

cowany pomiędzy stronami na bazie wzajemnego zaufania i wykraczający poza ramy publicznie wypełnianych funkcji konsensus nie tylko umożliwił ochronę przestrzeni prywatnej przed arbitralnym wykorzystaniem władzy przez urzędników poprzez wprowadzenie uprawnień w zakresie regulacji praw obywatelskich. Drugim następstwem takiego działania okazała się jasno wyartykułowana tendencja do przywracania kontroli nad tymi instytucjami państwowymi, które wymknęły się spod dotychczasowej kontroli, poprzez zastosowanie odpowiednich sankcji w sytuacji niewywiązywania się przez te instytucje ze swoich zobowiązań względem obywateli⁹. Z tego też powodu wynikła paląca potrzeba takiego uporządkowania bazy materialno-prawnej, aby przeciwdziałać takim praktykom. Proces ten został w zasadzie zainicjowany wraz z początkiem pierwszej prezydentury Władimira W. Putina, choć przybrał na sile dopiero w drugiej kadencji (2004–2008) i przyniósł nowelizację ustawodawstwa rosyjskiego w zakresie zarządzania państwowego. Ponieważ struktury państwowe nie były w stanie samodzielnie pokierować zadeklarowaną z początkiem XXI wieku modernizacją państwa w duchu bynajmniej nie jego demokratyzacji, lecz stabilizacji¹⁰, proces ten nie mógł nie objąć swym zasięgiem także sfer biznesu i pozarządowego sektora niekomercyjnego.

Pozarządowy sektor niekomercyjny rozpatrywany winien być w kontekście istniejącego systemu politycznego, który stanowi odzwierciedlenie przeobrażeń zachodzących w społeczeństwie. Jako element wtórny, konstytuujący go wypełnia szereg funkcji zarówno wobec społeczeństwa, jak i państwa, dostosowując się do wewnątrzpaństwowych uwarunkowań. Jeżeli zatem system polityczny wykazuje szereg właściwości, które sytuują go poza polem definicyjnym jego klasycznych ujęć, tożsamy proces zachodzić będzie w stosunku do trzeciego sektora. W związku z tym koncepcja przeanalizowania rosyjskiego pozarządowego sektora niekomercyjnego pod kątem osobliwości jego funkcjonowania znajduje swoje uzasadnienie.

Ze względu na fakt, iż Federacja Rosyjska znajduje się w stanie permanentnej transformacji, charakterystyczne dla niej będzie to, że zachodzące wewnątrz jej systemów politycznego, społecznego i gospodarczego procesy społeczne osiągają wysoki poziom żywołości. Następstwem takich przeobrażeń, obok oczekiwanych i pożądanых efektów, bardzo często są nietypowe fakty społeczne, przyjmujące postać wyjątków lub zdarzeń przypadkowych. Niestety równie często okazuje się, że właściwością polityki decydentów w stosunku do pojawiających się osobliwości jest taktyka ich lekceważenia. Wszystkie jednak razem ujęte te

⁹ А. Д. Хлопин, *Социум клик как российский тип социальной организации*, [w:] *Граждане и политические практики в современной России. Воспроизводство и трансформация институционального порядка*, ред. С. В. Патрушев, Российская ассоциация политической науки (РАПН), Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), Москва 2011, с. 70.

¹⁰ A. Skrzypek, *Putinada. Rosja – kraj kierowanej demokracji*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 104.

wyjątkowe fakty w gruncie rzeczy prowadzą do destabilizacji dotychczasowego systemu zarządzania, wymuszając tym samym jego mniej lub bardziej bolesną ciągłą adaptację do zmieniającej się rzeczywistości.

W literaturze przedmiotu zjawiska „typowości” i „osobliwości” cieszą się niesłabnącym zainteresowaniem, albowiem na tle większości spraw i faktów o statusie stanów zwyczajnych lub oczywistych uwagę przyciągają te, które zaskakują swoją innością. Te ostatnie, zjawiska osobliwości, postrzegane są w kategoriach wyjątków, anomalii, obcości, skaz, zanieczyszczeń, niezwykłości, cudów, dziwów. Typowości i osobliwości reprezentują w tym przypadku dwie różniące się od siebie czasem, miejscami i sprawami społeczne rzeczywistości. Uwagę na dualistyczny obraz świata społecznego pod kątem występowania kategorii „swojskości” i „obcości” zwrócili uwagę Jurij Łotman i Boris Uspieński¹¹, jak również Mary Douglas i Zygmunt Bauman, którzy za obiekt badania obrali kolejno światy porządku, normalności i swojskości oraz chaos, anomalie i obcość¹². W sukurs tym rozważaniom przyszedł polski badacz Janusz Goćkowski, który przy odczytywaniu transformującej się rzeczywistości wyodrębnił trzy rodzaje treści lub schematów poznawczych¹³.

Tabela 1. Rodzaje treści – schematów poznawczych odczytywania zmieniającej się rzeczywistości

Rodzaj treści – schematów poznawczych	Charakterystyka
Oczywistości	Przeświadczenia, które mają status wiedzy pewnej, niebudzącej wątpliwości, założonej, a nie dowiedzionej, umożliwiającej postrzeganie świata poprzez ramy jakiegoś powszechnego wzoru
Zwyczajności	Przeświadczenia, które już wymagają uzasadnienia, ale nie zaskakują, są płaszczyznami konsensusu i organizują postrzeganie świata, operując schematami przypisującymi niektórym cechom rzeczywistości walor powszechności. Są instrumentami poznawczymi wykorzystywanymi w praktyce codziennej. Służą utwierdzeniu się słuszności sądów oczywistych

¹¹ J. Łotman, B. Uspieński, *„Odszczepienie” i „odszczepieństwo” jako pozycje społeczno-psychologiczne w kulturze rosyjskiej – na materiale z epoki przedpiotrowej („Swoje” i „obce” w historii kultury rosyjskiej)*, [w:] *Semiotyka dziejów Rosji*, red. B. Żyłko, tłum. B. Żyłko, Wydawnictwo Łódzkie, Łódź 1993, ss. 62–77.

¹² Z. Bauman, *Ponowoczesność jako źródło cierpień*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2000, ss. 11–34; M. Douglas, *Czystość i zmaza. Analiza pojęć nieczystości i tabu*, tłum. M. Bucholc, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2007, *Seria Antropologiczna*.

¹³ J. Goćkowski, *Definicja sytuacji w perspektywie antropologii wiedzy*, [w:] *Oglądy i obrazy świata społecznego*, red. J. Goćkowski, P. Kisiel, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 1997, s. 167.

Rodzaj treści – schematów poznawczych	Charakterystyka
Osobliwości	Przeświadczenia, które wymagają wyjścia poza ogólne schematy, burzą ład epistemiczny, dziwią swoją odmiennością względem zwyczajności, stanowią przeciwstawienia dla oczywistości

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Gumuła, *Teoria osobliwości społecznych. Zaskakująca transformacja w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 13.

Na gruncie tych rozważań warto pamiętać, że organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego, stanowiąc jeden z kluczowych elementów systemu politycznego, podlegają takim samym przeobrażeniom jak system i społeczeństwo. Z racji tego trzeci sektor należy badać nie tylko pod kątem występujących typowości relacji pomiędzy tymi podmiotami, lecz także osobliwości, które w praktyce tworzą funkcjonujący system społeczny, stają się jego składnikami, a nie wyizolowanymi faktami. Jak podsumowuje Wiesław Gumuła, bliskie sąsiedztwo występujących schematów poznawczych w pewnych okolicznościach staje się zapowiedzią dynamicznych zmian, których ramy tylko w pewnym stopniu wyznaczają dotychczasowe prawidłowości. Pojawiają się również nowe zaskakujące prawidłowości, które biorą początek w osobliwościach ustrojowych. Przebieg transformacji ma więc w sobie coś z „prawa niespodzianki”, jako że na początku tego procesu niezwykle trudno jest przewidzieć, w jakim stopniu i do której części zasobów osobliwych odwołają się jednostki i zbiorowości, dążąc do zmian lub się im przeciwstawiając¹⁴.

Teoretyczną bazą dla przybliżenia zjawiska osobliwości pozarządowego sektora niekomercyjnego w Rosji będzie sformułowana przez Piotra Sztompkę koncepcja ram życia społecznego, którą wyznaczają cztery wymiary struktur społecznych: 1. normatywne, 2. idealne (mentalne), 3. interesów społecznych i 4. interakcyjne.

1. **Struktura normatywna** stanowi „sieć relacji pomiędzy występującymi w obrębie organizacji regułami działania różnych osób zajmujących różne pozycje. Pod tym względem całościowa charakterystyka struktury to zgodność, wzajemna komplementarność, symetryczność tych reguł, precyzyjne rozgraniczenie kompetencji, sensowny podział pracy”¹⁵. To czysto formalne zaprezentowanie cech normatywnej struktury życia społecznego, choć może dawać złudzenie harmonijności, w rzeczywistości ma naturę chaotyczną. Reguły działania są zazwyczaj wzajemnie niezgodne, nieprzystające do sie-

¹⁴ W. Gumuła, *Teoria osobliwości społecznych. Zaskakująca transformacja w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 18.

¹⁵ P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2012, s. 174.

bie, blokujące się nawzajem, zaś ich kompetencje – zachodzą na siebie¹⁶. Ta warstwa życia społecznego określana jako normatywna zawiera się w części poświęconej regulacjom prawnym odnoszącym się do funkcjonowania pozarządowego sektora niekomercyjnego w Rosji.

2. **Struktura idealna** życia społecznego, określana również jako mentalna, tworzy z kolei „sieć relacji pomiędzy występującymi w obrębie organizacji przekonaniami i poglądami osób zajmujących różne pozycje. Tutaj znów występuje istotna różnica między strukturami homogenicznymi pod względem przekonań, niezależnie od ich treści, oraz organizacjami heterogenicznymi pod tym względem”¹⁷. O ile te pierwsze charakteryzuje konsensus, o tyle te drugie – pluralizm poglądów. Różnica sprowadza się do tego, czy poglądy i przekonania charakterystyczne dla partnerów organizacji są szerzej znane, czy też nie. W tym przypadku zatem można stwierdzić, że struktura idealna stanowi odwzorowanie systemów przejrzystych w odniesieniu do homogenicznego układu bądź systemów sekretnych, jeżeli jest mowa o wymiarze stosunków heterogenicznych¹⁸. Można ją określić jako świadomość zbiorową lub społeczną. Egzemplifikację tej strony sfery życia społecznego społeczeństwa rosyjskiego stanowi wspólny system aksjologiczny w odniesieniu do procesu postrzegania rzeczywistości społeczno-politycznej, decydentów, zajmowanych przez polityków stanowisk, które zgodnie z głęboko podzielaną tradycją ulegają personifikacji, strategii zarządzania państwem bądź określonym terytorium, instytucji politycznych i społeczeństwa obywatelskiego, lecz także w stosunku do postrzegania samego siebie jako jednostki żyjącej w *socium*. Wartości te znajdują wyraz w różnego rodzaju deklaracjach, programach czy dokumentach założycielskich poszczególnych organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego, które wspólnie z innymi instytucjami społeczeństwa obywatelskiego tworzą ową strukturę społeczną.
3. Kolejna struktura ukierunkowana na zwiększenie szans na dostęp do społecznie cenionych dóbr, a więc przywilejów lub upośledzeń, odnosi się do sfery życia społecznego zorientowanej na zaspokajanie potrzeb. **Wymiar interesów** może przybierać charakterystyczne kształty niezależnie od tego, o jakie interesy chodzi, co w praktyce przekłada się na polaryzację stanowisk w sytuacji interesów zbieżnych lub podobnych do siebie, jak również gdy są one odmienne. Przykładem organizacji o zbieżnych oczekiwaniach jest rodzina, w ramach której znaczna pula interesów nie tylko jest wspólna, lecz także odnosi się do wszystkich jej członków¹⁹.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

W podobnym duchu działają formacje społeczne rosyjskiego sektora pozarządowego, które pod względem deklarowanych celów zachowują względną jednomyślność – organizacje ekologiczne czy organizacje ochrony praworządności. Natomiast przykładem struktury o przeciwnych oczekiwaniach może być rząd, gdzie każdy resort usiłuje przeforsować własne postulaty i uzyskać największe środki na ich realizację. Proces ten z kolei w sposób bezpośredni przekłada się na funkcjonowanie powoływanych odgórnie instytucji społeczeństwa obywatelskiego, które nie znajdują wspólnego mianownika z powoływanymi oddolnie różnego autoramentu strukturami społecznymi. Jeżeli potraktujemy w tym przypadku państwo jako organizację, w której występują na szeroką skalę nie tylko odmienne, ale także nierówne interesy i szanse życiowe związane z zajmowanymi w jej obrębie pozycjami, mamy wówczas do czynienia z nieegalitarną strukturą organizacji. Polaryzacja interesów i potrzeb w obrębie rosyjskiego systemu i społeczeństwa jest zjawiskiem permanentnym, któremu nie są w stanie zaradzić obecnie rządzący.

Ten model struktury, idąc śladem rozważań Ralfa Dahrendorfa, nazwać możemy „imperatywnie skoordynowanymi zrzeszeniami” (*imperatively coordinated associations*)²⁰, którą to strukturę charakteryzuje nieuchronna sprzeczność interesów pomiędzy przełożonymi i podwładnymi, zarządzającymi i pracownikami. Grupy społeczne w różnych stowarzyszeniach są połączone ze sobą poprzez wspólne interesy. Dahrendorf wyjaśnia, że ukryte interesy są naturalne i powstają nieświadomie w konflikcie między rządzącymi a rządzonymi. Określa interesy jawne jako ukryte, gdy są realizowane. Podsumowując, Dahrendorf uważa, że rozumienie władzy (*authority*) jest kluczem do zrozumienia konfliktu społecznego.

Gdyby spojrzeć na organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego jako reprezentantów grup interesu, w ramach ciekawej perspektywy jego funkcjonowania w szeroko definiowanej koncepcji konfliktu, to trzeba wskazać na następujące pozycje, które owe grupy mogą zajmować. Dążąc do artykulacji swoich interesów, quasi-grupy (*quasi-groups*), grupy interesu (*interest groups*) i grupy konfliktowe (*conflict groups*) stają się uczestnikami konfrontacji pomiędzy warstwami „dowodzenia” (*command class*) i „posłuszną” (*obey class*) społeczeństwa rosyjskiego. Jeżeli quasi-grupy są „agregatami zasiedziałyich stanowisk o identycznym znaczeniu dla roli”²¹, zaś

²⁰ R. Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford University Press, Stanford, California 1959, p. 138.

²¹ G. Ritzer, *Sociological Theory*, McGraw-Hill, New York 2008, pp. 266, 268; A. Kenneth, *Contemporary Social and Sociological Theory. Visualizing Social Worlds*, Pine Forge Press, Thousand Oaks 2006, p. 164.

grupy interesów wywodzą się z quasi-grup i są zorganizowane jako struktury członkowskie o określonych formie organizacyjno-prawnej, programie lub celu, to główna różnica w ich postrzeganiu przejawia się w tym, że grupy interesu są w stanie zorganizować się i mieć poczucie „przynależności” lub tożsamości²². Rozważania Dahrendorfa znajdują potwierdzenie w odniesieniu do perspektywy, zgodnie z którą pozarządowy sektor niekomercyjny, bardzo często podejmując się roli pośrednika w społecznych relacjach pomiędzy ośrodkiem władzy a społeczeństwem, odgrywa *de facto* rolę grup interesu i/lub grup nacisku. Nie jest to oczywiście właściwość charakterystyczna wyłącznie dla obszaru rosyjskiego, jednakże w tych uwarunkowaniach jego usytuowanie względem władzy zależne jest w pierwszym rzędzie od stosunku decydentów wobec sektora społecznego.

4. Ostatnią prezentowaną strukturą życia społecznego, prócz wspomnianych uprzednio: 1. normatywnej; 2. idealnej (mentalnej); 3. struktury interesów społecznych, jest **wariant interakcyjny**, zakładający typowe formy komunikacji między osobami zajmującymi różne pozycje w organizacji. Właściwością tych relacji jest otwartość nierozłącznie powiązana z łatwością nawiązywania kontaktów i ich podtrzymywania. Może jednak wystąpić proces odwrotny, skutkujący licznymi przeszkodami i ograniczeniami utrudniającymi ową komunikację²³. Tam, gdzie mamy do czynienia z zaufaniem pomiędzy członkami danej organizacji, podbudowanym wcześniejszymi praktykami, występują struktury otwarte. W przypadku państwa autorytarnego o dziedzictwie ustroju komunistycznego, takiego jak Rosja, nie wykształciły się modele struktur tak otwartej, jak i zamkniętej, lecz model mieszany – przejściowy pomiędzy rozwiązaniami demokratycznymi a autorytarnymi.

Opierając się na wypracowanych koncepcjach tożsamości strukturalnej systemu oraz społecznej tożsamości jednostek, stwierdzić należy, że struktury społeczne są swoistymi zasobami dla uczestników życia zbiorowego, o ich kapitał społeczny trzeba dbać i można się nim posługiwać. Natomiast w przypadku zachodzącej transformacji systemu, w której czynny udział jako aktorzy biorą struktury społeczne, podkreślić trzeba, że szanse jej powodzenia, bez względu na przyjęty wektor zmiany, zależą tak od zewnętrznych wpływów, jak i od wewnętrznego potencjału zmian społecznych. W toku przeobrażeń uwidaczniają się jednakże nie tylko zjawiska o charakterze wspomnianej uprzednio typowości, czyli struktury pospolite, lecz również struktury osobliwe – osobliwości. Przywołane w niniejszym studium zjawisko osobliwości można scharakteryzować w następujący sposób:

²² *Ibidem*.

²³ P. Sztompka, *op. cit.*, s. 175.

1. Pojęcie osobliwości bliskie jest m.in. pojęciom wyjątkowości, niezwykłości, dziwności, obcości, oryginalności, rzadkości, lokalności, częstkowości.
2. Wiele osobliwości przesądza o swoistych właściwościach systemu, w którym funkcjonują, a więc nie można im odmówić cechy istotności (choćby pierwotne ontologicznie, a więc niezbędne dla tożsamości systemu, są typowe i powszechne więzi społeczne).
3. Wyjątkowość i częstkowość odróżnia osobliwości od struktur pospolitych, które są typowe i powszechne w skali systemu społecznego – co z kolei prowadzi do wniosku, że typowości są więziami społecznymi, które obejmują cały system.
4. Pojęcie osobliwości społecznych nie ma charakteru samoistnego czy też pierwotnego, lecz wtórny i kontekstualny, jako że jest definiowane przez odwołanie się do relacji z pojęciami obejmującymi szersze klasy faktów społecznych²⁴.

Reasumując, przyjąć należy, że osobliwościami społecznymi są takie składniki systemu społecznego, które: po pierwsze, „są częstkowymi faktami społecznymi o lokalnym zasięgu, podczas gdy typowości społeczne przenikają cały system”; po drugie, „są faktami społecznymi o strukturze zasadniczo różniącej się od struktury kontekstu społecznego, w którym się znajdują”; po trzecie, „pozostają w nietypowych relacjach z systemem oraz innymi jego składnikami”; po czwarte, „są relatywnie rzadkimi faktami w porównaniu z typowościami, przez co nabywają status wyjątków”. Innymi słowy mówiąc, osobliwości naruszają ład otoczenia, przekształcając się w **enklawy alternatywnego porządku**²⁵.

W odniesieniu do pozarządowego sektora niekomercyjnego i jego funkcjonowania w rosyjskiej rzeczywistości XXI wieku śmiało można stwierdzić, że na porządku dziennym występują mentalne (idealne), normatywne, interakcyjne lub stratyfikacyjne fakty społeczne. Mocno zakorzenione w mentalnym i normatywnym wymiarze społeczeństwa rosyjskiego najczęściej przyjmują postać: niezwyklej wizji i obrazów życia społecznego, kategorii, które nie przystają do upowszechnionych schematów poznawczych, nietypowych ról, instytucji i procedur społecznych, ekskluzywnych praktyk społecznych czy nietypowych związków pozycji społecznych, które nie przystają do swojskiego układu dystansów społecznych.

Pierwotnym wobec pozostałych elementów kształtujących warunki środowiskowe dla funkcjonowania pozarządowego sektora niekomercyjnego w Rosji jest system prawny. Niewyczerpanymi zasobami dla dzisiejszego, ukształtowanego na drodze ewolucji jego modelu pozostają doświadczenia rozwiązań prawnych systemu, począwszy od czasów Rosji przedrewolucyjnej, poprzez okres sowiecki, na dobie rozwiązań charakterystycznych dla epoki postkomunistycznej

²⁴ W. Gumuła, *op. cit.*, ss. 31–32.

²⁵ *Ibidem*.

skończywszy. Nie stanowi on zatem jednolitego wytworu działalności prawodawczych organów, ale mocno zróżnicowany amalgamat rozwiązań prawnych, silnie uwarunkowany działaniami poszczególnych ośrodków decyzyjnych wobec problemów bieżącej dla danego okresu polityki wewnętrznej.

Powyższy opis odnosi się również do regulacji prawnych definiujących funkcjonowanie sektora społecznej aktywności we współczesnej Rosji. Ustawodawstwo warunkujące jego występowanie w rosyjskiej rzeczywistości jest właśnie wynikiem uzależnienia sfery społecznej od sfery politycznej. Dlatego, poddając analizie uwarunkowania prawne działalności organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego, należy podkreślić ten element rosyjskiego systemu politycznego – silne podporządkowanie wszystkich obszarów życia społecznego, kulturalnego i gospodarczego woli politycznej ośrodka decyzyjnego. W zależności od ukierunkowania celów politycznych decydentów polityka wobec sektora pozarządowego charakteryzuje się ujęciem sinusoidalnym, co wskazuje na występujące na przemian podejście albo wspierające, albo negujące istotę jego obecności i konieczności działania. Obecność struktur państwowych jako stały i niekwestionowany element badanej rzeczywistości jest nie tylko zauważalna, ale wręcz niezbędna dla efektywnego funkcjonowania państwa. Wszystko jednak sprowadza się do oceny stopnia dominacji sektora rządowego nad dwiema pozostałymi sferami aktywności państwa i społeczeństwa. Będzie ona możliwa właśnie dzięki prześledzeniu w pierwszym rzędzie procesu legislacyjnego, który nadaje ramy i określa stopień (nie)zależności wszystkich trzech sektorów od siebie oraz podstaw prawnych funkcjonowania i kooperacji. Prowadzi to także do zadania pytań o naturę obowiązującego reżimu politycznego, w ramach którego działają niezależne stowarzyszenia: czy warunkiem ich istnienia jest funkcjonowanie państwa demokratycznego? Jak kształtują się ramy prawne i prawa obywatelskie stanowiące *conditio sine qua non* państwa demokratycznego, za które, w myśl Konstytucji FR z 1993 roku, uznawane jest Rosja? Czy w państwie o hybrydalnym reżimie władzy istnienie sektora społecznego jest niezbędne?

Skoro za efektywne państwo uznać możemy takie, w którym te trzy sektory nie tylko ze sobą współgrają, ale także stanowią „zdrową” przeciwwagę dla siebie nawzajem, pytanie następne odnosi się do kwestii realizowanych przez organizacje trzeciego sektora zadań, które z kolei wynikają z wypełnianych przez nie funkcji. Ponieważ każde odkształcenie w tym obszarze skutkuje zaburzeniami w obrębie funkcjonowania nie tylko państwa jako takiego, ale też każdego z tych sektorów, zatem w obrębie zainteresowań znajdzie się analiza rosyjskich uwarunkowań prawnych, stanowiących fundament działalności organizacji społecznych w dzisiejszej Rosji, z zastrzeżeniem jednak, że oparta ona będzie na podejściu decyzyjnym, albowiem odpowiada ono tradycyjnemu rosyjskiemu modelowi postrzegania państwa, społeczeństwa i jednostki w systemie politycznym Federacji Rosyjskiej.

Przyjmując, że rosyjski pozarządowy sektor niekomercyjny tworzą struktury społeczne opisywane za pomocą używanych naprzemiennie pojęć o charakte-

rze teoretycznym, takich jak: „organizacja społeczna”, „organizacja *non profit*”, „organizacja niekomercyjna”, „organizacja pozarządowa”, „organizacja trzeciego sektora”, „organizacja sektora pozarządowego”, można stwierdzić, że opisują one formację, która:

1. nie jest częścią aparatu państwowego, nawet jeśli może otrzymać wsparcie ze źródeł rządowych;
2. nie może, zgodnie z prawem, dzielić zysku pomiędzy właścicieli bądź inne osoby kontrolujące organizację, tj. członków, udziałowców, fundatorów, pracowników czy członków organów;
3. posiada strukturę i wykazuje regularność w swoich działaniach, niezależnie od tego, czy jest sformalizowana i posiada statut, czy jest nieformalnym związkiem, czy też została zarejestrowana zgodnie z prawem;
4. jest dobrowolna pod względem członkostwa;
5. nie dąży do władzy;
6. jest samorządna;
7. odznacza się kolegialnością;
8. przeznacza ewentualne nadwyżki na cele statutowe²⁶.

Powyższą definicję operacyjno-strukturalną wypracowaną podczas międzynarodowych badań nad sektorem niekomercyjnym uzupełnić należy o ujęcie funkcjonalne²⁷, które zwraca uwagę na podział zadań w społeczeństwie pomiędzy różne formy organizacyjne, przy założeniu o trójsektorowej definicji państwa.

Sektor pierwszy, zwany rządowym lub publicznym, tworzą organy władzy państwowej, drugi – przedsiębiorcy, zaś trzeci, społeczny – właśnie organizacje pozarządowe. Granice pomiędzy nimi wpływają na podział zadań, zgodnie z którym organizacje społeczne jako stowarzyszenia o charakterze dobrowolnym nie mogą posiadać kompetencji władczych wobec obywateli, w tym do wydawania decyzji administracyjnych, nie stanowią części struktury władz samorządowych bądź zawodowych, a także nie działają w celu osiągnięcia zysku. W tym przypadku można uszczegółowić termin „organizacja *non profit*”, proponując inną, bardziej adekwatną nazwę – „**organizacja *not for profit***”, która oznacza, że **zysk**, jeśli w tych organizacjach jest osiągany, **stanowi uboczny element ich działalności**²⁸.

²⁶ L. M. Salamon, W. S. Sokolowski, R. List, *Global Civil Society. An Overview*, Center for Civil Society, Studies Institute for Policy Studies, The Johns Hopkins University, Baltimore 2003, pp. 7–8.

²⁷ J. G. Simon, *Foreword*, [w:] D. R. Young, *If Not For Profit, For What? A Behavioral Theory of the Nonprofit Sector Based on Entrepreneurship*, Lexington Books, Lexington-Massachusetts-Toronto 1983, *Faculty Books. Book 1*, [on-line:] <http://scholarworks.gsu.edu/facooks2013/1> – 15 VII 2018.

²⁸ M. Kisilowski, *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*, LexisNexis Polska, Warszawa 2009, s. 33.

O prawnym zakazie podziału zysku pomiędzy osoby kontrolujące organizację społeczną świadczy obowiązująca również w ustawodawstwie rosyjskim zasada **non-distribution constraint – zakazu dystrybucji**. Autorem tego pojęcia jest Henry Hansmann, który wskazał na nie jako na główną cechę odróżniającą sektor niekomercyjny od komercyjnego. Według Hansmanna „zarobki netto, jeśli występują, muszą być zachowane i przeznaczone w całości na finansowanie dalszej produkcji usług, do których dostarczania organizacja została powołana”²⁹. W rosyjskiej rzeczywistości dopuszczenie do zużytkowania pozyskanych środków finansowych, a ukierunkowanych na realizację celów statutowych, wielokrotnie okazywało się *sui generis* warunkiem przeżycia i dalszej działalności stowarzyszenia.

Zgodnie z podejściem funkcjonalnym trzeciemu sektorowi przypisane zostały wypływające wprost z legislacji zadania. Idąc za dalszymi rozważaniami Hansmanna, przywołać można trzy grupy norm stanowiące fundament rozwiązań prawnych nie tylko w Rosji, ale także w Stanach Zjednoczonych czy w Polsce. Odwołanie się do doświadczeń europejskich i amerykańskich jest dowodem na dużą zbieżność regulacji rosyjskich z pozostałymi. Pod względem zatem praktyki normotwórczej ustawodawstwo rosyjskie, odnosząc się do działalności, funkcjonowania, kontroli i nadzoru organizacji społecznych będących oddolną inicjatywą społeczną, nie odbiega od tożsamyh praktyk innych państw demokratycznych. Odmienne zupełnie cechą rosyjskiej rzeczywistości pozostaje doświadczenie dnia codziennego, które niejednokrotnie odbiega od stanowionego prawa.

Zasady prawa ustrojowego, prawa preferencji i prawa działalności komercyjnej³⁰ implikują następujący podział zadań:

1. określenie celów i ustroju wewnętrznego organizacji sektora pozarządowego;
2. przydzielenie publicznoprawnych preferencji (m.in. podatkowych) oraz sposobu wspierania bądź powierzania przez administrację różnego rodzaju usług publicznych podmiotom należącym do sektorów tak komercyjnego, jak i niekomercyjnego;
3. umożliwienie prowadzenia działalności komercyjnej w dopuszczalnych przez normy prawne zakresie i skali, które z kolei wpływają na zakres zadań społecznych realizowanych przez trzeci sektor.

Klamrą spinającą powyższe regulacje, która stanowi organiczną część każdego z wymienionych obszarów prawa, jest **prawo nadzoru państwowe-**

²⁹ H. Hansmann, *The Role of Nonprofit Enterprise*, „The Yale Law Journal” 1980, Vol. 89, № 5, p. 838, <https://doi.org/10.2307/796089>.

³⁰ Idem, *The Evolving Law of Nonprofit Organizations. Do Current Trends Make Good Policy*, „Case Western Reserve Law Review” 1989, Vol. 39, № 3, p. 807, [on-line:] <http://scholarlycommons.law.case.edu/caselrev/vol39/iss3/8> – 15 VII 2018.

go. Jego obecność jest kluczowa, albowiem stanowi mechanizm, który może zapewnić skuteczność każdego rodzaju norm publicznoprawnych regulujących trzeci sektor³¹.

Przedmiotem zainteresowania w niniejszym studium będą regulacje prawne odnoszące się do zinstytucjonalizowanych inicjatyw obywatelskich, „które nie mają celu zdobycia władzy czy uczestniczenia w grze politycznej, ale które istnieją po to, aby – po pierwsze – rozwiązywać problemy społeczne, z których rozwiązywaniem państwo sobie nie radzi, albo też nie bierze udziału w ich rozwiązywaniu, a po drugie, aby wprowadzić do dyskursu publicznego taką interpretację świata społecznego, która jest bliska wszystkim członkom określonej organizacji pozarządowej”³².

Zaprezentowana powyżej koncepcja prawna stanowi wstęp do rozważań nad pozarządowym sektorem niekomercyjnym jako fundamentem społeczeństwa obywatelskiego, by w toku ewolucji koncepcji administrowania państwowego stać się jednym z kluczowych czynników współkształtujących nowy model strategii zarządzania społeczno-państwowego, oparty na synergii międzysektorowej współpracy.

Społeczeństwo obywatelskie, którego emanacją są organizacje pozarządowe-go sektora niekomercyjnego, „nie może powstać z inicjatywy władz, zgodnie z ich życzeniem lub instrukcjami, zaś próbowanie stworzenia społeczeństwa obywatelskiego «odgórnie» jest absolutnie bezproduktywne, praktycznie niemożliwe, a nawet niebezpieczne. Ponieważ rośnie niezależnie, ma własną bazę i żywi się duchem wolności, i dopiero wtedy staje się prawdziwie obywatelskie”³³. Oznacza to, że stanowi ono dobrowolną samoorganizację członków społeczeństwa w celu realizacji i zaspokajania wspólnych potrzeb i interesów. W tym ujęciu, jeżeli władza państwowa jest narzędziem przywództwa (kontroli) społeczeństwa, które charakteryzuje się zaufaniem do specjalnego zinstytucjonalizowanego i legalnego aparatu przymusu, to wówczas mamy do czynienia z jednej strony z systemem samoorganizującym się z horyzontalnymi powiązaniem społecznymi między członkami społeczeństwa, z drugiej zaś systemem hierarchicznym z wertykalnymi powiązaniem społecznymi. Tak skonstruowane pole definicyjne społeczeństwa obywatelskiego pozwala na pogłębioną refleksję nad fenomenem jego funkcjonalności w warunkach państwa transformującego się o nieustalonym ostatecznie wektorze przeobrażeń ku poliarchii czy ku autorytaryzmowi. Osobliwości funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w warunkach pań-

³¹ M. Kisilowski, *op. cit.*, ss. 36–40.

³² E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 230.

³³ В. В. Путин, *Выступление на открытии Гражданского форума от 21 ноября 2001 года*, Москва, [on-line:] <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21408> – 4 II 2019.

stwa autorytarnego, jakim bez wątpienia jest współcześnie Rosja, umożliwiają zatem odkrycie również osobiowości nie tylko systemu politycznego, lecz także wyjątkowości pozarządowego sektora niekomercyjnego.

2. Cel pracy i tezy

Celem głównym zaprezentowanego studium jest przybliżenie specyfiki rosyjskiego pozarządowego sektora niekomercyjnego jako zjawiska o tralistycznej proveniencji w warunkach państwa transformującego się bez jednoznacznie dookreślonego wektora owych zmian. Towarzyszące temu procesowi przeobrażenia, diagnozujące *status rerum*, można sklasyfikować pod postacią poniższych tez.

Po pierwsze, rosyjski pozarządowy sektor niekomercyjny, działając w warunkach omnipotencji władzy politycznej, potrafi zachować niezależność w zakresie zarządzania, polityki kadrowej i informacyjnej.

Po drugie, rosyjski pozarządowy sektor niekomercyjny, funkcjonując w warunkach nieskonsolidowanego państwa autorytarnego, podlega tożsamym jak państwo i społeczeństwo procesom transformacji, ponieważ stanowi żywą ich tkankę społeczną.

Po trzecie, hegemoniczna dotychczas pozycja centralnego ośrodka decyzyjnego ulega osłabieniu na skutek zachodzących przeobrażeń; do głosu dochodzą bowiem problemy, z którymi sama struktura władzy nie jest w stanie sobie poradzić.

Po czwarte, wraz z zachodzącymi przeobrażeniami sfery społeczno-ekonomicznej społeczeństwa rosyjskiego przededefiniowaniu ulega dotychczasowa strategia rozwoju państwa, oparta na państwowym modelu zarządzania. W jej miejsce wchodzi mechanizmy zarządzania bazujące na społeczno-państwowych praktykach administrowania.

Po piąte, czynnikiem determinującym procesy modernizacyjne w państwie rosyjskim paradoksalnie nie jest centralny ośrodek władzy, ale człowiek – obywatel – jednostka coraz bardziej świadoma swoich praw i obowiązków, która tego samego oczekuje od rządzących i rości sobie prawo do niezależnej oceny sposobu ich funkcjonowania, jak również do sprawowania kontroli społecznej i obywatelskiej w stosunku do procesu zarządzania państwem. Uczestnictwo społeczne w procesie zarządzania odbywa się na podstawie zadeklarowanych, ale w pierwszym rzędzie zrealizowanych projektów prospołecznych, biorąc pod szczególną uwagę kwestie efektywności danych organów władzy na poszczególnych jej szczeblach oraz skuteczności. Źródłem informacji o takich działaniach są nie tylko tradycyjne media, takie jak radio czy telewizja, ale także Internet, nad którym władza rosyjska nie ma na razie możliwości zapanowania.

3. Stan badań i krytyka literatury

Literatura przedmiotu o sektorze pozarządowym w Rosji znajduje się w dużo szerszej literaturze przedmiotu zorientowanej przede wszystkim na analizę zmian zachodzących w państwie rosyjskim. Uchwycenie procesu implementacji założeń strategii polityki wewnętrznej wobec sektora społecznego najczęściej jest realizowane przy wykorzystaniu możliwości procesu eksplanacyjnego, jakie dają cztery dyscypliny: nauk prawnych, o polityce, historii i socjologii. Również prezentowane studium pod tym względem nie odbiega od powyższego założenia.

Dominującym na obszarze rosyjskojęzycznym ujęciem jest analiza prawna, która ma za zadanie przybliżenie procesu powstawania i funkcjonowania form instytucjonalno-prawnych oraz finansowych podstaw działalności niekomercyjnych organizacji pozarządowych. Cechą charakterystyczną tego typu literatury jest fakt, iż autorzy, badając zagadnienia zorientowane na przeobrażenia życia społeczno-politycznego i prawno-gospodarczego, niejednokrotnie w sposób wnikliwy dokonują analizy rosyjskiego stanu prawnego, poczynając od okresu Rosji przedrewolucyjnej, poprzez burzliwy wiek XX, aż do drugiej dekady XXI stulecia. Dominujące podejście prawne do badanego zagadnienia wynika przede wszystkim z dostępności do kodeksów, aktów prawnych zarówno szczebla ogólnopaństwowego – federalnego – jak i każdego z podmiotów Federacji Rosyjskiej, tzw. innych aktów normatywnych, a także wypływa z powściągliwości badaczy wobec tematu, który w dzisiejszych realiach postrzegany może być jako działalność ekstremistyczna³⁴. Pod względem intensywności wydawania opracowań prawnych stwierdzić należy, że cały okres władztwa Władimira W. Putina jest przedmiotem pogłębionej analizy. Do dyspozycji badaczy są m.in. trzy główne witryny internetowe, na których zamieszczone są państwowe akty prawne, począwszy od 1600 roku po te najnowsze: *Сайт Конституции Российской Федерации*³⁵ oraz *Информационно-правовой портал России*³⁶, obejmujące swym zasięgiem ustawodawstwo czasów ZSRR i FR tak na poziomie federalnym, jak i poszczególnych podmiotów; profesjonalny serwis usług prawnych Kompania „Konsultant Plus”, na której stronach można znaleźć nie tylko wspomniane akty

³⁴ *Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» С изменениями и дополнениями от: 27 июля 2006 г., 10 мая, 24 июля 2007 г., 29 апреля 2008 г., 25 декабря 2012 г., 2 июля 2013 г., 28 июня, 21 июля, 31 декабря 2014 г., 8 марта, 23 ноября 2015 г., [on-line:] <http://base.garant.ru/12127578/#friends#ixzz4k56EFb36> – 15 VI 2017; «Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» (утв. Президентом РФ 28.11.2014 № Пр-2753), [on-line:] <http://legalacts.ru/doc/strategija-protivodeistviya-ekstremizmu-v-rossiiskoi-federatsii-do/> – 15 VI 2017.*

³⁵ *Сайт Конституции Российской Федерации*, [on-line:] <http://constitution.garant.ru/> – 11 IV 2019.

³⁶ *Информационно-правовой портал России*, [on-line:] <http://bestpravo.com/> – 11 IV 2019.

normatywne, lecz także liczne komentarze i analizy obowiązującego ustawodawstwa³⁷. Ważną funkcją tej ostatniej witryny jest jej dostępność nie tylko dla urzędników państwowych, lecz także dla przedstawicieli władz regionalnych i municypalnych, zwykłych obywateli oraz działaczy pozarządowego sektora niekomercyjnego.

Podobną rolę można przypisać dostępnym zbiorom aktów prawa rosyjskiego. Na gruncie polskiego obszaru wydawniczego dostępna jest niestety tylko jedna taka pozycja: *Rosyjskie prawo konstytucyjne*, t. 1–3, pod redakcją Wiesława Staśkiewicza³⁸, która mimo zdezaktualizowania części zawartych tam rozwiązań prawnych pozwala jednak zapoznać się z oficjalnie uznaną przez władze rosyjskie nomenklaturą prawniczą. Cennym głosem w dyskusji nad sektorem pozarządowym jest monografia autorstwa Macieja Kisilowskiego, który w sposób erudycyjny przeprowadza analizę funkcjonalną prawa rządzącego trzecim sektorem. Mimo że jest ona poświęcona polskim realiom, to jednak pod względem poszukiwania modelu prawa sektora pozarządowego w pełni zasługuje na przywołanie³⁹. Inną zwartą pozycją, w której treści odnaleźć można rozdziały poświęcone ogólnym, w tym międzynarodowym, regulacjom prawnym odnoszącym się do organizacji pozarządowych, jest monografia: *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim* pod redakcją Małgorzaty Załuskiej i Jerzego Boczonია⁴⁰.

Z kolei w szeregu prac rosyjskojęzycznych, które poświęcone są prawnemu ujęciu zagadnienia, znaleźć można m.in. *Правовой статус некоммерческих организаций в России, Практическое пособие* (1996)⁴¹, *Неправительственные. Десятилетие выживания* (2008)⁴², *Права человека. Международные и российские механизмы защиты* (2003)⁴³, *Неправительственные правозащитные организации в Российской Федерации* (2003)⁴⁴, *«Мемориал»: становление* (2013)⁴⁵ czy *Некоммерческое право*, wydane w 2012 roku pod patronatem

³⁷ *Компания «Консультант Плюс»*, [on-line:] <http://www.consultant.ru/> – 11 IV 2019.

³⁸ *Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne*, t. 1: *Ustrój*, t. 2: *Polityczna organizacja społeczeństwa*, t. 3: *Funkcjonowanie Federacji*, red. W. Staśkiewicz, tłum. A. Kubik, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 2005.

³⁹ M. Kisilowski, *op. cit.*

⁴⁰ M. Załuska et al., *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, red. M. Załuska, J. Boczoń, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1998.

⁴¹ *Правовой статус некоммерческих организаций в России. Практическое пособие*, ред. Н. Ю. Беляева, «АИА-Принт», Москва 1996.

⁴² Р. Х. Ахметгалиев et al., *Неправительственные. Десятилетие выживания*, ред. Д. А. Колбасин, Издательство «Отечество», Казань 2008.

⁴³ А. Азаров, В. Ройтер, К. Хюфнер, *Права человека. Международные и российские механизмы защиты*, Московская школа прав человека, Москва 2003.

⁴⁴ А. Г. Майстренко, *Неправительственные правозащитные организации в Российской Федерации*, Российская Государственная Библиотека, Москва 2003.

⁴⁵ Е. Г. Путилова, *«Мемориал»: становление*, Издательство «Перо», Москва 2013.

International Center for Not-for-Profit Law i Amerykańskiej Agencji Rozwoju Międzynarodowego (USAID)⁴⁶. Ciekawymi autorskimi opracowaniami są m.in. *Право некоммерческих организаций. Учебное пособие* autorstwa Olega A. Kożewnikowa⁴⁷, *Некоммерческие организации. Виды. Создание. Управление. Конспект лекций* Julii S. Siergiejewej⁴⁸, Władleny W. Łysenko praca porównawcza o stowarzyszeniach społecznych działających na obszarze Federacji Rosyjskiej, Mołdawii i Naddniestrza⁴⁹, praca wieloautorska *Управление финансами некоммерческих организаций. Учебное пособие*⁵⁰ czy monografia autorstwa Iriny W. Miersijanowej *Третий сектор: определение, терминология, границы, данные исследований и тенденции развития*⁵¹.

Źródłem informacji o charakterze prawnym są także specjalistyczne czasopisma, na których łamach często publikuje się liczne analizy prawne odnośnie do prawnego aspektu funkcjonowania pozarządowego sektora niekomercyjnego, zawierające niejednokrotnie dość krytyczne uwagi na jego temat. Pośród nich odnaleźć można: «Журнал российского права»⁵², «Некоммерческие организации в России»⁵³, «Экономика и жизнь. Ваш партнер-консультант»⁵⁴, «Труд и социальные отношения»⁵⁵, «Право и экономика»⁵⁶, «Хозяйство и право»⁵⁷, «Российское правосудие»⁵⁸, «Российское право: состояние, перспективы, комментарии»⁵⁹.

⁴⁶ *Некоммерческое право (Учебное пособие)*, ред. А. Идрисов, Международный центр некоммерческого права (ICNL), Бишкек 2012.

⁴⁷ О. А. Кожевников, *Право некоммерческих организаций. Учебное пособие*, Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», Москва 2012.

⁴⁸ Ю. С. Сергеева, *Некоммерческие организации. Виды. Создание. Управление. Конспект лекций*, Издательство «А-Приор», Москва 2010.

⁴⁹ В. В. Лысенко, *Правовой статус и роль общественных объединений в системе внутригосударственных и международных отношений: опыт России, Молдовы и Приднестровья. Монография*, Проспект, Москва 2015.

⁵⁰ Ю. Е. Клишина et al., *Управление финансами некоммерческих организаций. Учебное пособие*, Литера, Ставрополь 2015.

⁵¹ И. В. Мерсиянова, *Третий сектор. Определение, терминология, границы, данные исследований и тенденции развития*, Издательский дом ГУ-ВШЭ, Москва 2007.

⁵² «Журнал российского права», [on-line:] <http://jrpnorma.ru/> – 11 IV 2019.

⁵³ «Некоммерческие организации в России», [on-line:] <http://www.nkor.ru/about/> – 11 IV 2019.

⁵⁴ «Экономика и жизнь. Ваш партнер-консультант», [on-line:] <https://www.eg-online.ru/> – 11 IV 2019.

⁵⁵ «Труд и социальные отношения», [on-line:] <http://id.atiso.ru/journal> – 11 IV 2019.

⁵⁶ «Право и экономика», [on-line:] <http://www.jusinf.ru/> – 11 IV 2019.

⁵⁷ «Хозяйство и право», [on-line:] <http://www.hozpravo.ru/> – 11 IV 2019.

⁵⁸ «Российское правосудие», [on-line:] <http://op.raja.ru/index.php/zhurnal-rossijskoe-pravosudie> – 11 IV 2019.

⁵⁹ «Российское право: состояние, перспективы, комментарии», [on-line:] <https://law-journal.hse.ru/#about> – 11 IV 2019.

Ciekawą, wartą odnotowania pozycją, która również stanowi komentarz do przeobrażeń w prawodawstwie rosyjskim, jest praca Larysy Leszczenko zatytułowana *Instytucja ombudsmana w państwach poradzieckich. Geneza – status prawny – rozwój*⁶⁰, jak również publikacje Adama Lityńskiego⁶¹, Adama Bosiackiego i Huberta Izdebskiego⁶² czy też Franciszka Ancewicza⁶³, dotyczące analizy prawa Związku Sowieckiego. Nie można niestety wymienić wszystkich publikacji poświęconych instytucjonalizacji prawa w Federacji Rosyjskiej w interesującym nas okresie, ale tych kilka tytułów śmiało dowodzi dużego zainteresowania badaczy tematyką, chociażby tylko na poziomie eksplanacyjnym.

Pod kątem analizy politologicznej pozarządowego sektora niekomercyjnego odnaleźć można sporą liczbę publikacji w języku rosyjskim, a także polskim i angielskim. Co się tyczy literatury anglojęzycznej najwięcej prac odnosi się do bardzo zajmującego tematu trzeciego sektora, jak również do funkcjonującego od upadku Związku Radzieckiego reżimu politycznego. Chociaż nie sposób przytoczyć ich wszystkich, ze względu na liczbę publikacji, to jednak można pokusić się, aby przynajmniej w tych dwu wariantach przywołać najważniejsze z nich.

Wieloautorska monografia *Global Civil Society. An Overview* przygotowana przez badaczy Center for Civil Society, Studies Institute for Policy Studies, The Johns Hopkins University⁶⁴ oraz prace takich badaczy, jak: Jane Lewis⁶⁵, Lester M. Salamon i Helmut Anheier⁶⁶, Henry Hansmann⁶⁷, Marek Rymśa i Annette Zimmer⁶⁸

⁶⁰ L. Leszczenko, *Instytucja ombudsmana w państwach poradzieckich. Geneza – status prawny – rozwój*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011.

⁶¹ A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2010.

⁶² A. Bosiacki, H. Izdebski, *Konstytucjonalizm rosyjski. Historia i współczesność*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2013; A. Bosiacki, *Utopia – władza – prawo. Doktryna i koncepcje prawne bolszewickiej Rosji, 1917–1921*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2012.

⁶³ F. Ancewicz, *Stalinowska koncepcja państwa na tle ewolucji ustrojowej Związku Socjalistycznych Republik Sowieckich. Poprzedzona wspomnieniem Czesława Miłosza*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2001.

⁶⁴ L. M. Salamon, W. S. Sokolowski, R. List, *op. cit.*, pp. 7–8.

⁶⁵ J. Lewis, *The State and the Third Sector in Modern Welfare States. Independence, Instrumentality, Partnership*, [w:] *The Third Sector in Europe*, eds. A. Evers, J.-L. Laville, Cheltenham, UK-North Hampton, MA 2004, pp. 169–188.

⁶⁶ L. M. Salamon, H. K. Anheier, *Social Origins of Civil Society. Explaining the Non-Profit Sector Cross-Nationally*, „Voluntas” 1998, Vol. 9, № 3, pp. 213–248.

⁶⁷ H. Hansmann, *The Evolving Law of Nonprofit Organizations...*, p. 807; *idem*, *The Role of Nonprofit Enterprise...*, p. 838.

⁶⁸ M. Rymśa, A. Zimmer, *Embeddedness of Nonprofit Organizations. Government – Nonprofit Relationships*, [w:] *Future of Civil Society. Making a Central European Nonprofit Organizations Work*, eds. A. Zimmer, E. Priller, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004, pp. 169–197, https://doi.org/10.1007/978-3-322-80980-3_11.

czy też Dennis R. Young⁶⁹, choć są obecne w światowym dyskursie naukowym poświęconym badaniom nad sektorem *non profit* m.in. na gruncie państw Europy Zachodniej lub Europy Środkowo-Wschodniej, to w odniesieniu do realiów rosyjskich najczęściej albo ograniczają się do początków XXI wieku, albo jako cezurę czasową przyjmują koniec drugiej kadencji prezydenckiej Władimira W. Putina. Chociaż w stosunku do badania rosyjskiej rzeczywistości są mało adekwatne, to jednak, biorąc pod uwagę fakt, iż elity rządzące w Rosji czerpią z tych opracowań pełnymi garściami, warto zapoznać się z ich treścią. Próby „ślepego przeszczepiania” na grunt rosyjski rozwiązań zachodnich, jak dziś wiemy, skończyły się niestety niepowodzeniem, a na poziomie implementacji zasad demokracji – wręcz ich częściowym odrzuceniem. Dla badaczy z Rosji, czy też szerzej – z postkomunistycznej Europy Środkowo-Wschodniej, opracowania zachodniej nauki stanowią cenne wskazówki, niejako wzorce, ale ze względu na występujące osobliwości rosyjskiej rzeczywistości nie nadają się do analizy przeobrażeń społeczno-politycznych i gospodarczych zachodzących po 1991 roku.

Pod kątem rozważań nad istotą przeobrażeń zachodzących w Rosji po 1991 roku, które przekuły się w podlegający stałej fluktuacji system polityczny, pomocne okazały się pozycje usiłujące przybliżyć owe procesy z punktu widzenia nauki i interesów państw Zachodu. Do najważniejszych z nich zaliczyć można m.in.: *Routledge Handbook of Russian Politics and Society*⁷⁰, czterotomową *Post-Soviet Politics*⁷¹, *The Social History of Post-Communist Russia*⁷², *Putin's Preventive Counter-Revolution*⁷³, *Building an Authoritarian Polity*⁷⁴, *Contemporary Russia*⁷⁵, *State Building in Russia in Putin's Russia*⁷⁶, *A New Handbook of Political Science*⁷⁷ czy też w końcu rosyjskojęzyczne, takie jak przetłumaczona z języka

⁶⁹ J. G. Simon, *op. cit.*

⁷⁰ *Routledge Handbook of Russian Politics and Society*, eds. G. Gill, J. Young, Routledge Taylor & Francis Group, London-New York 2015.

⁷¹ *Post-Soviet Politics*, Vol. 1: *From the USSR to a Postcommunist Russia*, Vol. 2: *Citizens and Politics*, Vol. 3: *Polity, Economy and Society*, Vol. 4: *Foreign Relations*, eds. S. White, C. Moore, SAGE Publications Ltd., Los Angeles 2012.

⁷² *The Social History of Post-Communist Russia*, eds. P. Dutkiewicz, R. Sakwa, V. Kulikov, Routledge Taylor & Francis Group, London-New York 2016.

⁷³ R. Hovarth, *Putin's Preventive Counter-Revolution. Post-Soviet Authoritarianism and the Spectre of Velvet Revolution*, Routledge Taylor & Francis Group, London-New York 2013.

⁷⁴ G. Gill, *Building an Authoritarian Polity. Russia in Post-Soviet Times*, Cambridge University Press, Cambridge 2015.

⁷⁵ E. Bacon, *Contemporary Russia*, Palgrave Macmillan, New York 2014.

⁷⁶ B. D. Taylor, *State Building in Russia in Putin's Russia. Policing and Coercion after Communism*, Cambridge University Press, Cambridge 2013.

⁷⁷ *A New Handbook of Political Science*, eds. R. Goodin, H.-D. Klingeman, Oxford University Press, New York 1996, p. 594, <https://doi.org/10.1093/0198294719.003.0025>.

angielskiego książka Richarda Sakwy *Putin. Wybór Rosji*⁷⁸ czy Borisa A. Isaje-wa i Nikołaja A. Baranowa monografia poświęcona systemowi politycznemu współczesnej Rosji⁷⁹.

W Federacji Rosyjskiej trzeci sektor również znalazł się w obszarze zainteresowań wielu politologów, spośród których wymienić należy prace m.in. Niny J. Bielajewej⁸⁰, Aleksandra J. Sungurowa⁸¹, Władimira N. Jakimca⁸², Nadieжды A. Ko-

⁷⁸ Р. Саква, *Путин: выбор России*, Олма-Пресс, Москва 2005.

⁷⁹ Б. А. Исаев, Н. А. Баранов, *Современная российская политика. Учебное пособие. Для бакалавров*, Издательский дом «Питер», Москва-Санкт-Петербург-Нижний Новгород-Воронеж-Ростов-на-Дону-Самара-Новосибирск-Киев-Харьков-Минск 2013.

⁸⁰ Н. Ю. Беляева, В. Е. Карастелев, *Формы гражданского участия гражданских объединений в публичной политике*, [w:] *XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В четырех книгах, книга 1.*, Москва 2012; Н. Ю. Беляева, «Публичная политика» как термин, понятие и научная категория, [w:] *Публичная политика – 2005. Сборник статей*, ред. М. Б. Горный, А. Ю. Сунгуров, Санкт-Петербург 2006; eadem, *Публичная политика: от модулей описания властного пространства – к инструментам гражданского действия*, [w:] *Публичная политика – 2004. Сборник статей*, ред. А. Ю. Сунгуров, Санкт-Петербург 2004, ss. 113–116; N. Belyaeva, *Rozwój organizacji non profit (NPOs) w Rosji. Ich relacje z instytucjami państwowymi*, [w:] *Позарządowe instytucje społeczne. Między państwem a społeczeństwem*, red. S. Golinowska, D. Głogosz, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999, *Opracowania PBZ*, z. 14; Н. Ю. Беляева, *Существует ли публичная политика в современной России?*, [on-line:] <https://www.hse.ru/data/500/818/1235/Belyaeva.doc> – 1 IV 2019.

⁸¹ А. Ю. Сунгуров, *Гражданское общество и его развитие в России. Учебное пособие*, Издательство «ЮТАС», Санкт-Петербург 2008; *Гражданское общество – в поисках пути*, ред. А. Ю. Сунгуров, Санкт-Петербург 1997; *Гражданское общество. Первые шаги*, ред. А. Ю. Сунгуров, Санкт-Петербург 1999; А. Ю. Сунгуров, *Функции политической системы. От застоя к постперестройке*, СПб центр «Стратегия», Санкт-Петербург 1998; idem, *Публичная политика: основные направления исследований (мировой и российский опыт)*, «Публичная политика» 2017, № 1; idem, *Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества. Российский опыт*, [w:] *Модернизация экономики и глобализация. В 3 кн., кн. 1.*, ред. Е. Г. Ясин, Издательский дом ГУ-ВШЭ, Москва 2009; idem, *Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа)*, ред. А. Ю. Сунгуров, «Норма», Санкт-Петербург 2005.

⁸² В. Н. Якимец, *Межсекторное социальное партнерство в России: определение, механизмы, лучшие практики*, [on-line:] <http://www.kdobru.ru/materials/Межсекторное%20социальное%20партнерство%20в%20России%20определение,%20механизмы,%20лучшие%20практики%20Якимец.В.Н.pdf> – 2 IV 2019; В. Н. Якимец, Л. И. Никовская, *Механизмы и принципы межсекторного социального партнерства как основа развития общественно-государственного управления*, «Власть» 2018, Т. 26, № 4, <https://doi.org/10.31171/vlast.v26i4.5757>; В. Н. Якимец, *Новые форматы общественно-государственного управления в России*, [w:] *Сотрудничество в публичной политике и управлении*, ред. Л. В. Сморгун, Издательство Санкт-Петербургского университета, Санкт-Петербург 2018.

lesnikowej i Jeleny L. Riabowej⁸³, Leonida W. Smorgunowa⁸⁴, Larisy I. Nikowskiej⁸⁵, Iriny W. Miersijanowej i Lwa I. Jakobsona⁸⁶, Lwa I. Jakobsona⁸⁷, Anny W. Tarasienko⁸⁸ czy Jeleny G. Charitonowej⁸⁹. Podejmują oni w swych publikacjach próby wypracowania modelu stosunków na linii państwo-sektor społeczny, nie uchylając się od diagnozy kształtującego się po 1991 roku systemu politycznego państwa. Na poziomie analizy społeczeństwa obywatelskiego, które jest swego rodzaju idealnym modelem, odnaleźć można publikację Doroty Pietrzyk-Reeves *Idea społeczeństwa obywatelskiego*⁹⁰, która doczekała się wznowienia w 2012 roku. Stanowi ona komentarz do zmian zachodzących w państwach postkomunistycznych w odniesieniu do znanych koncepcji społeczeństwa obywatelskiego na Zachodzie.

Publikacją o fundamentalnym znaczeniu dla demokratycznego systemu politycznego, lecz przede wszystkim dla społeczeństwa obywatelskiego jest opracowanie-esej autorstwa Gene'a Sharpa *Od dyktatury do demokracji. Drogi do wolności*, w którym odnaleźć można nie tylko rudymenarne cechy reżimu demokratycznego, ale nade wszystko w Aneksie nr 1 – katalog zachowań, które stanowią istotę tzw. nieposłuszeństwa obywatelskiego bądź politycznego⁹¹. O sile oddziaływania eseju Sharpa świadczy z jednej strony udzielona przez autora zgoda na jego swobodne rozpowszechnianie

⁸³ Н. А. Колесникова, Е. Л. Рябова, *Гражданское общество в современной России*, Международный издательский центр «Этносоциум», Москва 2016.

⁸⁴ *Публичная политика. Институты, цифрование, развитие*, ред. Л. В. Сморгун, Издательство «Аспект Пресс», Москва 2018; *Сотрудничество в публичной политике и управлении*, ред. Л. В. Сморгун, Издательство Санкт-Петербургского университета, Санкт-Петербург 2018.

⁸⁵ Л. И. Никовская, В. Н. Якимец, М. А. Молокова, *Гражданские инициативы и модернизация России*, Издательский дом «Ключ-С», Москва 2011.

⁸⁶ И. В. Мерсиянова, Л. И. Якобсон, *Негосударственные некоммерческие организации: институциональная среда и эффективность деятельности*, Издательский дом ГУ-ВШЭ, Москва 2007.

⁸⁷ Л. И. Якобсон, *Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. Учебник для ВУЗов*, «Аспект-Пресс», Москва 1997; L. Jakobson, E. Koushtanina, B. Rudnik, *The Emergence of the Nonprofit Sector in the Sphere of Culture in Russia*, „The Journal of Arts, Management, Law and Society” 2000, Vol. 30, № 1: *Arts and Culture in Post-Socialist States*, <https://doi.org/10.1080/10632920009599569>; *Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством*, ред. Л. И. Якобсон, Вершина, Москва 2008.

⁸⁸ А. В. Тарасенко, *Некоммерческий сектор в странах Европейского Союза и России в контексте трансформации государства благосостояния*, «Норма», Санкт-Петербург 2015.

⁸⁹ Е. Г. Харитонова, *«Мемориал» в России. Взаимодействие государства и некоммерческих организаций в вопросах сохранения памяти о жертвах политических репрессий (II половина 1980-х – начало 2000-х гг.)*, ИП Колмогоров И. А., Барнаул 2018.

⁹⁰ D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2012, *Res Humanae*.

⁹¹ G. Sharp, *Od dyktatury do demokracji. Drogi do wolności*, tłum. A. Karolak, Instytut im. Alberta Einsteina, Fundacja „Wolność i Pokój”, Warszawa 2013.

pod warunkiem zachowania w przypadku dalszych tłumaczeń niezmienionej treści (Aneks nr 3), z drugiej zaś strony zakaz jej dystrybucji w krajach o antydemokratycznym modelu władzy⁹². W sukurs rozważaniom Sharpa przychodzą wybitni badacze: zjawiska demokracji, tacy jak Robert D. Putnam⁹³, Samuel P. Huntington⁹⁴, Claus Offe⁹⁵, Robert A. Dahl⁹⁶, Attila Ágh⁹⁷, Russel J. Dalton i Hans-Dietrich Klingemann⁹⁸, Andrzej Antoszewski⁹⁹, Alicja Stępień-Kuczyńska¹⁰⁰ czy Andrzej Stelmach¹⁰¹ i Andrzej Czajowski¹⁰², społeczeństwa obywatelskiego – Jerzy Szacki¹⁰³, Krzysztof Michalski¹⁰⁴ czy właśnie nieposłuszeństwa obywatelskiego – Mirosław Karwat¹⁰⁵,

⁹² *Ibidem*, ss. 98–119.

⁹³ R. D. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, tłum. J. Szacki, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 1995, *Demokracja. Filozofia i Praktyka*; i dem, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, tłum. P. Sadura, S. Szymański, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

⁹⁴ P. S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, tłum. A. Dziurdzik, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

⁹⁵ C. Offe, *Drugi transformacji. Doświadczenia wschodnioeuropejskie i wschodnioniemieckie*, tłum. Z. Pucek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 1999, *Zmieniająca się Europa '89*.

⁹⁶ R. A. Dahl, *Polyarchy, Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven-London 1971.

⁹⁷ A. Ágh, *The Politics of Central Europe*, Sage Publications Ltd., London-Thousand Oaks-New Delhi 1998, *Sage Politics Texts*.

⁹⁸ *Zachowania polityczne*, t. 1–2, red. R. J. Dalton, H.-D. Klingemann, red. nauk. wyd. pol. R. Markowski, tłum. A. Brzóska et al., Oxford University Press, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

⁹⁹ A. Antoszewski, *Demokratyzacja w Polsce w świetle współczesnej tranzytologii*, „Working Paper” 2011, nr 1; *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, red. A. Antoszewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 2844; A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Arche, Gdańsk 2001.

¹⁰⁰ *Rosja Putina. Leksykon*, red. A. Głowacki, A. Stępień-Kuczyńska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.

¹⁰¹ A. Stelmach, *Zmiana i stabilność w systemie politycznym współczesnej Rosji*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2003, *Nauki Polityczne*, nr 15.

¹⁰² A. Czajowski, *Demokratyzacja Rosji w latach 1987–1999*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2001.

¹⁰³ *Ani książkę, ani obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, wybór i wstęp J. Szacki, Fundacja im. Stefana Batorego, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Warszawa-Kraków 1997, *Demokracja. Filozofia i Praktyka*.

¹⁰⁴ *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, red. K. Michalski, Fundacja im. Stefana Batorego, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Warszawa-Kraków 1994, *Demokracja. Filozofia i Praktyka*.

¹⁰⁵ M. Karwat, *Podstawy socjotechniki dla politologów, polityków i nie tylko*, Difin, Warszawa 2014, *Engram*.

Artur Szutta¹⁰⁶, Michał Roch Kaczmarczyk¹⁰⁷, Mirosław Rutkowski¹⁰⁸ czy Cass R. Sunstein¹⁰⁹, jak również znawcy modeli antydemokratycznych i ich specyficznych właściwości: Roman Bäcker¹¹⁰, Guillermo O'Donnell¹¹¹, Marek Bankowicz¹¹² czy Jan Holzer i Stanisław Balík¹¹³.

Ważnym forum wymiany informacji i doświadczeń, zwłaszcza na podstawie prowadzonych badań empirycznych w zakresie funkcjonowania pozarządowego sektora niekomercyjnego, są czasopisma naukowe. Można wskazać na kilka reprezentatywnych spośród nich: „Communist and Post-Communist Studies”¹¹⁴, „Journal of Democracy”¹¹⁵, «Политические исследования. Полис»¹¹⁶, „Politics”¹¹⁷, „Russian Analytical Digest”¹¹⁸, „Politeja”¹¹⁹, «Публичная политика»¹²⁰.

¹⁰⁶ A. Szutta, *Obywatelskie nieposłuszeństwo. Próba określenia pojęcia*, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2011.

¹⁰⁷ M. R. Kaczmarczyk, *Nieposłuszeństwo obywatelskie a pojęcie prawa*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2010.

¹⁰⁸ M. Rutkowski, *Nieposłuszeństwo wobec prawa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, *Filozofia w Praktyce*.

¹⁰⁹ C. R. Sunstein, *Sprzeciw! W życiu politycznym*, tłum. J. S. Kuger, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.

¹¹⁰ R. Bäcker, *Nietradycyjna teoria polityki*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2011; idem, *Totalitaryzm. Geneza, istota, upadek*, Index-Books, Toruń 1992; idem, *Rosyjskie myślenie polityczne za czasów prezydenta Putina*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.

¹¹¹ G. O'Donnell, P. C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore-London 1986; G. O'Donnell, *Demokracja delegatywna*, „Res Publica Nowa” 1997, nr 4.

¹¹² M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006; M. Bankowicz, W. Kozub-Ciembroniewicz, *Dyktatury i tyranie. Szkice o niedemokratycznej władzy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007; M. Bankowicz, *Niedemokratyzmy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.

¹¹³ J. Holzer, S. Balík, *Postkomunistyczne reżimy niedemokratyczne. Badania nad przemianami teorii politycznej w okresie po transformacji ustrojowej*, tłum. V. Petríák, A. Wołek, Ośrodek Myśli Politycznej Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Kraków-Nowy Sącz 2009, *Biblioteka Myśli Politycznej*, nr 68.

¹¹⁴ „Communist and Post-Communist Studies”, [on-line:] <https://www.journals.elsevier.com/communist-and-post-communist-studies> – 31 XII 2018.

¹¹⁵ „Journal of Democracy”, [on-line:] <https://www.journalofdemocracy.org/> – 31 XII 2018.

¹¹⁶ «Политические исследования. Полис», [on-line:] <https://www.politstudies.ru/> – 31 XII 2018.

¹¹⁷ „Politics”, [on-line:] <https://journals.sagepub.com/home/pol> – 31 XII 2018.

¹¹⁸ „Russian Analytical Digest”, [on-line:] <https://css.ethz.ch/en/publications/rad.html> – 31 XII 2018.

¹¹⁹ „Politeja”, [on-line:] <http://www.politeja.wsmip.uj.edu.pl/> – 31 XII 2018.

¹²⁰ «Публичная политика», [on-line:] <http://publicpolicyjournal.com/> – 31 XII 2018.

Badaczom zgłębiającym tematykę organizacji pozarządowych w Rosji niezbędne są publikacje o charakterze historycznym, jak również poruszające się w obszarze nauk o polityce. Monografie Włodzimierza Marciniaka¹²¹ czy Anny Jach¹²², a także publikacje autorstwa Piotra Mitznera¹²³, Paula Goldberga¹²⁴, obok Andrieja W. Gromowa i Olega S. Kuzina¹²⁵ oraz Jeleny G. Putiłowej¹²⁶ są egzemplifikacją bazy dla analiz przeobrażeń, jakim ulegało i nadal ulega państwo rosyjskie. Dużą wartość poznawczą mają również prace zbiorowe *Białe plamy – czarne plamy. Sprawy trudne w polsko-rosyjskich stosunkach 1918–2008* pod redakcją Adama D. Rotfelda i Anatolija W. Torkunowa, albowiem przybliżają przeobrażenia ustrojowe i społeczno-polityczne z dwu punktów widzenia, co z kolei umożliwia poznanie i próbę zrozumienia osobliwości przemian w obu społeczeństwach – polskim i rosyjskim¹²⁷, oraz *Słownik dysydentów. Czołowe postacie ruchów opozycyjnych w krajach komunistycznych w latach 1956–1989*, t. 2: *Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Estonia, Gruzja, Litwa, Łotwa, Mołdawia, Rosja, Ukraina, Tatarzy Krymscy* wydany we współpracy Fundacji Ośrodka Karta oraz Stowarzyszenia „Memoriał”¹²⁸.

Ostatnią płaszczyzną badań niezbędną przy analizie uwarunkowań prawno-organizacyjnych organizacji pozarządowych w Rosji jest analiza socjologiczna. Na tym polu warto przywołać choćby wieloautorskie monografie, których podstawą rozważań były badania empiryczne przeprowadzane w społeczeństwach postkomunistycznej Europy, w tym w Rosji: *Гражданская инициатива и будущее*

¹²¹ W. Marciniak, *Rozgrabione imperium. Upadek Związku Sowieckiego i narodziny Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2004, *Arkana Historii*.

¹²² A. Jach, *Rosja 1991–1993. Walka o kształt ustrojowy państwa*, Kraków 2011, *Rosja Wczoraj, Dziś i Jutro. Polityka – kultura – religia*; eadem, *Legal Conditions of the Activity of Non-Governmental Human Rights Organizations in Russia in the Years 1991–1996*, „Internet and Modern Society. Proceedings of the International Conference IMS-2017”, ACM Press New York, NY, USA 2017, p. 266, <https://doi.org/10.1145/3143699.3143729>; eadem, *Petryfikacja systemu politycznego Rosji jako bariera modernizacji*, [w:] *Bariery modernizacji Rosji*, red. S. Bieleń, A. Skrzypek, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2014.

¹²³ P. Mitzner, *Memoriał. Droga do Rosji*, Wydawnictwo Instytut Książki, Kraków-Warszawa 2015, *Biblioteka Nowej Polisy*.

¹²⁴ П. Голдберг, *Заключительный Акт. Драматическая история Московской Хельсинской группы*, Москва 2006.

¹²⁵ А. В. Громов, О. С. Кузин, *Неформалы. Кто есть кто?*, Москва 1990.

¹²⁶ Е. Г. Путилова, *История государственной реабилитационной политики и общественного движения за увековечение памяти жертв политических репрессий в России (1953 – начало 2000-х гг.)*, Екатеринбург 2011.

¹²⁷ *Białe plamy – czarne plamy. Sprawy trudne w polsko-rosyjskich stosunkach 1918–2008*, red. A. D. Rotfeld, A. W. Torkunow, PISM, Warszawa 2010.

¹²⁸ *Słownik dysydentów. Czołowe postacie ruchów opozycyjnych w krajach komunistycznych w latach 1956–1989*, t. 2: *Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Estonia, Gruzja, Litwa, Łotwa, Mołdawia, Rosja, Ukraina, Tatarzy Krymscy*, red. J. Kochanowski, Wydawnictwo Fundacja Ośrodek Karta, Dom Spotkań z Historią, Warszawa 2007.

Poccuu (1997)¹²⁹ oraz *Pozarządowe instytucje społeczne. Między państwem a społeczeństwem* (1999)¹³⁰. W obecnej rzeczywistości dla badacza pozarządowego sektora niekomercyjnego pomocne mogą się okazać analizy przeprowadzane przez dwa ośrodki badania opinii publicznej: Centrum „Lewady”. Analityczne Centrum Jurija Lewady¹³¹ oraz Wszechrosyjskie Centrum Badania Opinii Społecznej WCIOM¹³². Monitoring funkcjonowania i żywotności pozarządowego sektora niekomercyjnego w Rosji prowadzą m.in. Wyższa Szkoła Ekonomii (Uniwersytet HSE) w Moskwie i jej oddział w Petersburgu¹³³, Międzyregionalne Centrum „Strategia” z siedzibą w Petersburgu¹³⁴, portal internetowy civitas.ru¹³⁵, jak również na zlecenie Izby Społecznej FR upęnomocnione do tych zadań instytucje. Za każdym jednak razem należy zweryfikować pozyskane dane, albowiem stopień ich wiarygodności niejednokrotnie pozostawia wiele do życzenia.

Analiza socjologiczna pozarządowego sektora niekomercyjnego bazuje na licznych opracowaniach publikowanych nie tylko w recenzowanych monografiach autorskich czy pracach zbiorowych, lecz także w czasopiśmie. Tak więc pozycjami klasycznymi z tego punktu widzenia są prace Piotra Glińskiego¹³⁶, Bronisława Misztala¹³⁷, Ewy Leś¹³⁸, Piotra Sztompki¹³⁹, Edmunda Wnuka-Lipińskiego¹⁴⁰, Wiesława Gumuły¹⁴¹, Ronalda Ingleharta¹⁴². W szeregu monografii

¹²⁹ *Гражданская инициатива и будущее России*, ред. М. И. Лидоракина, В. Якимец, Москва 1997.

¹³⁰ *Pozarządowe instytucje społeczne. Między państwem a społeczeństwem*, red. S. Golinowska, D. Głogosz, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999, *Opracowania PBZ*, z. 14.

¹³¹ *Автономная некоммерческая организация Аналитический Центр Юрия Левады (АНО Левада-Центр)*, [on-line:] <http://www.levada.ru/> – 31 XII 2018.

¹³² *Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ)*, [on-line:] <https://wciom.ru/> – 31 XII 2018.

¹³³ *Кафедра публичной политики*, [on-line:] <https://social.hse.ru/ps/politanaliz/> – 31 XII 2018.

¹³⁴ *СПб центр «Стратегия»*, [on-line:] <http://strategy-spb.ru/> – 31 XII 2018.

¹³⁵ *CIVITAS.RU. Ресурс гражданского общества. Альтернативный источник информации о деятельности некоммерческих общественных организаций, партий, профессиональных и творческих союзов, бизнеса*, [on-line:] <https://civitas.ru/> – 17 II 2019.

¹³⁶ P. Gliński, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2006.

¹³⁷ B. Misztal, *Zagadnienia społecznego uczestnictwa i współdziałania. Analiza w świetle teorii i badań socjologicznych*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977.

¹³⁸ E. Leś, *Organizacje non profit w nowej polityce społecznej na tle europejskim*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2013; eadem, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2000.

¹³⁹ P. Sztompka, *op. cit.*

¹⁴⁰ E. Wnuk-Lipiński, *op. cit.*

¹⁴¹ W. Gumuła, *op. cit.*

¹⁴² R. Inglehart, *Wartości postmaterialne oraz przejście od wartości związanych z przetrwaniem do wartości związanych z wyrażaniem własnego „ja”*, [w:] *Zachowania polityczne*,

wieloautorskich znajdują się takie pozycje, jak: *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim* pod redakcją Małgorzaty Załuskiej i Jerzego Boczonია¹⁴³, *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*¹⁴⁴, *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*¹⁴⁵ czy też *Social Enterprise. A New Model for Poverty Reduction and Employment Generation. An Examination of the Concept and Practice in Europe and the Commonwealth of Independent States*¹⁴⁶, *Социум, цивилизация, культура в исследовательских традициях классической и современной философии*¹⁴⁷, *Социетальная трансформация российского общества: деятельно-структурная концепция*¹⁴⁸, *Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах*¹⁴⁹, *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*¹⁵⁰, *Pozarządowe instytucje społeczne. Między państwem a społeczeństwem* pod redakcją Stanisławy Golinowskiej i Doroty Głogosz¹⁵¹, *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*¹⁵², *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe – wybór tekstów*¹⁵³, *Elementarz*

t. 1; Р. Инглхарт, К. Вельцель, *Модернизация, культурные изменения и демократия. Последовательность человеческого развития*, Новое издательство, Москва 2011.

¹⁴³ M. Załuska et al., *op. cit.*

¹⁴⁴ *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*, red. G. Makowski, T. Schimanek, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, *Biblioteczka Kwartalnika Trzeci Sektor*.

¹⁴⁵ *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

¹⁴⁶ *Social Enterprise. A New Model for Poverty Reduction and Employment Generation. An Examination of the Concept and Practice in Europe and the Commonwealth of Independent States*, eds. C. Borzaga, G. Galera, R. Nogales, European Research Network Project EMES, UNDP, 2008.

¹⁴⁷ *Социум, цивилизация, культура в исследовательских традициях классической и современной философии: пособие*, ред. А. И. Зеленков, БГУ, Минск 2015.

¹⁴⁸ Т. И. Заславская, *Социетальная трансформация российского общества. Деятельно-структурная концепция*, Издательство Дело, Москва 2002.

¹⁴⁹ *Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах. Практика межсекторного взаимодействия. Практическое пособие*, ред. А. Е. Шадрин, Агентство социальной информации, Москва 2010.

¹⁵⁰ *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, ed. W. W. Powell, Yale University Press, New Haven 1987.

¹⁵¹ *Pozarządowe instytucje społeczne...*

¹⁵² *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*, red. A. Gałązka, J. Herbst, tłum. J. Popowski, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006.

¹⁵³ *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe – wybór tekstów*, red. J. Wygnański, tłum. E. Biernacka et al., Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.

*trzeciego sektora*¹⁵⁴, *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*¹⁵⁵.

Gamę czasopism tworzą natomiast «СОЦИС. Социологические исследования»¹⁵⁶, „Studia Socjologiczne”¹⁵⁷, «Журнал социологии и социальной антропологии»¹⁵⁸, „Trzeci Sektor. Kwartalnik o problematyce społeczeństwa obywatelskiego”¹⁵⁹.

Podstawę do przeprowadzenia poniższej analizy osobliwości pozarządowego sektora niekomercyjnego w Rosji stanowią zdecydowanie różnego autoramentu kodeksy, ustawy federalne, dekrety prezydenckie, rozporządzenia rządu czy postanowienia władz niższego szczebla. Prócz tego znajdują się w tej grupie także materiały źródłowe wytworzone przez poszczególne organizacje pozarządowe, instytucje społeczeństwa obywatelskiego czy wyspecjalizowane w kwestii wypracowania wspólnych założeń kooperacji dwu-, trzysektorowej ciała doradcze i konsultacyjne, działające przy instytucjach władzy wykonawczej, poczynając od najwyższego szczebla, na poziomie municypalnym kończąc. Z tego też powodu nie sposób przybliżyć czy choćby tylko wymienić wykorzystanych w tym studium pozycji literatury przedmiotu. Pozostaje jedynie skierować uwagę czytelnika na znajdujący się na końcu monografii wykaz bibliografii.

4. Ścieżka badawcza a materiał źródłowy

W kwestii nie tyle podejścia badawczego, ile skonkretyzowanej metody badań stwierdzić trzeba, że zależy ona wprost od zadań struktury materiału danej części pracy. Zagadnienie osobliwości pozarządowego sektora niekomercyjnego można badać, wykorzystując analizę systemową. Teoretyczny kontekst dla tej metody tworzy nowy instytucjonalizm, zwany również neoinstytucjonalizmem. Z kolei analiza instytucjonalna sięga do takich teorii, jak zmiana systemowa, neokorporacjonizm i teoria uczestnictwa, czyli partycypacji politycznej. Niezbędnymi okazały się modele definiujące ramy pojęciowe takich zjawisk jak teoria

¹⁵⁴ *Elementarz trzeciego sektora*, red. A. Gałązka, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005.

¹⁵⁵ Departament Pożytku Publicznego, *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, [on-line:] http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/Biblioteka/BPP/model_wspolpracy.pdf – 28 I 2019.

¹⁵⁶ «СОЦИС. Социологические исследования», [on-line:] http://socis.isras.ru/index.php?page_id=426 – 11 IV 2019.

¹⁵⁷ „Studia Socjologiczne”, [on-line:] <http://www.studiasocjologiczne.pl/> – 15 IV 2019.

¹⁵⁸ «Журнал социологии и социальной антропологии», [on-line:] <http://ecsocman.hse.ru/jssa/> – 15 IV 2019.

¹⁵⁹ „Trzeci Sektor. Kwartalnik o problematyce społeczeństwa obywatelskiego”, [on-line:] <https://kwartalnik3sektor.pl/pl/> – 15 IV 2019.

grup – w tym grup interesu oraz metapolityki, ale w ujęciu jej obywatelskich form uczestnictwa. Wymienione tu metody i stanowiska świadczą o złożoności prezentowanej tematyki, wieloaspektowości problemu, którego pole eksploracyjne wymaga sięgnięcia do technik badawczych i narzędzi wielu pokrewnych sobie dyscyplin. Odnaleźć zatem można nie tylko metody przynależne naukom o polityce, lecz także historii, socjologii, prawu. Interdyscyplinarne, o szeroko zakrojonej metodycie badawczej studium wymaga przynajmniej w podstawowym ujęciu przybliżenia konstytutywnych założeń obranej ścieżki badawczej.

Nurtem teoretycznym stanowiącym bazę dla rozważań nad osobliwościami pozarządowego sektora niekomercyjnego w Rosji w latach 2000–2018 jest podejście neoinstytucjonalne, ukształtowane dopiero w połowie lat 80. XX wieku¹⁶⁰. W szeregu właściwości, które oddają naturę tego podejścia i znajdują swoje zastosowanie, można wskazać następujące cechy:

1. aprobujący stosunek do całościowej wizji systemu politycznego jako procesu decyzyjnego w zakresie rozdziału dóbr i ciężarów, ale akcentujący równocześnie znaczenie ograniczeń, jakie zawężają swobodę dokonywanych wyborów;
2. polityka rozumiana jako sposób rozstrzygania konfliktów społecznych powstających na tle dostępu do władzy oraz sposobu jej sprawowania, ale również na tle wartości, jakie są przez system polityczny i w jego ramach zaspokajane;
3. instytucje budowane w oparciu o tradycje wyrażające kulturową tożsamość społeczeństwa tworzone po to, by umożliwić różnym grupom dostęp do cenionych przez nie dóbr, utrwalić społecznie akceptowane wzorce zachowań politycznych i pozwolić na rozwiązanie stanowiących sedno polityki konfliktów¹⁶¹;
4. elementy systemu politycznego – zarówno normy, jak i zachowania, niezależnie od tego, czy stanowią realizację, obejście czy też naruszenie zawartych w normach wzorców, którego to systemu celem jest nie tylko uzyskanie politycznej stabilizacji, ale także realizacja tych wartości, które zyskały społeczną akceptację. Sam system polityczny traktowany jest natomiast jako szczególnie sposób powiązania wartości i zachowań w spójną całość, co umożliwia utrwalone instytucje i procedury, wprowadzające do życia politycznego element pewności i powtarzalności;
5. instytucje to nie abstrakcyjne „struktury” umożliwiające podejmowanie działań zmierzających do zaspokojenia indywidualnych bądź zbiorowych interesów, to też nie wyłącznie wyraz działania czynników zewnętrznych,

¹⁶⁰ Założenia neoinstytucjonalizmu zostały sformułowane w: J. G. March, J. P. Olsen, *The New Institutionalism. Organizational Factors in Political Life*, „American Political Science Review” 1984, Vol. 78, № 3, pp. 734–749, <https://doi.org/10.2307/1961840>.

¹⁶¹ P. A. Hall, R. C. R. Taylor, *Political Science and Three New Institutionalisms*, „Political Studies” 1996, Vol. 44, № 5, pp. 936–967, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.

a przeciwnie, rozumiane jako formalne i nieformalne procedury, rutyna, konwencje, normy z jednej strony odzwierciedlają historycznie sprawdzone idee i wartości, pozwalają nadać działaniom społeczny sens, z drugiej natomiast umożliwiają rozwiązywanie konfliktów, stanowiąc „kierunkowskaz etyczny” i umożliwiając realizację strategii formułowanych przez aktorów polityki¹⁶².

Na tle wyżej przywołanego nurtu neoinstytucjonalnego, zgodnie z którym **system polityczny** z analizą systemową jako dominującym ujęciem definiowany jako

osadzona w szeroko rozumianym otoczeniu społecznym **utrwalona sieć norm, zachowań i interakcji, determinowanych zarówno przez zewnętrzny kontekst, jak i wewnętrzny hierarchiczny porządek, w ramach którego się kształtują i rozwijają, staje się na powrót typem porządku (ładu) społecznego, realizującym się na wielu płaszczyznach: czasowej, wewnątr zorganizacyjnej, normatywnej, demograficznej czy symbolicznej**¹⁶³.

Analiza systemowa stanowi dogodnie narzędzie do nakreślenia funkcjonowania w obrębie systemu politycznego pozarządowego sektora niekomercyjnego, traktowanego jako odrębny podsystem społeczny. Ponieważ za system polityczny uznaje się uporządkowany wewnętrznie w całość układ elementów mających określoną strukturę, można go zatem potraktować jako synergię współdziałających ze sobą elementów, stanowiących celowo zorientowaną jedną całość. Elementy tworzące system charakteryzują się występowaniem specyficznych, właściwych tylko sobie atrybutów, które wchodzą w określone relacje. W ten sposób nakreślone zostało studium nad rolą pozarządowego systemu niekomercyjnego jako jednego z głównych czynników kształtujących model zarządzania państwem. Przyjęta zatem optyka wymusza znalezienie odpowiedzi na pytania o występujące więzi trzeciego sektora z pozostałymi sektorami wraz z możliwymi źródłami i intensywnością siły wiążącej, ale też prowadzi do odnalezienia występujących nie tylko w samym sektorze niekomercyjnym, lecz także w jego otoczeniu tak typowości, jak również osobliwości. Osobną kwestią pozostaje stopień autonomii i współzależności obu systemów, które, chociaż przyjmują nieraz stanowiska odmienne wobec pryncypiów, nie są w stanie funkcjonować w oderwaniu od siebie. Innymi słowy, przy badaniu osobliwości pozarządowego sektora niekomercyjnego w Rosji należy, dokonując jego analizy średniego rzędu, czynić to, po pierwsze, z uwzględnieniem funkcjonujących dwu pozostałych

¹⁶² A. Antoszewski, *System polityczny jako przedmiot badań politologii i nauki prawa konstytucyjnego*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Studia Erasmiانا Wratislaviensia” 2014, z. 8: *Rozprawa o metodzie prawa i polityki. Discourse on the Methods of Law and Politics*, ss. 19–20.

¹⁶³ *Ibidem*, s. 20.

sektorów – państwowego i komercyjnego, a po drugie, w ścisłym powiązaniu z otoczeniem systemu.

Graficzne ujęcie powiązań w systemie społecznym FR wskazuje jednoznacznie na cztery zmienne wyjaśniające (system polityczny, kultura polityczna, ustawodawstwo, strategia zarządzania państwem), które, ulegając stałym przeobrażeniom, bezpośrednio oddziałują na funkcjonowanie pozarządowego sektora niekomercyjnego, będącego zmienną zależną. Pomiedzy nimi oczywiście występują inne czynniki, o znacznie mniejszej możliwości wpływania, jednakże w tym układzie dużo ważniejsze są „wejścia” do systemu i „wyjścia” z niego, albowiem to na tym poziomie organizacje pozarządowe mają największe możliwości uczestnictwa w procesie decyzyjnym. Podkreśla to bardzo wyraźnie Aleksandr J. Sungurow, który na podstawie prowadzonych badań nad funkcjonowaniem trzeciego sektora w Rosji wskazał na jego ważką w tym przypadku rolę. Rysunek 1 stanowi ilustrację bazowych powiązań i współzależności w rosyjskim systemie społecznym, zaś rysunek 2 oraz tabela 2 przedstawiają formy i metody uczestnictwa pozarządowego sektora niekomercyjnego w procesie realizacji założeń polityki publicznej.

Rysunek 1. System oddziaływań w systemie społecznym Federacji Rosyjskiej w odniesieniu do pozarządowego sektora niekomercyjnego

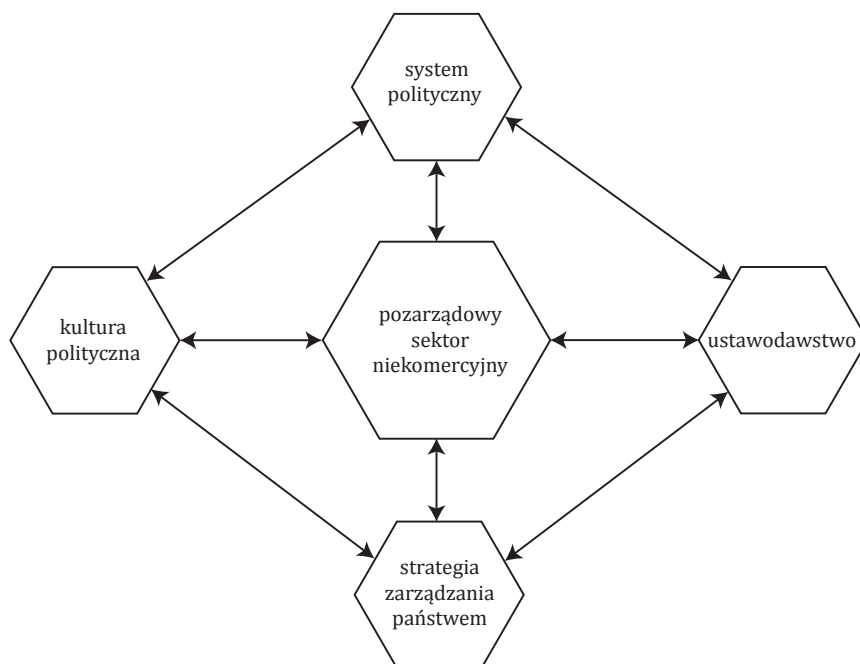
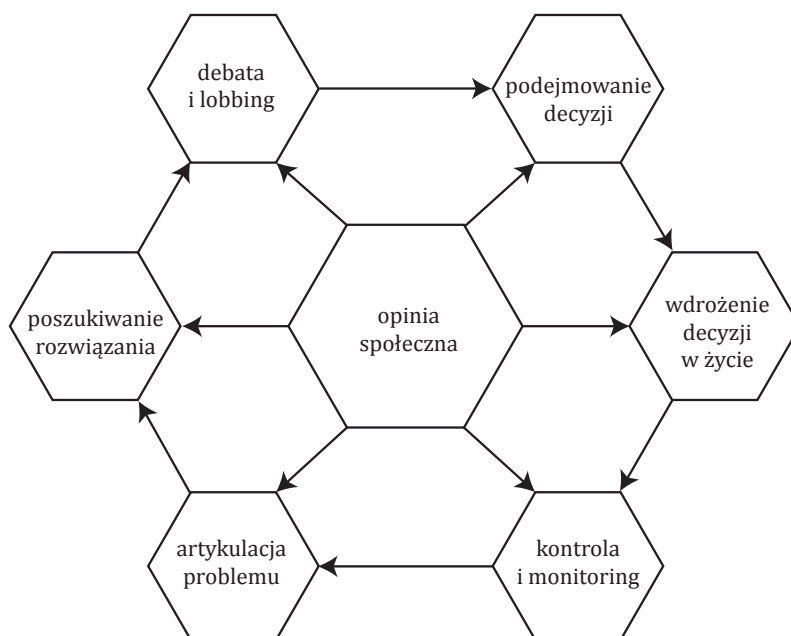


Tabela 2. Formy i metody uczestnictwa pozarządowego sektora niekomercyjnego w procesie realizacji założeń polityki publicznej

	Sektor niekomercyjny	Władza	Eksperti
Artikulacja problemu	***	*	**
Poszukiwanie rozwiązania	**	**	***
Wybór wariantów i lobbying	***	**	**
Podejmowanie decyzji	-	***	-
Wdrożenie decyzji w życie	*	***	*
Kontrola	**	**	**

Źródło: opracowanie własne na podstawie: А. Ю. Сунгуров, *Гражданское общество и его развитие в России. Учебное пособие*, Издательство «ЮТАС», Санкт-Петербург 2008, с. 132.

Rysunek 2. Formy i metody uczestnictwa pozarządowego sektora niekomercyjnego w procesie realizacji założeń polityki publicznej



Źródło: opracowanie własne na podstawie: А. Ю. Сунгуров, *Гражданское общество и его развитие в России. Учебное пособие*, Издательство «ЮТАС», Санкт-Петербург 2008, с. 131.

Zaprezentowane powyżej grafiki (rys. 1 i 2 oraz tabela 2) wskazują, że metoda systemowa znajduje w pełni swoje zastosowanie w przypadku studium nad funkcjami wypełnianymi przez wszystkie trzy sektory w odniesieniu do wdrażania strategii polityki publicznej, przy czym warto zauważyć, że w postaci trzeciego elementu nie występuje obok państwa i sektora społecznego świat biznesu, lecz środowisko eksperckie. Oczywiście, autor nie eliminuje sektora drugiego – prywatnego – z koncepcji funkcjonowania państwa, lecz koncepcję tę po prostu modyfikuje. Zgodne z założeniami Sungurowa współ z sektorem pierwszym – państwowym, drugim – komercyjnym, trzecim – społecznym, ważkim, porównywalnym z pozostałymi segmentami nowoczesnego, współczesnego państwa rosyjskiego w XXI wieku jest właśnie sektor ekspercki. Poddając procesowi eksplanacyjnemu zagadnienie synergii trójsektorowej w zakresie współpracy na rzecz nowoczesnego zarządzania społeczno-politycznego, autor uzasadnia potrzebę włączenia grona specjalistów do struktury kształtującej rosyjską rzeczywistość względami pragmatycznymi. Posługując się podejściem systemowo-funkcjonalnym, skupia się w tym przypadku na koncepcie „wejść” i „wyjść” systemu i na tej postawie słusznie analizuje proces uczestnictwa pozarządowego sektora niekomercyjnego w szeroko rozumianym procesie decyzyjnym państwa. Podejście Sungurowa, przez niego samego stosowane w praktyce, z jednej strony świadczy o odwadze i determinacji działaczy, aktywistów społecznych, takich jak on sam, zaangażowanych w działalność licznych stowarzyszeń społecznych, i dowodzi skuteczności ich lobbingu i oddziaływania w terenie, a z drugiej strony uzmysławia raczej pretensje i nadzieje przedstawicieli intelektualnej klasy średniej miejskich ośrodków uniwersyteckich do stania się dla władzy partnerem. Również ten aspekt życia społeczno-politycznego należy uwzględnić w postępowaniu badawczym, wykorzystując do jego zdiagnozowania nie tylko metodę systemową, lecz również historyczną, albowiem źródła owych oczekiwań społecznych wywodzą się zarówno z okresu jeszcze pieriestrojki, jak i epoki jelcynowskiej¹⁶⁴. Egzemplifikacją form samoorganizacji wspólnot akademickich, z których wywodzą się instytucje zrzeszające ekspertów – mediatorów, są tzw. fabryki myśli oraz profesjonalne stowarzyszenia konsultingowe, których aktywność potwierdza tezę o permanentnej fluktuacji społeczeństwa rosyjskiego, bez względu na obecnie obowiązujący wektor polityki wewnętrznej¹⁶⁵.

¹⁶⁴ А. Ю. Сунгуров, *Публичная политика: основные направления исследований...*, ss. 8–28; A. Sungurow, *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, Księgarnia Akademicka, Kraków 2017, ss. 81–90, *Rosja Wczoraj, Dziś i Jutro. Polityka – Kultura – Gospodarka – Religia*, t. 21, <http://doi.org/10.12797/9788376389028.07>.

¹⁶⁵ А. Ю. Сунгуров, *Как возникают политические инновации: «фабрики мысли» и другие институты-медиаторы*, Политическая энциклопедия, Москва 2015.

Analiza zjawiska osobliwości pozarządowego sektora niekomercyjnego byłaby niepełna bez odwołania się do ram pojęciowych **teorii zmiany systemowej**, rozumianej szeroko jako „przekształcenie systemów politycznych w drodze ewolucji, rewolucji, transformacji i reformy”¹⁶⁶. Przedmiotem zainteresowania zmiany systemowej są zarówno procesy polityczne o charakterze progresywnym (demokratyzacja systemów autorytarnych, zwiększenie partycypacji społeczeństw w procesach rządzenia, poszerzanie zakresu praw obywatelskich), jak i regresywnym, w ramach których dochodzi do osłabienia instytucji demokratycznych, ograniczania wcześniej nabytych praw i wolności obywateli. Obie tendencje rozwojowe mogą zachodzić na drodze nacisków tak endogennych, jak i egzogennych, z tą różnicą, że w przypadku państw autorytarnych napotyka się silny opór ze strony elity rządzącej, przybierając albo gradualny, albo rewolucyjny charakter¹⁶⁷. Zastosowanie koncepcji zmiany systemowej będzie interesującym zabiegiem w kontekście ogłoszonej w 2000 roku w Rosji przez nowego włodarza Kremla Władimira W. Putina strategii modernizacji państwa w duchu wyzwania XXI wieku. Przy czym warto zwrócić uwagę na fakt, iż przez pojęcie modernizacji, definiowanej jako wielopłaszczyznowy proces przechodzenia od społeczeństwa tradycyjnego do nowoczesnego, który odbywa się na płaszczyznach społeczno-ekonomicznej, kulturowej i politycznej przy użyciu z kolei instrumentów takich jak: industrializacja, urbanizacja, edukacja, postępy technologiczny i organizacyjny, w modernizującej się Rosji rozumiano co innego. Jak wspomniano uprzednio, celem nowej elity rządzącej nie była rzeczywista realizacja postulatów unowocześnienia, lecz petryfikacja zastanej rzeczywistości przy jednoczesnym wzmocnieniu władzy wykonawczej. Centralizacja struktury zarządzającej państwem skutkowałą wprowadzeniem stabilizacji politycznej elit i grup społecznych związanych z osobą prezydenta – służb bezpieczeństwa, *siłowników*, resortów gospodarki o strategicznym znaczeniu dla państwa. W praktyce osiągnięto wzmocnienie pionowej struktury władzy (*вертикаль власти*), która stała się *de facto* kręgosłupem utrzymującym w niemal niezmiennym kształcie silny model władzy prezydenckiej. Odchylenie natomiast od zadeklarowanych wcześniej i podtrzymywanych nadal tendencji demokratyzacyjnych przekuło się w wypracowanie własnej koncepcji rozwoju demokracji – demokracji suwerennej (*суверенная демократия*)¹⁶⁸.

¹⁶⁶ A. W. Jabłoński, *Teoria i podejścia w badaniach zmiany systemów politycznych*, [w:] *Podejścia badawcze i metodologie w nauce o polityce*, red. B. Krauz-Mozer, P. Ścigał, Księgarnia Akademicka, Kraków 2013, ss. 78–86, *Societas*, nr 68.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁶⁸ В. Ю. Сурков, *Национализация будущего [параграфы про суверенную демократию]*, [w:] *Суверенная демократия. От идеи к доктрине. Сборник статей*, Издательство «Европа», Москва 2007, ss. 27–44.

Jednakże marzenia o takim stopniu petryfikacji systemu politycznego w Rosji, który stałby się rękojmią nieusuwalności z zajmowanych stanowisk – prywatyzacja władzy tak jak w dobie wczesnych lat 90. XX wieku – przysły jak bańka mydlana. Źródeł niemożności spełnienia owych marzeń decydentów rosyjskich poszukiwać można w pierwszym rządzie w samym społeczeństwie rosyjskim, które na skutek zachodzących od 30 lat przeobrażeń coraz częściej przybierało postawy protoobywatelskie. Obywatele, jak podkreślają Robert A. Dahl i Bruce Stinebrickner, zaczęli wykształcać elementy syndromu nowoczesności w postaci wzrostu gospodarczego, urbanizacji, edukacji, wysokiego poziomu dochodów, co w konsekwencji przekuło się w wywieranie oddolnej presji na wprowadzanie demokratycznych zmian¹⁶⁹. Rosyjska rzeczywistość już знаła ten model walki o swoje prawa, toteż sięgając do sprawdzonych metod z okresu dysydenckiego (choć wiedza na temat działalności desydentów i stosowanych przez nich metod w społeczeństwie rosyjskim nadal jest niewielka), zaczęto dopominać się wyłącznie stosowania przez władze różnych szczebli i struktur resortowych przepisów obowiązującego prawa: wprowadzenia i wzmocnienia praw społecznych, ekonomicznych, kulturalnych, psychologicznych i politycznych; możliwości udziału w życiu politycznym poprzez uczestnictwo w wolnych i uczciwych wyborach najwyższych urzędników państwowych; dostępu do informacji ze zróżnicowanych źródeł, w tym pozarządowych; wolności słowa, zrzeszania się i tworzenia stowarzyszeń w postaci niezależnych ruchów politycznych, kulturalnych, społecznych i ekonomicznych. Taktyka władz obliczona na tłumienie tych dążeń staje się nie tylko coraz bardziej skomplikowana, ale także kosztowniejsza. Skutki populizmu, agresywnej polityki militarnej, przy coraz mniejszych możliwościach zaspokajania podstawowych potrzeb społecznych na skutek stale pikującej gospodarki rosyjskiej, stają się przejawami rozchodzenia się interesów autorytarnego systemu politycznego i kształtującego się w zgoła odmiennym paradygmacie aksjologicznym społeczeństwa rosyjskiego. Nie ma oczywiście mowy o obaleniu systemu czy radykalnej zmianie systemowej, lecz obywatele zmęczeni ciągłymi problemami życiowymi oraz przez nikogo nieograniczaną i niekontrolowaną samowolą urzędników stopniowo, rok po roku zaczęli coraz głośniejsze dopominać się o swoje prawa i walczyć za pomocą różnych form o swoje żywotne interesy.

Druga przyczyna niepowodzenia utrzymania silnej scentralizowanej władzy w rękach prezydenta i wąskiej elity oligarchów politycznych leży w pogłębiającej się niesterowalności państwa w dobie nowoczesnego zarządzania. Wdrażana w życie w innych europejskich państwach strategia trójsektorowego zarządzania została dostrzeżona też na Kremlu, tym bardziej że na efekty tego nowoczesnego

¹⁶⁹ R. A. Dahl, B. Stinebrickner, *Współczesna analiza polityczna*, tłum. P. M. Kazimierczak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 151, *Spółeczeństwo Współczesne*.

modelu nie trzeba było długo czekać. Wzorując się na rozwiązaniach brytyjskiego Kompaktu (1997), podjęto decyzję o takim przeobrażeniu wewnętrznej sceny politycznej, aby także w Rosji wdrożyć podobne praktyki. Proces implementacji synergii trójsektorowej rozłożony został na kilka lat, w trakcie których „uporządkowano” najpierw sferę biznesu, a następnie „zinwentaryzowano” sferę pozarządowego sektora niekomercyjnego. „Przetrażenie kręgosłupa” finansowym oligarchom z Michaiłem B. Chodorkowskim na czele było początkiem owej taktyki, przy czym zaznaczyć trzeba, że absolutnie strategia ta nie została wypracowana w gremiach rządowych. Jej implementację zainicjowano *ad hoc* na skutek już drugiego w najnowszej historii Rosji kryzysu ekonomicznego, który podobnie jak pierwszy, z 1997 roku, nie tylko odcisnął piętno na gospodarce państwa, ale przede wszystkim dał się we znaki społeczeństwu rosyjskiemu. Nieefektywność struktur państwowych oraz nieumiejętność wydzwignięcia ze stagnacji, w której znalazła się Rosja, wymusiły na decydentach zmianę kursu wobec dwu pozostałych sektorów. W ten sposób rozpoczęto koncepcyjne przygotowania do stworzenia nowej idei zarządzania, która opierać się miała na współpracy trójsektorowej: państwa, świata biznesu i społeczeństwa obywatelskiego.

Uwidacznia się tu jednak stała cecha rosyjskiej polityki wewnętrznej – powoływanie się na istniejące na Zachodzie koncepcje, strategie, doświadczenia i praktyki oraz programy i ich przeszczepianie, na ile to możliwe, na grunt rosyjski. Tak było również w tym przypadku. Zmianę strategii zarządzania interpretowano z zastosowaniem **koncepcji polityki publicznej**, która pozostając w ścisłym związku z ustrojem politycznym, sprowadza się do zorganizowanej działalności politycznych aktorów (partii politycznych, związków obywatelskich, rządu itp.) w celu rozwiązywania problemów społecznych na drodze określonych sposobów. To z kolei stanowi bezpośrednie odwołanie do innego podejścia teoretycznego, umożliwiającego zbadanie funkcjonalności rosyjskiego sektora pozarządowego – **neokorporatystycznego**, odwołującego się i sytuującego zarazem rosyjski pozarządowy sektor niekomercyjny w teorii społeczeństwa obywatelskiego.

Doświadczenia Rosji w zakresie trwającej od ponad 30 lat modernizacji pozwalają stwierdzić, że w tym przypadku ukształtowany został model systemu wschodnioeuropejskiego państwa i funkcjonującego w tychże warunkach społeczeństwa. Ten odmienny zarówno pod kątem uwarunkowań egzogennych, jak i endogennych wariant systemu społecznego i otaczającego go środowiska, po pierwsze, pomaga wyjaśnić proces tworzenia inicjatywy społecznej, samokształcenia grup interesu i szybkiej zmiany identyfikacji społecznej w kraju o silnej tradycji państwowej; po drugie, pozwala badać sferę niepaństwową w kraju o słabo rozwiniętych prawach własności i niezbyt licznej warstwie średniej; po trzecie, funkcjonujące w rosyjskich warunkach organizacje społeczne i społeczeństwo obywatelskie pomagają zrozumieć specyfikę walki z omnipotencją władzy politycznej, rozpoczętej od dołu przez niekomercyjne struktury i grupy

społeczne. Wreszcie, po czwarte, zainteresowanie przeobrażeniami wewnętrznymi zachodzącymi w Rosji pod kątem badań nad pozarządowym sektorem niekomercyjnym otwiera nowy kierunek badań nad liberalizmem i reformami w kraju pozbawionym korporacyjnej tradycji, jaką mają Niemcy, lub indywidualistycznej tradycji Anglii i Ameryki¹⁷⁰.

Podejście neokorporatystyczne okazało się wielce pożyteczne przy poszukiwaniu modeli współpracy pomiędzy sektorami państwowym, komercyjnym a pozarządowym. Przedstawiciele wielu środowisk w Rosji usiłowali wypracować jakiś *modus vivendi* kooperacji w warunkach zdecydowanej dominacji struktur państwowych nad pozostałymi instytucjami społeczeństwa obywatelskiego. Istota tak pojmowanej polityki publicznej sprowadza się do jej ujmowania w kategoriach korporacyjnych, albowiem będąc ukierunkowaną na synergiczne współuczestnictwo sfery biznesu, państwa i społeczeństwa w procesie rozwiązywania problemów społecznych, „jest empirycznie przedstawiana jako przestrzeń podejmowania decyzji politycznych dotyczących dóbr społecznych, wielkości sektorów gospodarki państwowej i samorządowej oraz społecznego dobrobytu, sfery działalności społeczeństwa obywatelskiego i politycznego”¹⁷¹.

Innymi słowy mówiąc, wszyscy aktorzy polityczni reprezentujący poszczególne sektory są traktowani jako korporacje dążące do uzyskania dostępu do procesu decyzyjnego. Proces przyznawania uprzywilejowanej pozycji określonym grupom społecznym i reprezentującym je grupom interesu przez decydentów skutkuje w praktyce ukształtowaniem się zinstytucjonalizowanego systemu powiązań między grupami interesu a rządem. Strony dążą do stworzenia stabilnych mechanizmów i procedur kooperacji w procesie tworzenia i wprowadzania w życie polityki publicznej. Wyrazem koncentracji staje się stworzenie zamkniętej formy prowadzenia przetargów politycznych, określanej mianem „**tripartizmu**”. Jest to konfiguracja instytucji i agend reprezentujących rząd, związki zawodowe oraz pozarządowy sektor niekomercyjny i przedsiębiorców, w ramach której toczą się konsultacje i przetargi dotyczące zwłaszcza polityki społeczno-gospodarczej państwa (np. kwestie płac, cen, ubezpieczeń, zasiłków, polityki dochodowej)¹⁷².

Tripartizm znalazł swoje zastosowanie w poszczególnych krajach jako swego rodzaju remedium na azjatycki kryzys finansowy. Umożliwił on państwu gromadzenie rezerw walutowych w celu uniknięcia konieczności przyjmowania zaleceń polityki MFW w przyszłości. To z kolei stanowi impuls inwestycyjny dla

¹⁷⁰ Д. Брэдли, *Общественные организации и развитие гражданского общества в до-революционной России*, «Общественные науки и современность» 1994, № 5, сс. 78, 88.

¹⁷¹ Л. В. Сморгун, *Публичная политика как отрасль науки*, [w:] *Публичная политика. Институты, цифрование, развитие*, ред. Л. В. Сморгун, Издательство «Аспект Пресс», Москва 2018, с. 15.

¹⁷² R. Croucher, G. Wood, *Tripartism in Comparative and Historical Perspective*, „Business History” 2015, Vol. 57, № 3, p. 350, <https://doi.org/10.1080/00076791.2014.983479>.

przedsiębiorstw międzynarodowych, które decydują się lokować kapitał w krajach z różnych powodów, od zasobów naturalnych, poprzez dostęp do rynku, po chęć korzystania z określonych lokalnych systemów produkcji. Jednym z elementów takiej strategii jest właśnie „partnerstwo społeczne”, którego alternatywna, specyficzna forma utrzymuje się w Rosji. Świadectwem partnerskiego stosunku do Federacji Rosyjskiej jako strony w trójstronnych relacjach międzynarodowych jest umowa z Międzynarodową Organizacją Pracy. W treści zawartego porozumienia pojawiła się owa osobiwa rosyjska forma kooperacji społecznej zwana „korporacyjnym przymusem” (*coercive corporatism*), który również uosabia słabe formy trójstronności.

Przywołanie koncepcji tripartizmu i jej zastosowanie w teorii polityki publicznej z uwzględnieniem podejścia neokorporacjonistycznego we współczesnej Rosji dowodzi skuteczności obranej strategii zarządzania na poziomie zarówno współpracy na arenie międzynarodowej, jak i polityki wewnętrznej. Zaaranżowana przez decydentów adaptacja jej założeń i implementacja wypracowanych przez nią rozwiązań na gruncie rosyjskim zaczęła stymulować poszczególne sfery życia społecznego, ekonomicznego i politycznego państwa, przekuwając się faktycznie w zdynamizowany proces ożywienia, widoczny zwłaszcza u obywateli. Zmotywowani różnego typu zachętami na rzecz zaangażowania się w procesy modernizacyjne i podniesienie funkcjonalności oraz zwiększenie efektywności struktur państwowych, przede wszystkim w terenie, w sposób coraz bardziej zdecydowany zaczęli dopominać się partnerskiego traktowania przez decydentów równego szczebla. Władze państwowe natomiast zadbały w imię dobrze pojętego własnego interesu, aby tworzyli oni sami oddolnie bądź uczestniczyli w odgórnie powoływanych strukturach społecznych, które z ich punktu widzenia były zdecydowanie łatwiejszymi do sprawowania kontroli obiektami. Ponadto, opierając się na zasadzie konkurencyjności, uruchamiali procesy rywalizacyjne pomiędzy poszczególnymi formacjami społecznymi w zakresie świadczenia usług społecznych i wykonywania zleconych zadań. Tymi uprzywilejowanymi organizacjami pozarządowego sektora niekomercyjnego stały się **społecznie zorientowane organizacje niekomercyjne – tzw. SO NKO**. W zamian za wypełnianie funkcji prospołecznych i zastępowanie *de facto* państwa organizacje *non profit* obdarzone zostały licznymi ulgami, przywilejami i różnego autoramentu wsparciem.

Jedną z koncepcji, która znajduje zastosowanie w procesie eksplanacyjnym pozarządowego sektora niekomercyjnego pod kątem występujących weń osobliwości, jest bez wątpienia **teoria grup**, zwana także **teorią grup społecznych** lub **teorią społeczeństwa**. Chociaż w niniejszym studium nie stanowi ona głównego instrumentarium badawczego, odwołanie się do niej w przypadku rosyjskiej rzeczywistości jest w pełni zasadne. Silne związki teorii grup, zwłaszcza w ujęciu grup interesu i wpływu (nacisku), z koncepcją neokorporatystyczną wskazują na jej żywotność oraz dużą popularność w krajach o niezbyt mocno

zinterioryzowanych wartościach demokratycznych. Określenie organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego jako korporacyjnych społecznych grup interesu i/lub nacisku umożliwia decydującym rosyjskim wypracowanie takiej strategii politycznej w zakresie zarządzania państwowego, która w efekcie synergii może przynieść pożądane przez rządzących skutki. Stąd zainteresowanie grupami prowadzi do narzucenia im określonych ról, które mogą odgrywać w sferze politycznej. Po pierwsze, jako podmioty polityki (uczestnicy polityki publicznej) mogą modyfikować bądź wywoływać procesy znaczące dla systemu politycznego oraz całego społeczeństwa. Po drugie, stanowią oparcie i zaplecze dla elit politycznych. Po trzecie, są gwarantem stabilności systemów politycznych. Po czwarte, uczestniczą bezpośrednio bądź pośrednio w procesie podejmowania decyzji strategicznych, taktycznych i operacyjnych. Po piąte, kształtują wewnętrzną strukturę władzy, przypisując pewnym jednostkom bądź podgrupom nadrzędne pozycje i role w podejmowaniu decyzji o wewnętrznogrupowym i zewnętrznym charakterze, wytwarzają specyficzne więzi, symbole, rytuały¹⁷³. Wszystkie wskazane funkcje i wynikające z nich zadania pozostają w zgodzie z deklarowanymi misją i celami i są realizowane przez organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego w Federacji Rosyjskiej. Drugorzędne znaczenie mają w tym przypadku takie kwestie, jak oddolny czy odgórny proces ich kreowania, instytucje założycielskie, źródła finansowania i zarządzania majątkiem formacji czy też obszar i profil działalności. Dostosowując się do politycznych realiów państwa rosyjskiego, organizacje trzeciego sektora wchodzą w role struktur państwowych, niejednokrotnie je nie tylko wspierając, lecz *de facto* zastępując czy wyręczając. Stają się w praktyce zleceńbiorcami w zakresie realizacji zadań w kontekście wypełniania obowiązków o społecznie istotnym znaczeniu. To z kolei potwierdza tezę o konieczności zachowania równowagi pomiędzy sektorami państwowym, biznesowym i niekomercyjnym, albowiem tylko takie trialistyczne podejście gwarantuje utrzymanie stabilności, a także warunkuje rozwój państwa.

Ostatnim, dość ważnym podejściem z punktu widzenia badania osobliwości rosyjskiego sektora pozarządowego jest **teoria uczestnictwa**, którą w kategoriach partycypacji politycznej zdiagnozował Mirosław Karwat¹⁷⁴. Analizując zakres i poziomy partycypacji politycznej obywateli, wskazał on na dwie formy uczestnictwa obywatelskiego. „**Antypolitykę**”, przez której pojęcie opisuje się kontestowanie polityki, i „samoobronę społeczną” prowadzoną pod hasłami przeciwności polityki jako takiej. Z kolei „**metapolityka**” to działalność na rzecz

¹⁷³ A. Chodubski, *Grupa teoria*, [w:] *Encyklopedia politologii*, red. M. Żmigrodzki, t. 1: *Pojęcia, teorie i metody*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016, ss. 260–262.

¹⁷⁴ M. Karwat, *Polityka rzeczowa, stronnicza i metapolityka*, [w:] *Współczesne teorie polityki – od logiki do retoryki*, red. T. Klementewicz, Warszawa 2004, *Studia Politologiczne*, Vol. 8.

społecznej kontroli i regulacji warunków uprawiania polityki, przestrzegania reguł gry politycznej i praw uczestników, podporządkowania celów i środków polityki nadrzędnym normom moralnym, interesom i wartościom ogólnoludzkim. Do katalogu obywatelskich form metapolityki zaliczyć możemy zestawione przez Gene'a Sharpa i uprzednio przywołane formy nieposłuszeństwa obywatelskiego, a także oddolnie inicjowane aktywności, których obszar działalności nosi charakter nie jednostkowy, lecz ogólnoludzki i wywodzi się z głęboko humanistycznego źródła (np. ruchów obrony praw człowieka, metapolitycznej refleksji intelektualistów). Z kolei instytucjonalne, tradycyjne formy metapolityki, takie jak rzecznik praw obywatelskich, sądownictwo konstytucyjne, kontrolna funkcja mediów¹⁷⁵, decydenci rosyjscy uzupełnili o rodzime rozwiązania, takie jak Izba Społeczna FR, izby społeczne, komitety społeczne i rady społeczne działające przy ministerstwach, departamentach, służbach zarówno na poziomie federalnym, jak i regionów FR czy municypalnym. To właśnie instytucjonalne formy uczestnictwa tworzą obok pozarządowego sektora niekomercyjnego w Rosji instytucje społeczeństwa obywatelskiego.

Dla polskiego politologa metapolityka to także

próba ustalenia i egzekwowania reguł wiążących wszystkie strony gry politycznej, zapobiegających partykularnemu nadużyciu władzy, instytucji państwowych, cywilizujących i humanizujących walkę polityczną. Próba ustanowienia i zmaterializowania kontroli społecznej i kontroli ściśle prawnej nad działalnością polityków. Jej przesłanką jest nadrzędność dobra wspólnego nad partykularnymi roszczeniami, przeciwstawienie skrajnej stronnictwość i tendencyjności mechanizmów obiektywizacji prawdy i ocen społecznych. Oczywiście nie jest to takie proste w praktyce. Ale nie jest też czystą mrzonką, gdyż – wbrew pozorom – standardy i ograniczenia narzucane uczestnikom życia publicznego leżą w interesie ich wszystkich, skoro chodzi o ochronę bezpieczeństwa, prywatności, godności, zapobieganie takim nadużyciom polityków, które szkodzą także im samym¹⁷⁶.

Stanowisko Karwata jest o tyle interesujące, że diagnozuje występującą coraz częściej w poszczególnych państwach tendencję do centralizacji władzy wykonawczej, która, dążąc do wywalczenia sobie dominującej pozycji wobec pozostałych gałęzi władzy i marginalizując zarazem ich poszczególne agendy (w pierwszym rzędzie legislatywy), tworzy uwarunkowania do zbudowania modelu własnej „suwerennej” demokracji – autorytaryzmu.

¹⁷⁵ M. Karwat, *Uczestnictwo w polityce. Społeczne ramy zjawiska*, Wyższa Szkoła Humanistyczna w Pułtusk, Wydział Nauk Politycznych, rok akademicki 2001/2002, semestr zimowy/letni, I rok, przedmiot: „Partycypacja i animacja społeczna”, niepublikowany skrypt dla studentów.

¹⁷⁶ Idem, *Polityka, apolityczność i metapolityka*, [on-line:] <https://strajk.eu/polityka-apolitycznosc-i-metapolityka/> – 13 IV 2019.

5. Struktura pracy i jej uzasadnienie

Struktura niniejszej pracy ma charakter indukcyjnej analizy zawężającego się *spectrum* źródłowego. Składa się ona z czterech głównych rozdziałów, z których każdy odnosi się do innego zakresu badawczego. W rozdziale pierwszym *Organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego jako podmioty społeczeństwa obywatelskiego. Od zasady partycypacji obywatelskiej ku polityce publicznej* przedstawione są ramy teoretyczne rozważanych w studium ujęć: partycypacji obywatelskiej, społeczeństwa obywatelskiego czy polityki publicznej. Celem tegoż rozdziału było zwrócenie uwagi na strukturalne uwarunkowania funkcjonowania pozarządowego sektora niekomercyjnego jako instytucji społeczeństwa obywatelskiego w Federacji Rosyjskiej. Ponieważ system polityczny w Rosji podlega stałym ewolucyjnym zmianom, dla dalszych rozważań istotne było nakreślenie dynamiki tegoż procesu, który jest rezultatem „permanentnie zachodzących interakcji działań aktorów politycznych (jednostki, grupy, grupy społeczne), ich strategii, zasobów, celów oraz zastanych struktur (kontekstów) instytucjonalnych i symbolicznych (idee, wartości, przekonania)”¹⁷⁷.

W rozdziale drugim *Prawne i organizacyjne ramy działania organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego* dąży się do zdiagnozowania pod kątem występujących osobliwości pola definicyjnego wytypowania dopuszczalnych form organizacyjno-prawnych w świetle ustawodawstwa Federacji Rosyjskiej. Drugim celem było przywołanie właściwości prawnych organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego. Zadanie to zostało zrealizowane w oparciu o analizę instytucjonalno-prawną kodeksów, aktów normatywnych szczebla federalnego i innych aktów normatywnych (poziomu władz regionów FR, municypalnych), jak również inne kluczowe z wybranego punktu widzenia materiały źródłowe będące wytworami różnorodnego autoramentu instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Ze względu na chaos prawny, z którym mamy do czynienia w przypadku materii państwowo-prawnej w Rosji, a który częściowo udzielił się tej części pracy, podjęto się trudu maksymalnego, o ile to było możliwe, uporządkowania tej silnie sfragmentaryzowanej, częściowo sprzecznej wewnętrznie materii.

Rozdział trzeci *Możliwości współpracy pozarządowego sektora niekomercyjnego z sektorem państwowym i jej elementy* poświęcony został takim kwestiom, jak: podstawy prawne współpracy, przesłanki utrudniające rozwój współpracy na linii pozarządowy sektor niekomercyjny-państwo i modele interakcji pomiędzy państwem a pozarządowym sektorem niekomercyjnym. Stanowi on analizę istoty funkcjonowania państwa rosyjskiego, którego uwaga koncentruje się wokół priorytetu zakładającego interakcję jednostki, społeczeństwa i państwa, ponieważ struktura społeczna, stan prawnej organizacji życia społecznego w dużej mierze

¹⁷⁷ A. W. Jabłoński, *op. cit.*

zależą od stopnia realizacji tego priorytetu. Odwołując się do założeń definiujących ową kooperację, wskazano na liczne podejścia i interpretacje występujące nie tylko na gruncie zachodniej nauki o polityce publicznej, lecz także do rodzimych, rosyjskich doświadczeń w tym zakresie. Dzięki temu zabiegowi udało się uwypuklić liczne osobliwości dotyczące funkcjonowania obywateli, organizacji pozarządowych, decydentów, instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Przy tym zaakcentowano rosnącą rolę specjalistów i badaczy z wielu rosyjskich ośrodków naukowych, „fabryk myśli” i ośrodków eksperckich w wypracowaniu optymalnych warunków współpracy pomiędzy pozarządowym sektorem niekomercyjnym a strukturami rządowymi przy wykorzystaniu w pierwszym rządzie sposobów, metod i narzędzi dostępnych w koncepcji polityki publicznej.

Ostatni, czwarty rozdział *Rosyjski model współpracy jako przykład synergii międzysektorowej w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego* pomyślany został jako praktyczne zdiagnozowanie, na ile byłoby ono możliwe przy, po pierwsze, obowiązujących zasadach współpracy, po drugie, kooperacji przy tworzeniu polityki publicznej, po trzecie, współpracy w zakresie realizacji zadań polityki publicznej oraz, po czwarte, infrastrukturze współpracy i tworzeniu warunków do społecznej aktywności. Ważną sprawą, która znalazła tu swoje miejsce, jest kwestia stałego odwzorowywania na gruncie rosyjskim różnorodnych rozwiązań o demokratycznej proveniencji, mimo oficjalnego dystansowania się od Zachodu. Ponieważ potrzeba wypracowania *modus vivendi* pomiędzy strukturami władzy państwowej a pozarządowym sektorem niekomercyjnym w świadomości tak decydentów, jak i obywateli rosyjskich stanowiła jeden z głównych elementów tożsamości obywatelskiej, oznaczało to wymuszone odejście od dotychczas praktykowanego i sprawdzonego modelu zarządzania państwowego na rzecz społeczno-państwowego. Modyfikacji uległy nie tylko oczekiwania poszczególnych stron wobec siebie nawzajem, lecz także uwarunkowania strukturalne, w których w ciągu 18 lat rządów Władimira W. Putina realizowana była strategia modernizacji. Nade wszystko przeobrażeniu uległo samo społeczeństwo rosyjskie, stając się z przedmiotu podmiotem realizowanej polityki. W praktyce przyniosło to przesunięcie środka ciężkości z ośrodka rządzącego ku społeczeństwu, którego energia została skumulowana na poziomie oddziaływania horyzontalnego. W przeciwieństwie do struktury *wiertikali władzi* układ poziomy wzajemnych relacji w artykułowaniu, a następnie agregacji interesów społecznych jest zdecydowanie ostrzejszy i szybciej wychwytuje potrzeby oraz definiuje problemy rozwoju społecznego. Wobec występującej w powszechnym odczuciu indolencji rządzących w terenie szczególną rolę przypisuje się systemowi reprezentowania interesów społecznych w ramach zwiększania zasięgu zarządzania państwowego, co z kolei pozwala zachować balans w stosunkach między państwem a pozarządowym sektorem niekomercyjnym, chroniąc wypracowaną równowagę przed groźbą jej destrukcji. Ze strony państwa przekłada się ta taktyka na udzielanie

różnego typu wsparcia tak finansowego, jak i pozafinansowego: prawnego, organizacyjnego, kadrowego, konsultingowego w obszarze zarządzania. W Federacji Rosyjskiej implementacja międzysektorowej współpracy realizowana na bazie partnerskiego porozumienia, ale z uwzględnieniem przypisanych przez państwo dwu pozostałym sektorom komercyjnemu i niekomercyjnemu ról, skutkuje permanentnym, pokojowo przebiegającym procesem przeobrażania samego pozarządowego sektora niekomercyjnego, a przede wszystkim tworzących go obywateli. Oczekiwania podniesienia stopy życiowej są ściśle powiązane z żądaniami upodobnienia obowiązującego systemu społeczno-gospodarczego i politycznego do wzorców zachodnich, które mimo wielu słusznych krytycznych uwag nadal pozostają wzorem funkcjonalnego modelu państwa demokratycznego z głęboko zakorzenionym humanistycznym etosem jako rudymmentarnym źródłem.

6. Problemy badawcze

Potencjalnie można by wskazać na wiele innych jeszcze problemów badawczych niż te podane poniżej. Właściwością tych przywołanych jest skonkretyzowanie głównego celu badawczego, ukierunkowanego na przybliżenie specyfiki rosyjskiego pozarządowego sektora niekomercyjnego jako zjawiska o trialistycznej proveniencji w warunkach państwa transformującego się bez jednoznacznie dookreślonego wektora owych zmian. Wyłonieniu zaobserwowanych osobliwości w zakresie funkcjonowania pozarządowego sektora niekomercyjnego w Rosji posłużą przywołane poniżej najważniejsze z problemów badawczych:

- a) odtworzenie procesu ewolucji koncepcji partycypacji obywatelskiej w warunkach państwa znajdującego się w procesie transformacji, przy nie do końca wiadomym wektorze modernizacji;
- b) odtworzenie procesu tworzenia bazy materialno-prawnej, której nowelizacja uzależniona była wprost od woli politycznej decydentów, jak i od uwarunkowań wewnętrznej sceny politycznej;
- c) scharakteryzowanie i skatalogowanie dopuszczalnych przez prawo rosyjskie form organizacyjno-prawnych, pod postaciami których mogą działać organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego;
- d) uporządkowanie możliwych form koncepcji współpracy pomiędzy sektorem pierwszym, uosabianym przez państwo, sektorem drugim, którego emanacją pozostaje świat biznesu, oraz sektorem trzecim, który tworzą organizacje pozarządowe;
- e) zbudowanie rosyjskiego wariantu kooperacji pomiędzy państwem a pozarządowym sektorem niekomercyjnym z uwzględnieniem zmieniającej się wewnętrznej rzeczywistości państwa i społeczeństwa rosyjskiego.

ROZDZIAŁ I

Organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego jako podmioty społeczeństwa obywatelskiego Od zasady partycypacji obywatelskiej ku polityce publicznej

1. Rosyjski pozarządowy sektor niekomercyjny

Pozarządowy sektor niekomercyjny (*некоммерческие неправительственные организации – ННПО*) stanowi część systemu politycznego, która tworzona przez jednostki ludzkie i grupy społeczne jako jego elementy pierwotne otwiera możliwość partycypacji w strukturach wtórnych, takich jak instytucje społeczeństwa obywatelskiego. Na te elementy wtórne systemu politycznego składają się różnego typu organizacje i instytucje, przy czym pozarządowy sektor niekomercyjny tworzą różnego autoramentu, działające nie dla zysku, a *pro publico bono* organizacje społeczne¹.

Innymi terminami, za pomocą których określa się pozarządowy sektor niekomercyjny, są: „trzeci sektor”, „sektor społeczny”, „*non-governmental sector*”, zaś formacje go tworzące to: „organizacje społeczne”, „organizacje niekomercyjne”, „organizacje *non profit*”, organizacje pozarządowe, „*non-governmental organizations – NGO's*”, a także „*charitable organizations*”, „*voluntary sector*” czy „*independent sector*”. Każde z przywołanych określeń odwołuje się do innej cechy charakteryzującej te organizacje.

Na gruncie rosyjskiego ustawodawstwa brak było jednolitego określenia pozarządowego sektora niekomercyjnego jako całości. Posiłkując się dwiema

¹ M. Żmigrodzki, *System polityczny*, [w:] *Encyklopedia politologii*, red. idem, t. 1: *Pojęcia, teoria i metody*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016, s. 656.

bazowymi ustawami federalnymi o stowarzyszeniach społecznych² i o organizacjach niekomercyjnych³, można przyjąć, że w zakresie nomenklatury najczęściej używane są terminy „stowarzyszenia społeczne” (*общественные объединения*), „organizacje niekomercyjne” (*некоммерческие организации – НКО*), którym jednak w zależności od podmiotu wypowiadającego się względem sektora społecznego towarzyszą wszystkie powyżej wymienione pojęcia. Oficjalnie przyjmuje się, że na terytorium Federacji Rosyjskiej działają różnego autoramentu organizacje tworzone oddolnie przez obywateli, którzy w ten sposób korzystają z konstytucyjnych praw do stowarzyszania i zrzeszania się, przy czym powoływane przez nich formacje społeczne pozostają niezależne od sektora państwowego. Owa niezależność gwarantowana jest przez odpowiednie zapisy zawarte zarówno w Konstytucji FR z 1993 roku⁴, jak i dwu wcześniej wspomnianych bazowych ustaw federalnych. Dopełnia te normy prawne znowelizowany w 2014 roku Kodeks Cywilny Federacji Rosyjskiej, który jest próbą podstawowego uporządkowania występujących w rosyjskiej rzeczywistości instytucji społeczeństwa obywatelskiego pod kątem dopuszczalnych form organizacyjno-prawnych, struktury własnościowej, podmiotów założycielskich, praw i obowiązków ciążących tak na samych organizacjach, jak i jej założycielach, członkach i uczestnikach, członkostwa, dopuszczalnych form reorganizacji czy kwestii majątkowych i źródeł finansowania⁵.

² *Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ (последняя редакция), в ред. Федеральных законов от 17.05.1997 № 78-ФЗ, от 19.07.1998 № 112-ФЗ, от 12.03.2002 № 26-ФЗ, от 21.03.2002 № 31-ФЗ, от 25.07.2002 № 112-ФЗ, от 08.12.2003 № 169-ФЗ, от 29.06.2004 № 58-ФЗ, от 02.11.2004 № 127-ФЗ, от 10.01.2006 № 18-ФЗ, от 02.02.2006 № 19-ФЗ, от 23.07.2008 № 160-ФЗ, от 19.05.2010 № 88-ФЗ, от 22.07.2010 № 164-ФЗ, от 01.07.2011 № 169-ФЗ, от 20.07.2012 № 121-ФЗ, от 28.12.2013 № 396-ФЗ, от 21.07.2014 № 236-ФЗ, от 31.12.2014 № 505-ФЗ, от 08.03.2015 № 43-ФЗ, от 31.01.2016 № 7-ФЗ, от 02.06.2016 № 179-ФЗ, от 20.12.2017 № 404-ФЗ, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/ – 8 VII 2018.*

³ *Российская Федерация Федеральный Закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ (с изменениями на 27 июня 2018 года), [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/9015223> – 8 VII 2018.*

⁴ *Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993 r., [w:] Konstytucja Rosji, tłum. A. Kubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.*

⁵ *Гражданский кодекс Российской Федерации часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ, часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ, часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ и часть четвертая от 18 декабря 2006 г. № 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,*

Powszechnie wyrażaną tendencję do podkreślania stosunków pomiędzy sektorem pierwszym a trzecim coraz częściej określa się w różnego rodzaju opracowaniach zarówno naukowych, jak i popularyzatorskich, w publicystyce oraz w branżowej literaturze jako „pozarządowy sektor niekomercyjny”. Ma to szczególne znaczenie w przypadkach analiz odnoszących się do wypracowania nowego modelu zarządzania państwem w warunkach XXI wieku. Do ustawodawstwa rosyjskiego termin „pozarządowy sektor niekomercyjny” został oficjalnie wprowadzony na mocy rozporządzenia prezydenckiego z 3 kwietnia 2017 roku o gwarancjach wsparcia państwa dla **niekomercyjnych pozarządowych organizacji**, ukierunkowanych na budowę społeczeństwa obywatelskiego⁶.

Zgodnie zatem z rozporządzeniem niekomercyjną pozarządową organizacją (*некоммерческая неправительственная организация – ННПО*) jest formacja, która uczestniczy w budowie społeczeństwa obywatelskiego, realizuje projekty społecznie zorientowane oraz związane z obroną praw i swobód człowieka i obywatela (pkt 1). Z kolei w zakresie działalności organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego można odnaleźć enumeratywnie wskazane obszary, w których partycypowaniu uczestniczyć będą struktury państwowe. Wsparciem państwa objęte zostaną te organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego, które zorientowane są na realizację projektów w zakresie:

- usług socjalnych, pomocy społecznej i ochrony obywateli;
- ochrony zdrowia obywateli, dla promowania zdrowego stylu życia;
- wsparcia dla rodziny, macierzyństwa, ojcostwa i dzieciństwa;
- projektów młodzieżowych, których realizacja obejmuje działania określone w art. 31-1 ustawy federalnej o organizacjach niekomercyjnych;

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, 28 ноября, 30 декабря 2015 г., 31 января, 15 февраля, 9, 30 марта, 23 мая, 3 июля, 28 декабря 2016 г., 7 февраля, 28 марта, 1, 26, 29 июля, 14 ноября, 5, 29 декабря 2017 г., 18 апреля 2018 г., [on-line:] www.garant.ru – 8 VII 2018; Федеральный закон «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 05.05.2014 № 99-ФЗ (последняя редакция), «Российская газета – Федеральный выпуск» 2014, № 6373 (101), [on-line:] <https://rg.ru/2014/05/07/gkrf-dok.html> – 8 VII 2018.

⁶ Распоряжение Президента Российской Федерации от 03.04.2017 № 93-рп «Об обеспечении в 2017 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина», [on-line:] <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201704030021?index=0&rangeSize=1> – 15 III 2019.

- projektów w dziedzinie nauki, edukacji, wykształcenia;
- kultury i sztuki;
- utrwalania pamięci historycznej;
- ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, w tym ochrony praw więźniów;
- ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt;
- wzmocnienia harmonii międzyetnicznej i międzyreligijnej;
- rozwoju dyplomacji publicznej i dla rodaków mieszkających poza granicami państwa;
- rozwoju instytucji społeczeństwa obywatelskiego (pkt 3)⁷.

Zauważyć trzeba, że *spectrum* spraw poruczonych przez prezydenta organizacjom jest nader szerokie. Uderza jednak fakt, iż podobny wolumen spraw przypisany został zorientowanym społecznie organizacjom niekomercyjnym (tzw. SO NKO) w ustawie o NKO, które z racji uprzywilejowanej pozycji względem innych formacji społecznych cieszą się dużo większym wsparciem ze strony instytucji państwa⁸.

Dużo częściej spotykanym terminem wobec pozarządowego sektora niekomercyjnego, który ma jednak znaczenie zdecydowanie szersze, jest „**społeczeństwo obywatelskie**”. Za jego pomocą określa się sferę działalności publicznej nieobjętej kontrolą państwa, w której społeczeństwo jest samoorganizujące się lub samodzielne w stosunkach z państwem. Postrzega się je także jako społeczeństwo liberalne i demokratyczne, które akceptując manifestowanie i realizację indywidualnych wartości oraz interesów, traktuje swoich obywateli jako uczestników sceny politycznej niezależnych od państwa. W końcu też pod pojęciem społeczeństwa obywatelskiego kryje się trzeci sektor, który, opisując współczesny model funkcjonowania państwa, pozwala odróżnić od siebie sferę aktywności państwowej – sektor pierwszy – oraz sferę aktywności prywatnej, komercyjnej – sektor drugi. Całkowicie współczesna definicja społeczeństwa obywatelskiego oparta została na uznaniu celowości działania jednostki jako podmiotu społeczeństwa, która w „prawomocny sposób zaspokaja swój własny interes i rozwija swą indywidualność, ucząc się wszakże równocześnie wartości działania grupowego, solidarności społecznej i uzależnienia swojego dobrobytu od dobrobytu innych ludzi”. Zbigniew Pełczyński zwrócił uwagę, że tak definiowane społeczeństwo obywatelskie wychowuje nowoczesnego człowieka do roli obywatela państwa i przygotowuje do udziału w życiu politycznym⁹. Do przedstawionej wyżej kategorii pojęciowej powrócimy w późniejszej części pracy.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Российская Федерация Федеральным Закон «О некоммерческих организациях»...

⁹ A. Pawłowska, *Społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Encyklopedia politologii*, s. 635–636.

Warto zwrócić uwagę na popularyzację określeń społecznej aktywności obywateli zrzeszonych w różnego typu strukturach, którzy działając nie dla zysku, w praktyce nastawieni są na zaspokajanie określonych potrzeb społecznych. Korzeni takiej działalności poszukiwać można już w tradycjach greckiej, rzymskiej bądź wczesnojudeo-chrześcijańskiej¹⁰, chociaż jako kategorie pojęciowe zostały nazwane dopiero w XX wieku. W jego połowie do użycia wchodzi termin „sektor *non profit*”, zaś „trzeci sektor” – dopiero pod koniec. W Stanach Zjednoczonych, gdzie pierwotnie zaczęto używać terminu „**sektor non profit**”, pod tym pojęciem rozumiano te organizacje, które nie dzielą wypracowanego zysku pomiędzy swoich założycieli lub członków, a przeznaczają go na działania statutowe. Ponadto ich zadania obejmują szeroki wachlarz usług o społecznym charakterze, w tym: reprezentowanie interesów jednostek bądź grup społecznych, redystrybucję i świadczenie usług. Do grona tak zdefiniowanych struktur aktywności społecznej nie wchodzi organizacje spółdzielcze oraz towarzystwa pomocy wzajemnej, albowiem, według ustawodawcy, w pewnej części czerpią one dochody ze swej działalności, dystrybuując tak wypracowane środki finansowe pośród tak założycieli, jak i swoich członków¹¹.

Z kolei „**trzeci sektor**”, który to termin, jak wspomniano, został spopularyzowany u schyłku XX wieku, obejmuje zarówno organizacje niekomercyjne, jak i komercyjne w postaci spółdzielni konsumenckich i towarzystw pomocy wzajemnej, a także jednostki samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw społecznych¹². Jest on zgodny ze wspomnianym uprzednio społeczeństwem obywatelskim, stanowiąc część z jego instytucji obok takich jak: obywatele, wspólnoty lokalne, organizacje religijne, stowarzyszenia społeczne obejmujące partie polityczne, związki zawodowe i ruchy społeczne oraz inicjatywy społeczne, działalność filantropijna, media. Społeczeństwo obywatelskie dopełniają w rosyjskiej rzeczywistości nie tylko zachodzące procesy samoorganizacji społeczeństwa, ale także instytucje pośredniczące, a *de facto* organizujące odgórnie zaangażowanie społeczne w oddolne procesy uczestnictwa: Izba Społeczna FR, izby i rady społeczne podmiotów FR, rady społeczne działające przy poszczególnych ministerstwach i departamentach oraz przy organach władzy na szczeblach organizacyjnych: regionalnym i municypalnym.

Zgodnie z powyższym stwierdzić należy, że używanie pojęcia pozarządowego sektora niekomercyjnego jest zgodne z międzynarodową nomenklaturą.

¹⁰ R. Higgins-Cass, G. Manser, *Roots of Voluntarism*, The Foundation Center, New York 1983, pp. 11–12.

¹¹ C. Borzaga et al., *Overview of the Emergence and Evolution of Social Enterprise*, [w:] *Social Enterprise. A New Model for Poverty Reduction and Employment Generation. An Examination of the Concept and Practice in Europe and the Commonwealth of Independent States*, eds. C. Borzaga, G. Galera, R. Nogales, European Research Network Project EMES, UNDP, 2008, p. 16.

¹² *Ibidem*, pp. 16–17.

Termin „**organizacja pozarządowa**” – „**non-governmental organization**” wprowadzony został w 1945 roku na mocy Karty Narodów Zjednoczonych ONZ, a następnie zastosowany w całym szeregu innych wysokiej wagi dokumentów rangi międzynarodowej następujących organizacji: ONZ, UNESCO, MOT, Rada Europy. Ratyfikacja tych dokumentów przez Federację Rosyjską skutkuje zobowiązaniem Rosji do respektowania ich, zaś w przypadku konfliktu pomiędzy ustawodawstwem rosyjskim a normami prawa międzynarodowego zachowaniem przez te ostatnie zwierzchności, nadrzędności.

Zasadność posiłkowania się tą nazwą potwierdza art. 71 Karty Narodów Zjednoczonych, zgodnie z którym

Rada Gospodarcza i Społeczna może wydać odpowiednie dyspozycje w sprawie zasięgania opinii pozarządowych organizacji, które zajmują się sprawami wchodzącymi w zakres jej właściwości. Takie dyspozycje mogą dotyczyć organizacji międzynarodowych, a w odpowiednich przypadkach, po porozumieniu się z właściwym członkiem Organizacji Narodów Zjednoczonych, również organizacji krajowych¹³.

W sukurs powyższemu zapisowi przychodzi art. 1 pkt 4 Karty Narodów Zjednoczonych ds. Edukacji, Nauki i Kultury UNESCO, z którego treści wynika, że

Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. oświaty, nauki i kultury może poczynić wszelkie potrzebne uzgodnienia w celu ułatwienia konsultacji i zapewnienia współpracy z organizacjami międzynarodowymi i pozarządowymi, zajmującymi się sprawami wchodzącymi w zakres jej działalności. Może ona zapraszać te organizacje do podejmowania określonych zadań wchodzących w zakres ich kompetencji. Współpraca ta może również przybrać formę udziału przedstawicieli tych organizacji w pracach komitetów doradczych utworzonych przez Konferencję Generalną¹⁴.

Rada Gospodarcza i Społeczna ONZ (*The Economic and Social Council*, ECOSOC) stała się tym ciałem, które z ramienia społeczności międzynarodowej podjęło się uregulowania statusu międzynarodowych organizacji pozarządowych, przy czym uporządkowano ich funkcjonowanie na gruncie subregionalnym, jak i krajowym. Pojęcie organizacji pozarządowych było szczególnie dyskutowane na forum Rady i znalazło swoje odzwierciedlenie w następujących dokumentach:

¹³ Karta Narodów Zjednoczonych ONZ, [on-line:] http://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php – 14 III 2019.

¹⁴ Akt Konstytucyjny Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury, [on-line:] http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/teksty/Akt_Konstyt.doc – 14 III 2019.

- Rezolucja nr 214 z 16 lutego 1949 roku, dokument E/1179 (*Reports of the Council NGO Committee*)¹⁵;
- Rezolucja nr 288 z 27 lutego 1950 roku, dokument E/1661 (*Review of consultative arrangements with non-governmental organizations*)¹⁶;
- Rezolucja nr 1219 z 5 czerwca 1967 roku, dokument E/4393 (*Non-governmental organizations. Applications and reapplications for consultative status*)¹⁷;
- Rezolucja nr 1225 z 6 czerwca 1967 roku, dokument E/4393 (*Non-governmental organizations. Applications and reapplications for consultative status*)¹⁸;
- Rezolucja nr 1296 z 23 maja 1968 roku, dokument E/4548 (*Arrangements for consultation with non-governmental organizations*)¹⁹;
- Rezolucja nr 1297 z 27 maja 1968 roku, dokument E/4548 (*Non-governmental organizations*)²⁰;
- Rezolucja nr 1996/31 z 25 lipca 1996 roku, dokument E/1996/96 (*Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations*)²¹.

Kluczową dla pozarządowego sektora niekomercyjnego z punktu widzenia obecnego funkcjonowania zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i krajowym

¹⁵ 214 (VIII), *Reports of the Council NGO Committee. Rapports du Comité ONG du Conseil*, [w:] *Official Records of the Eighth Session of The Economic and Social Council 7 February – 18 March 1949, Resolutions. Documents Officiels de la Huitième Session du Conseil Economique et Social. Supplement N° 1*, Luke Success, New York 1949, pp. 21–25.

¹⁶ 288 (X), *Review of Consultative Arrangements with Non-Governmental Organizations. 288 (X), Organisations Non Gouvernementales. Revision Des Dispositions Relatives Aux Consultations*, [w:] *Economic and Social Council. Official Records. Fifth Year, Tenth Session 7 February – 6 March 1950, Resolutions. Conseil Economique et Social. Documents Officiels. Cinquieme Annee, Dixieme Session. Supplement N° 1*, Luke Success, New York 1950, pp. 24–37, [on-line:] <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/753/48/IMG/NR075348.pdf?OpenElement> – 14 III 2019.

¹⁷ 1219 (XLII), *Non-Governmental Organizations. Applications and Reapplications for Consultative Status*, [w:] *Economic and Social Council. Official Records. Forty-Second Session 8 May – 6 June 1967, Resolutions. Supplement N° 1*, United Nations, New York 1967, p. 23, [on-line:] <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/761/56/IMG/NR076156.pdf?OpenElement> – 14 III 2019.

¹⁸ 1225 (XLII), *Non-Governmental Organizations. Applications and Reapplications for Consultative Status*, [w:] *Economic and Social Council. Official Records. Forty-Second Session 8 May – 6 June 1967...*

¹⁹ 1296 (XLIV), *Arrangements for Consultation with Non-Governmental Organizations*, [w:] *Economic and Social Council. Official Records. Forty-Fourth Session 6–31 May 1968, Resolutions. Supplement N° 1*, United Nations, New York 1986, p. 21, [on-line:] <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/732/74/IMG/NR073274.pdf?OpenElement> – 14 III 2019.

²⁰ 1297 (XLIV), *Non-Governmental Organizations*, [w:] *Economic and Social Council. Official Records. Forty-Fourth Session 6–31 May 1968...*

²¹ *Consultative Relationship Between the United Nations and Non-Governmental Organizations, Economic and Social Council Resolution 1996/31, 25 July 1996*, [on-line:] <http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm> – 14 III 2019.

wym okazała się ostatnia z wymienionych powyżej rezolucji z 25 lipca 1996 roku. W jej treści odnaleźć można stwierdzenie, że po pierwsze, przez pojęcie organizacji pozarządowej rozumie się organizację narodową subregionalnego, regionalnego i międzynarodowego szczebla, która, po drugie, nie została ustanowiona przez jednostki rządowe czy też w wyniku umowy międzynarodowej. Dodatkowo w zakres tego pojęcia wchodzić będą organizacje, które akceptują członków wyznaczonych przez władze rządowe, pod warunkiem że członkostwo tego typu nie będzie zakłócać możliwości swobodnego wyrażania poglądów przez te organizacje²².

Nie zważając jednak na różnorodność nazewnictwa sektora pozarządowego, podkreślić należy, że podstawę prawną dla jego funkcjonowania w Rosji stanowi rodzime ustawodawstwo, poczynając od ustawy zasadniczej z 1993 roku, poprzez ustawodawstwo szczebla ogólnopaństwowego, aż po szczegółowe akty normatywne każdego ze szczebli władzy, jak i podmiotów FR oraz jednostek samorządowych regionalnych i municypalnych. W literaturze przedmiotu (najczęściej prawniczej, choć nie tylko) obok określenia „pozarządowy sektor niekomercyjny” spotyka się często inny termin „**instytucje społeczeństwa obywatelskiego**” (*институты гражданского общества*)²³.

Tak specyficznie diagnozowanie rosyjskiego trzeciego sektora ukazuje jego osobliwości, uwzględniając w ten sposób nie tylko endogenne doświadczenia i praktyki wynikające z tradycji i rodzimych rozwiązań, lecz także zaimplementowane z zewnątrz pod wpływem zachodzących w otoczeniu zewnętrznym przeobrażeń.

Biorąc pod uwagę zatem rosyjską specyfikę pozarządowego sektora niekomercyjnego, można dokonać jego typologizacji w oparciu o następujące kryteria:

1. **formy organizacyjno-prawnej:** organizacje, ruchy, fundacje, instytucje społeczne, organy inicjatywy społecznej, partie polityczne;
2. **członkostwa:** oparte na obowiązkowym członkostwie, nieprzewidujące członkostwa;
3. **zależne od kierunku i sfery działalności zadeklarowanej w statucie:** dobroczynne (charytatywne, filantropijne), ekologiczne, kulturowe, edukacyjne, krzewiące kulturę fizyczną i sport, ochrony praworządności (*правозащитные*);
4. **zależne od przejawów politycznego zaangażowania:** polityczne, organizacje zakładające w swojej działalności elementy uczestnictwa politycznego, niepolityczne;
5. **zależne od terytorialnej sfery działalności:** ogólnorosyjskie, międzyregionalne, municypalne (lokalne) i międzynarodowe;

²² *Consultative Relationship Between the United Nations and Non-governmental Organizations...*

²³ В. В. Лысенко, *Правовой статус и роль общественных объединений в системе внутригосударственных и международных отношений. Опыт России, Молдовы и Приднестровья. Монография*, Проспект, Москва 2015, с. 13.

6. **struktury wewnątrzorganizacyjnej:** scentralizowane i niescentralizowane;
7. **statusu społeczno-prawnego:** posiadające osobowość prawną lub jej nieposiadające²⁴.

Bardziej dogłębną klasyfikację, która zasługuje na jej odnotowanie ze względu na dynamicznie zmieniającą się sytuację wewnętrzną organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego, zaprezentowali Rusłan J. Szulga²⁵ i Nikołaj W. Zbarażskij²⁶. Choć niektóre z poziomów typologii powtarzają się, to jednak wraz z uzasadnieniami i przykładami oddają charakter rosyjskiego trzeciego sektora, którego główną osobliwością pozostaje modalność form, sfer, obszarów i profili prezentowanych instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Tabela 3. Klasyfikacja organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego

Poziom	Kryterium	Rodzaj	Charakterystyka
I.	zasięg terytorialny działalności	międzynarodowy	Powstałe na terytorium FR stowarzyszenie społeczne, jeśli jest to zgodne z jego statutem, na terytoriach innych państw zaczyna i prowadzi swoją działalność chociażby jedna ze struktur stowarzyszenia – organizacja, oddział czy też filia bądź przedstawicielstwo
		ogólnorosyjski	Organizacje prowadzą swoją działalność zgodnie z deklarowanymi w statucie celami na terytoriach więcej niż połowy podmiotów FR i tam znajdują się jego podstruktury – organizacje, oddziały czy też filie bądź przedstawicielstwa
		międzyregionalny	Organizacje prowadzą swoją działalność zgodnie z deklarowanymi w statucie celami na terytoriach mniej niż połowy podmiotów FR i tam posiadają podstruktury – organizacje, oddziały czy też filie bądź przedstawicielstwa
		regionalny	Stowarzyszenie, którego działalność zgodnie z deklarowanymi celami statutowymi jest realizowana w granicach jednego podmiotu FR
		lokalny	Stowarzyszenie, którego działalność zgodnie z deklarowanymi celami statutowymi jest realizowana w granicach terytorium municypalnego organu władzy

²⁴ *Ibidem*, s. 38.

²⁵ Р. Ю. Шульга, *Защита прав человека неправительственными правозащитными организациями. Теоретические и практические аспекты*, Юрист, Москва 2009, сс. 34–57.

²⁶ Н. В. Збаражский, *Виды и классификация правозащитных организаций применительно к защите прав человека*, «Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал» 2012, № 1, сс. 13–15.

Poziom	Kryterium	Rodzaj	Charakterystyka
II.	członkostwo	indywidualistyczne	większość działających organizacji
		kolektywne	Celem działalności jest koordynacja wysiłków rozproszonych organizacji, stawiających przed sobą podobne zadania
		mieszane	Szereg organizacji ma podwójny typ członkostwa: indywidualny i kolektywny. Ten typ organizacji częstokroć występuje w roli organu koordynującego sieć municypalnych organizacji działających niezależnie od siebie, ale one nie występują jako zwykły organ koordynujący, a jako niezależna organizacja, która ma swoje interesy, cele i program
III.	stosunek do państwa	konfrontacyjny	Organizacje występują jako przeciwnicy oficjalnej polityki państwowej i są zorientowane na taktykę „nacisku na władzę”
		konformistyczny	Organizacje podtrzymują idee konstruktywnej współpracy i wspólnych działań z państwem
IV.	obiekt objęty pomocą	osoby, podlegające procesowi rehabilitacji politycznej oraz ofiary represji politycznych	
		uchodźcy i przymusowi przesiedleńcy	
		kobiety	
		dzieci	
		wojskowi i ich rodziny	
		rdzenne narody i mniejszości narodowe	
		inwalidzi i osoby pozostające bez gwarancji bezpieczeństwa	
		więźniowie	
V.	podstawowa działalność organizacji ochrony praworządności	działalność zorientowana na zbieranie informacji i/lub obserwację czy przestrzegane są prawa człowieka i obywatela	
		uczestnictwo w działalności ustawodawczej w obszarze praw człowieka	
		pomoc w zabezpieczeniu restauracji naruszanych praw człowieka i/lub pomoc humanitarna dla ofiar naruszonych praw człowieka	
		dostarczanie usług konsultacyjnych w sferze praw obywatelskich, politycznych, ekonomicznych, kulturowych i społecznych	
VI.	specyficzne obszary działalności organizacji pozarządowych	poborowi	organizacja niezależnego medycznego i sądowo-medycznego badania (obdukcji) poborowych, żołnierzy i marynarzy
			wyjazdy do jednostek wojskowych, sądów i prokuratur
			zasiadanie w komisjach wojskowych dla poborowych
		więźniowie	pomoc we wdrażaniu reform w procesie postępowania karnego oraz odbywania kary
			pomoc i wsparcie dla więźniów
			działalność na rzecz resocjalizacji więźniów wbrew prawu, ale za zgodą decydentów poszczególnych szczebli władzy

Poziom	Kryterium	Rodzaj	Charakterystyka
VII.	wspólne obszary działalności		działalność prawotwórcza, analiza propozycji aktów prawnych i innych związanych z reformowaniem sektora obrony praw człowieka i obywatela
			dostarczanie pomocy prawnej słabszym – obrona w sądzie i konsultacje eksperckie
			monitoring przestrzegania praw człowieka i obywatela
			edukacja prawna społeczeństwa, wykłady i praca ze studentami wydziałów prawa
			zbieranie i rozpowszechnianie informacji, działalność wydawnicza
			prowadzenie kampanii w obronie interesów poszczególnych grup społecznych
			prowadzenie inicjatyw społecznych: pikiet, mitingów, demonstracji i masowych pochodów
VIII.	ukierunkowana działalność	ogólne stojące na straży praworządności	Organizacje, których cele ustawowe przewidują działalność mającą na uwadze rozwiązanie wszystkich problemów ochrony praworządności
		sprofilowane	Organizacje, których cele ustawowe są ukierunkowane na konkretną sferę problemów: psychiatrycznych, penitencjarnych
		prawnicze	Organizacje świadczące bezpłatną pomoc prawną dla obywateli
		charytatywne	Organizacje zajmujące się pomocą charytatywną (wsparciem moralnym i materialnym) dla grup społecznych bez zabezpieczenia socjalnego
IX.	obrona poszczególnych praw człowieka i swobód obywatelskich		ochrona osobistych praw człowieka i swobód obywatelskich stająca na straży zabezpieczenia wolności i autonomii jednostki jako członka społeczeństwa obywatelskiego oraz jego prawna ochrona od jakiegokolwiek pozaprawnego zewnętrznego wpływu
			ochrona politycznych praw i swobód, umożliwiających kształtowanie polityki społeczeństwa zgodnie z własnymi ideologicznymi przekonaniami i interesami
			ochrona socjoekonomicznych praw i swobód ukierunkowana na organizację i poparcie różnorodnych grup społecznych, reprezentująca ich interesy zgodnie ze społeczno-ekonomicznymi i kulturowymi zapotrzebowaniami poszczególnych jednostek

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Ю. Шульга, *Защита прав человека неправительственными правозащитными организациями. Теоретические и практические аспекты*, Юрист, Москва 2009, ss. 34–57; Н. В. Збаражский, *Виды и классификация правозащитных организаций применительно к защите прав человека*, «Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал» 2012, № 1, ss. 13–15.

Na podstawie zaprezentowanej powyżej typologii rosyjskiego pozarządowego sektora niekomercyjnego można sformułować wniosek, że **istnienie i skuteczna działalność pozarządowych organizacji niekomercyjnych są jednym z elementów konstytuujących społeczeństwo obywatelskie i rządy prawa**. Z faktu, iż niczym niezamącony rozwój i funkcjonowanie trzeciego sektora przyczyniają się do ustanowienia stabilnego i trwałego porządku prawnego, demokratycznych podstaw społeczeństwa, w którym postrzegane jako najwyższa wartość prawa człowieka są przestrzegane, zdają sobie sprawę rosyjscy decydenci. Stąd od początku XXI wieku, kiedy okazało się, że modernizacja państwa wymaga także zaangażowania obywateli, zmieniono strategię zarządzania państwem, zgodnie z wymogami współczesności. W orbicie zainteresowania zarówno rządzących, jak i ekspertów, naukowców, działaczy społecznych i władz szczebla regionalnego i municypalnego znalazło się społeczeństwo obywatelskie. Sukces transformacji systemu politycznego państwa wymusił reorientację w kierunku jego upodmiotowienia poprzez kreowanie optymalnych z punktu widzenia decydentów warunków jego funkcjonowania. **Wsparcie sektora państwowego dla pozarządowego sektora niekomercyjnego jako najważniejszego komponentu społeczeństwa obywatelskiego stało się zatem koniecznością.**

2. Partycypacja obywatelska w państwie tzw. szarej strefy

Analizując rosyjski system prawny, dotyczący funkcjonowania pozarządowego sektora niekomercyjnego, stwierdzić jednoznacznie należy, że nie odbiega on od standardów prawnych państw demokratycznych, jak również pozostaje w zgodzie z obowiązującymi normami prawa międzynarodowego. Wszystkie naczelne zasady, charakteryzujące systemy prawne Zachodu, znalazły swoje odzwierciedlenie w rosyjskiej legislacji. Ponadto klauzula przyznająca prymat normom międzynarodowym nad rodzimymi w sytuacji konfliktu pomiędzy tymi dwiema prowadzi do konstatacji o uznaniu państwa rosyjskiego za równoprawnego partnera w szeroko zakrojonej współpracy na różnych polach współoddziaływania. Współpraca ta obejmuje także trzeci sektor, który, jak wiadomo, reprezentuje społeczne dobrowolne zaangażowanie na niwie społeczno-politycznej, realizowanej m.in. poprzez niekomercyjne organizacje pozarządowe.

Kluczowymi dla funkcjonowania w rzeczywistości rosyjskiej pozarządowych organizacji niekomercyjnych są ratyfikowane przez Federację Rosyjską ogólnoświatowe regulacje prawne w zakresie swobód obywatelskich. Wśród międzynarodowych dokumentów prawa międzynarodowego, które znajdują zastosowanie w Rosji, stając się gwarantem poszanowania praw człowieka i obywatela, są następujące dokumenty o charakterze powszechnym i regionalnym oraz specjalistycznych instytucji ONZ: Karta Narodów Zjed-

noczonych (1945)²⁷, Powszechna deklaracja praw człowieka (1948)²⁸, Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych (1966)²⁹, Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych (1966)³⁰, Konwencja o prawach dziecka (1989)³¹. Do grupy dokumentów o charakterze regionalnym przynależą: Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (1950)³², Europejska karta socjalna (1961)³³, Paryska karta nowej Europy (1990)³⁴, Dokument spotkania kopenhaskiego konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE (1990)³⁵, Konwencja WNP o prawach i podstawowych wolnościach człowieka (1995)³⁶. Trzecią grupę dokumentów międzynarodowej rangi

²⁷ Karta Narodów Zjednoczonych ONZ.

²⁸ *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, [w:] A. Przyborska-Klimczak, *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lubelskie Wydawnictwa Prawnicze, Lublin 2001, ss. 166–171; «Всеобщая декларация прав человека» (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120805/ – 15 III 2019.

²⁹ *Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych*, [w:] A. Przyborska-Klimczak, *op. cit.*, ss. 199–209; «Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года», [on-line:] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml – 15 III 2019.

³⁰ *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych*, [w:] A. Przyborska-Klimczak, *op. cit.*, s. 172–191; «Международный пакт о гражданских и политических правах» (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5531/ – 15 III 2019.

³¹ *Konwencja o Prawach Dziecka*, [w:] A. Przyborska-Klimczak, *op. cit.*, ss. 210–231; «Конвенция о правах ребенка» (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9959/ – 15 III 2019.

³² *Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] A. Przyborska-Klimczak, *op. cit.*, ss. 270–300; «Конвенция о защите прав человека и основных свобод» (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» [Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963], «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29160/ – 15 III 2019.

³³ «Европейская социальная хартия (пересмотренная)» (принята в г. Страсбурге 03.05.1996), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120807/ – 15 III 2019.

³⁴ *Charter of Paris for a New Europe*, Paris 1990, [on-line:] <https://www.osce.org/mc/39516?download=true> – 15 III 2019.

³⁵ *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of The CSCE*, Copenhagen, 29 June 1990, [on-line:] <https://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true> – 15 III 2019.

³⁶ «Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека» (заключена в Минске 26.05.1995) (вместе с «Положением о Комиссии по правам

reprezentuje m.in. Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy o wolności związkowej i ochronie praw związkowych z 1948 roku³⁷.

Przywołane powyżej normy prawa międzynarodowego, które ratyfikowała Federacja Rosyjska, odgrywają podwójną rolę w procesie kształtowania się stosunków w społeczeństwie rosyjskim. Z jednej strony wskazują na pryncypia określające wzajemne relacje pomiędzy państwem a jednostką – człowiekiem a państwem i społeczeństwem, do których przestrzegania Rosja zobowiązała się poprzez ich ratyfikację. Z drugiej strony międzynarodowe normy w sposób bezpośredni regulują stosunki społeczne Rosji, dostarczając podmiotowych praw jednostkom, ich organizacjom, municypalnym instytucjom, państwu oraz wskazując na ciężące na nich zobowiązania prawne.

Bazę dla rozwiązań prawnych umożliwiających i warunkujących działalność w Rosji organizacji pozarządowych tworzyło ustawodawstwo Związku Radzieckiego. Stanowiąc pakiet ustaw i postanowień szczebla związkowego oraz rosyjskiego republikańskiego, stało się fundamentem funkcjonowania sektora społecznego w dobie całkowitej dominacji struktur państwowych i upaństwowienia sektora społecznego aż do czasu uchwalenia nowych przepisów regulujących działalność organizacji społecznych w Federacji Rosyjskiej.

Dla narodzin i funkcjonowania sektora społecznego w okresie postradzieckim kluczowe okazały się cztery federalne akty prawne, w tym: ustawa ZSRR o stowarzyszeniach społecznych z 1990 roku³⁸, postanowienie Rady Najwyższej ZSRR o wdrażaniu podstaw prawodawstwa cywilnego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i republik z 31 maja 1991 roku³⁹, postanowienie Rady Najwyższej FR z 14 lipca 1992 roku w sprawie uregulowania cywilnych stosunków prawnych w okresie reform gospodarczych⁴⁰,

человека Содружества Независимых Государств», уст. 24.09.1993), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6966/ – 15 III 2019.

³⁷ Конвенция № 87 Международной организации труда «Относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию» (принята в г. Сан-Франциско 09.07.1948 на 31-ой сессии Генеральной конференции МОТ), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121088/ – 15 III 2019.

³⁸ Закон СССР от 9 октября 1990 г. № 1708-1 «О общественных объединениях», [on-line:] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=1883&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.13950915678358222#09859734918369578> – 15 III 2019.

³⁹ Постановление Верховного Совета СССР «О введении в действие основ гражданского законодательства союза ССР и республик» от 31 мая 1991 г. № 2211-1, [on-line:] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=34165&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.9111188175840789#01549008444783314> – 15 III 2019.

⁴⁰ Постановление Верховного Совета РФ от 14 июля 1992 г. № 3301-1 «О регулировании гражданских правоотношений в период проведения экономической реформы», [on-line:] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=604&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.4971124887175009#012917157614211028> – 15 III 2019.

postanowienie Rady Najwyższej FR z 3 marca 1993 roku w sprawie niektórych kwestii stosowania ustawodawstwa Związku Socjalistycznych Republik na terytorium Federacji Rosyjskiej⁴¹. Oba postanowienia Rady Najwyższej FR uznały za obowiązujące z dniem 3 sierpnia 1992 roku na terytorium Federacji Rosyjskiej, uchwalone jeszcze przez Radę Najwyższą ZSRR w 1991 roku podstawy prawodawstwa cywilnego w odniesieniu do całego państwa (Rosji), jak i poszczególnych jego podmiotów. W ten sposób na gruncie przeniesienia zostały zaimplementowane zasady, na których opierać się miały w okresie przejściowym prawne stosunki obywateli z władzami w kontekście aktywności na niwie społecznej. W ustawodawstwie rosyjskim **3 sierpnia 1992 roku** przyjmuje się za oficjalny „**dzień narodzin**” **niekomercyjnych organizacji pozarządowych**⁴².

Dążąc do utrwalenia nowego porządku prawno-ustrojowego, ustawodawca zatroszczył się o podkreślenie w nowej ustawie zasadniczej bazowych zasad, determinujących działalność organizacji pozarządowych. Podobnie jak pochodząca z 1990 roku ustawa o stowarzyszeniach społecznych, również ta z roku 1995⁴³ dała pierwszą wykładnię prawno-organizacyjnych form w zakresie oddolnej aktywności społecznej. W podobnym duchu został przygotowany i zaczął obowiązywać od 1994 roku Kodeks Cywilny FR⁴⁴. Powołując się na powyższe rozwiązania prawne, należy przywołać obowiązujące zasady, które

⁴¹ *Постановление Верховного Совета РФ от 3 марта 1993 г. № 4604-I «О некоторых вопросах применения законодательства Союза ССР на территории Российской Федерации»*, [on-line:] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=71131&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.4694480257535496#0643580376642903> – 10 IV 2019.

⁴² О. А. Кожевников, *Право некоммерческих организаций. Учебное пособие*, Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», Москва 2012, с. 33.

⁴³ *Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ...*

⁴⁴ *Гражданский кодекс Российской Федерации часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ, часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ, часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ и часть четвертая от 18 декабря 2006 г. № 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, 28 ноября, 30 декабря 2015 г., 31 января, 15 февраля, 9, 30 марта, 23 мая, 3 июля,*

legły u podstaw porządku prawnego demokratycznej Rosji, definiujące oddolną działalność społeczną obywateli.

Pierwszym z elementów obowiązującego w Federacji Rosyjskiej systemu prawnego o walorze gwarancji konstytucyjnej jest prawo obywateli do zrzeszania się i tworzenia stowarzyszeń. Jako zasada konstytucyjna została zawarta w przyjętej 12 grudnia 1993 roku Konstytucji Federacji Rosyjskiej, stanowiąc jeden z jej filarów. Uznanie w rozdziale I *Podstawy ustroju konstytucyjnego*, w art. 2 jako zasady konstytucyjnej postrzegania człowieka, jego praw i wolności za wartość najwyższą świadczy o nadrzędności tych norm nad pozostałymi rozwiązaniami ustrojowymi⁴⁵. Dążąc do wyraźnego podkreślenia prymatu praw i swobód obywatelskich w stosunku do pozostałych norm, ustawodawca w strukturze ustawy zasadniczej umieścił jego szczegółowe zapisy w rozdziale II (art. 17–64)⁴⁶.

Wzmiankowany powyżej rozdział II Konstytucji legł u podstaw zasady partycypacji obywateli w życiu społeczno-politycznym, gospodarczym i kulturalnym państwa. Intencją ustawodawcy było zagwarantowanie praw jednostki do swobodnego, niczym nieskrępowanego rozwoju w demokratycznej Rosji, która narodziła się na gruzach rozwiązanego w grudniu 1991 roku Związku Radzieckiego. Partycypacja obywatelska odnosi się do udziału obywateli w procesie sprawowania władzy. Uczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych opiera się na uznaniu za powszechnie obowiązujące norm definiujących państwo jako demokratyczne, w którym zarówno jednostka, jak i decydenci oraz reprezentujące poszczególne formalne i nieformalne środowiska grupy interesu czy nacisku stanowią integralną część struktury systemu.

Partycypacja polityczna jako kluczowa dla społeczeństwa ze względu na oddziaływanie na jego modernizację, proces wyłaniania przywódców i kształtowania decyzji politycznych oraz ich rezultaty, a także stanowiąc wyraz społecznej akceptacji bądź odrzucenia zasadniczej strategii obranej przez decydentów, wykazuje cztery konstytuujące ją elementy.

Pierwszy – *activity/actions* – definiuje obszar aktywności lub działań, których podejmują się ludzie.

Drugi – *ordinary citizens* – podmiotem kreującym ową rzeczywistość są obywatele lub zwykli ludzie, a nie politycy czy urzędnicy państwowi.

Trzeci – *politics and government* – odnosi się do działań podejmowanych w sferze polityki, które nie ograniczają się do jednego typu instytucji, ale odnoszą

28 декабря 2016 г., 7 февраля, 28 марта, 1, 26, 29 июля, 14 ноября, 5, 29 декабря 2017 г., 18 апреля 2018 г., [on-line:] www.garant.ru – 10 IV 2019.

⁴⁵ Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993 r., s. 40.

⁴⁶ *Ibidem*, ss. 44–55.

się do systemu politycznego. Ich zadanie sprowadza się do przekazywania opinii, sugestii do ośrodka władzy i osiągania określonych rezultatów.

Czwarty – *influence* – opisuje wpływ, jaki wywierają działania nakierowane na kształtowanie pożądanych rozwiązań i przynoszące skutki w postaci decyzji politycznych⁴⁷.

Powyższe ujęcie prowadzi do wyróżnienia kilku poziomów uczestnictwa stanowiącego gwarant funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. W przestrzeni publicznej w odniesieniu do układu relacji na linii państwo-obywatele w kontekście społecznej aktywności obywateli można przywołać trzy rodzaje partycypacji:

1. Społeczna, zwana także „horyzontalną” lub „wspólnotową” (*community participation*). Zakłada ona udział „jednostek w działaniach zbiorowych podejmowanych w społeczności (społecznościach), do której przynależą lub w której żyją na co dzień”⁴⁸. W praktyce przejawia się ona w aktywnym i dobrowolnym zaangażowaniu w procesy powstawania i funkcjonowania lokalnych grup obywatelskich i organizacji pozarządowych. Jak trafnie podkreśla Tomasz Kaźmierczak, „dla tego rodzaju partycypacji właściwe ramy odniesienia stanowi idea społeczeństwa obywatelskiego”⁴⁹. Społeczeństwo obywatelskie w takim ujęciu stanowi dwutorową płaszczyznę aktywności obywateli: jeden charakteryzuje podłoże prywatne ekonomiczne, drugi natomiast odnosi się do sfery stowarzyszeń i zrzeszeń o charakterze wykraczającym poza wyłącznie prywatne interesy jednostek.
2. Publiczna, funkcjonująca także jako „obywatelska”, „wertykalna”, „zarządzanie partycypacyjne” (*participatory governance*). Opisuje zaangażowanie jednostek w działania struktur i instytucji demokratycznego państwa, a więc instytucji władzy publicznej oraz zarządzanych przez nie lub podległych im organizacji sektora publicznego. Przykładami tak pojmowanej partycypacji publicznej są uczestnictwo w wyborach lub w konsultacjach prowadzonych przez organy władzy publicznej, przekazywanie organom władzy oczekiwań społeczności lokalnej. O ile dla partycypacji horyzontalnej naturalną płaszczyzną odniesienia było społeczeństwo obywatelskie, o tyle w przypadku jej odmiany wertykalnej – jest wskazanie na istnienie społeczeństwa politycznego. Ta sfera politycznej aktywności jednostek, w ramach której kształtowane są relacje (wzajemny wpływ) pomiędzy obywatelami a rządem zarówno centralnym,

⁴⁷ J. Garlicki, *Partycypacja polityczna*, [w:] *Encyklopedia politologii*, red. M. Żmigrodzki, t. 1..., s. 457.

⁴⁸ T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna. Pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, ss. 85–86.

⁴⁹ *Ibidem*, ss. 84–85.

jak i lokalnym (samorządem), w praktyce rosyjskiej była od zawsze wyłączną domeną ośrodka decyzyjnego.

3. Indywidualna – obejmuje codzienne wybory i działania podejmowane przez jednostkę i wyrażające jej oczekiwania co do charakteru i rodzaju społeczeństwa, w którym chce żyć. Ten typ partycypacji egzemplifikuje m.in. stosowanie zasad społecznie odpowiedzialnej konsumpcji, finansowe wspieranie działań dobroczynnych czy uczestnictwo w ruchach społecznych⁵⁰.

Wszystkie wymienione rodzaje partycypacji składają się na funkcjonowanie trójdzelnego porządku społecznego, po raz pierwszy opisanego przez Alexis de Tocqueville'a⁵¹. Ów porządek społeczny składał się z trzech elementów: państwa, społeczeństwa politycznego i społeczeństwa obywatelskiego, które wpisywały się w układ dychotomii konstytuującej rzeczywistość na linii współoddziaływania państwa i społeczeństwa. Państwo tworzył system formalnego przedstawicielstwa politycznego z parlamentem, biurokracją, sądami, policją i wojskiem. Społeczeństwo polityczne, odpowiadające partycypacji wertykalnej, przekładało się na zaangażowanie obywateli w sferę życia publicznego poprzez uczestnictwo w pracach lokalnego samorządu, działalność w partiach politycznych, wyrażanie poglądów w gazetach i kształtowanie w ten sposób opinii publicznej oraz zasiadanie w sądach przysięgłych⁵². Z kolei społeczeństwo obywatelskie składało się ze stowarzyszeń obywatelskich tworzonych przez kościoły, krucjaty moralne, szkoły, towarzystwa literackie i naukowe, dzienniki i wydawców, organizacje zawodowe i handlowe, rozrywkowe i rekreacyjne⁵³.

Chociaż diagnoza Tocqueville'a odnosiła się do dziewiętnastowiecznego społeczeństwa amerykańskiego, to legła u podstaw koncepcji nowoczesnego państwa demokratycznego, sformułowanej pod koniec XX wieku. Trialistyczny model Tocqueville'a, podobnie jak trójsektorowe ujęcie demokratycznego państwa, zakłada zachowanie równowagi pomiędzy sferą państwową a społeczeństwem, którego podstawowym prawem jest prawo do zrzeszania się i tworzenia stowarzyszeń, a także zaangażowanie obywatelskie w politykę i uczestnictwo w życiu publicznym. Przywołane normy postrzegane były jako

⁵⁰ *Ibidem*, ss. 85–86.

⁵¹ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, t. 1–2, tłum. B. Janicka, M. Król, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Warszawa-Kraków 1996, *Demokracja. Filozofia i praktyka*.

⁵² D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2012, s. 98, *Res Humanae*.

⁵³ K. Kumar, *Społeczeństwo obywatelskie. Rozważania na temat użyteczności historycznego terminu*, tłum. J. Szacki, [w:] *Ani książkę, ani obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, wybór i wstęp J. Szacki, Fundacja im. Stefana Batorego, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Warszawa-Kraków 1997, s. 303, *Demokracja. Filozofia i Praktyka*.

dobro samoistne, chroniące porządek społeczny przed alienacją i ucieczką od wyzwań publicznych ze strony obywateli. Gwarantem utrzymania wypracowanej równowagi pomiędzy sektorami stało się zainteresowanie obywateli demokratyczną polityką, która, w ich przeświadczeniu, służyła realizacji ich interesów. Jeżeli jednak dochodzi do sytuacji, w której występuje z jednej strony zatomizowane społeczeństwo, a z drugiej państwo jako jedyne źródło społecznej organizacji i jedyne integrujące je spoiwo, wówczas wolność obywatelska przejawiająca się w partycypacji obywatelskiej zostaje zagrożona. W tych okolicznościach mamy do czynienia z deformacją systemu politycznego, która rzutuje na funkcjonowanie nie tylko państwa, lecz również sfery ekonomicznej, a przede wszystkim sektora społecznego.

Władze Federacji Rosyjskiej, uznając prawo obywateli do ich uczestnictwa w życiu społeczno-politycznym, stały się, jak już wspomniano, gwarantem nienaruszalności tej zasady konstytucyjnej. Występując zatem w roli kreatora rzeczywistości społeczno-politycznej, przyjęły na siebie obowiązek nie tylko wspierania i umożliwiania oddolnej działalności obywatelskiej, ale również nadzoru funkcjonującego sektora społecznego, co przekłada się na monitorowanie kierunków jego rozwoju, obszaru oddziaływania, źródeł finansowania, a także w uzasadnionych prawnie sytuacjach ograniczenia jego pola aktywności czy likwidacji.

Stanowisko rosyjskich decydentów wypływa z pryncypiów zawartych w ustawie zasadniczej z 1993 roku. W oparciu o obowiązujące przepisy rosyjskiego prawa konstytucyjnego wskazać można podstawowe elementy systemu konstytucyjnego, takie jak: podstawy ustroju konstytucyjnego, podstawy praw człowieka i obywatela, federacyjna budowa państwa oraz system władzy państwowej i system samorządu terytorialnego⁵⁴, które stanowią spoiwo obowiązującego porządku społecznego. Wynikają z nich kształtujące system polityczny naczelne zasady, które można przypisać do trzech kategorii bezpośrednio oddziałujących na stopień aktywności społecznej.

Grupa pierwsza to przede wszystkim normy będące fundamentem ustroju konstytucyjnego, w tym organizacji władzy państwowej, wraz z zasadami: suwerenności narodu, federacyjnej struktury państwa i rozdziału władz.

Grupa druga praw to regulacje zawarte w rozdziale II części 1 Konstytucji, określa wzajemne relacje pomiędzy państwem a obywatelami, definiuje status jednostki w państwie oraz porządkuje katalog praw i swobód człowieka i obywatela⁵⁵.

⁵⁴ Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин, *Конституционное Право России*, Издательство Проспект, Москва 2016, с. 22.

⁵⁵ A. Stelmach, *Zmiana i stabilność w systemie politycznym współczesnej Rosji*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2003, ss. 68–69, *Nauki Polityczne*, nr 15.

Uznanie przez ustawodawcę praw i swobód człowieka i obywatela za jedną z rudymentalnych zasad rosyjskiego ustroju konstytucyjnego (obok federalizmu, zasady państwa prawnego, republikańskiej formy rządów, zasady suwerenności Federacji Rosyjskiej, zasady wolności gospodarczej, uprawnienia podmiotów federacji do posiadania własnego ustawodawstwa i własnej konstytucji, zasady samorządu terytorialnego, pluralizmu politycznego, braku jedynej ideologii państwowej, zasady świeckości państwa, prymatu zasad i norm prawa międzynarodowego nad ustawodawstwem federalnym) skutkowało nie tylko uznaniem ich za najwyższą wartość w systemie aksjologicznym. W przypadku Rosji jako państwa postkomunistycznego stanowiło świadectwo ich łamania w czasach systemu komunistycznego, od których władze rosyjskie całkowicie się odcinały⁵⁶. Podkreślenie, że Rosja od tej pory jest państwem opiekuńczym (co *implicite* wynikało z wprowadzenia prymatu praw i wolności człowieka i obywatela), prowadziło do skonstruowania tezy o wypracowanym modelu partnerskich stosunków na linii jednostka-państwo. Uzupełnieniem jej okazała się wspólnota interesów jednostki tak ze społeczeństwem, jak i z państwem⁵⁷, co z kolei stanowiło dowód przynależności Federacji Rosyjskiej do społeczności światowej, dla której prawa i wolności człowieka i obywatela stanowią demokratyczny fundament systemu politycznego.

Grupa trzecia naczelných zasad ustroju konstytucyjnego odnosi się do funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Za ich sprawą obywatele rosyjscy mają zagwarantowany przez państwo kanon następujących praw: zasady ideologicznego i politycznego pluralizmu, świeckości państwa, swobody działalności gospodarczej, równoprawności różnych form własności, jak również swobodnego stowarzyszania się i możliwości prowadzenia nieskrępowanej działalności politycznej⁵⁸.

Jeszcze jednym dokumentem o niebagatelnym wpływie na sektor społeczny rangi ogólnopaństwowej była Koncepcja rozwoju prawodawstwa cywilnego Federacji Rosyjskiej zatwierdzona przez Radę ds. Kodyfikacji i Poprawy Prawa Cywilnego pod przewodnictwem prezydenta Federacji Rosyjskiej w dniu 7 października 2009 roku⁵⁹. Koncepcja... stanowiła ukoronowanie procesu zainicjowanego jeszcze w 1994 roku przez prezydenta Borysa N. Jelcyna. Osią tego procesu miała

⁵⁶ A. Bosiacki, H. Izdebski, *Konstytucjonalizm rosyjski. Historia i współczesność*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2013, ss. 300–301.

⁵⁷ Л. А. Нудченко, *Функции конституционных прав и свобод личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства*, «Государство и Право» 2012, № 2, с. 35.

⁵⁸ A. Stelmach, *op. cit.*, s. 69.

⁵⁹ *Концепция Развития Гражданского Законодательства Российской Федерации, (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009)*, [on-line:] <http://ppt.ru/docs/kontsepsiya/31522> – 8 VII 2018.

być kodyfikacja prawodawstwa cywilnego, które wykazywało daleko posuniętą niedoskonałość, co w praktyce dla organizacji pozarządowych generowało wiele problemów w sferach ustawodawczej, egzekwowania prawa i regulacji podatkowej. Kamieniem węgielnym tej nowelizacji okazał się prezydencki dekret z 18 lipca 2008 roku o udoskonaleniu Kodeksu Cywilnego, wraz z przygotowaniem koncepcji dalszego rozwoju prawa cywilnego⁶⁰. Łącznie z dekretem zapoczątkowany został nowy etap kodyfikacji rosyjskiego prawa cywilnego.

O ile kodyfikacja ustawodawstwa cywilnego z lat 1994–2006 ożywiła prawo prywatne, tworząc z niego podstawę prawną dla nowoczesnej rosyjskiej gospodarki, i stworzyła jednolity system ustawodawstwa cywilnego, o tyle Koncepcja..., będąca jej naturalną kontynuacją, powinna była zapewnić dostosowanie prawodawstwa cywilnego do nabytych doświadczeń w zakresie regulacji gospodarki rynkowej, w tym uwzględniać wnioski płynące z kryzysu finansowego i gospodarczego, a także potrzeby zapewnienia interesów krajowych w kontekście rosnącej globalizacji.

W przygotowanie Koncepcji... zaangażowani byli eksperci z wszystkich wiodących ośrodków naukowych i uniwersyteckich kraju, a także sędziowie i specjaliści sądów wyższych instancji. Tylko w grupach roboczych stale uczestniczyło ponad 50 czołowych rosyjskich cywilistów. W Moskwie, Petersburgu, Jekaterynburgu, Niżnym Nowgorodzie, na wielu uniwersytetach i w instytucjach naukowych, ministerstwach i departamentach odbyło się 11 dyskusji na temat Koncepcji... Te szeroko zakrojone konsultacje w gronie specjalistów przyniosły pokaźną liczbę komentarzy i sugestii, które, jak podkreślono, posłużyć miały w dalszym procesie nowelizacji prawa cywilnego. Kampania zainicjowana w 2008 roku świadczyła o pilnej potrzebie dostosowania nieprzystającego prawa do zmieniającej się rzeczywistości, w tym również w odniesieniu do trzeciego sektora⁶¹.

Przyjmując za obowiązujący Kodeks Cywilny z 1994 roku, w części 1, której zapisy odnosiły się do społecznej aktywności obywatelskiej, twórcy Koncepcji... w odniesieniu do pozarządowego sektora niekomercyjnego uzupełnili ją o regulacje dotyczące podmiotów prawnych w zakresie: form prawno-organizacyjnych, powoływania, reorganizacji i rozwiązywania, rejestracji, odpowiedzialności cywilnoprawnej i majątkowej czy dopuszczalnych celów i form działalności komercyjnej w przypadkach organizacji *non profit*⁶².

⁶⁰ Указ Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 (ред. от 29.07.2014) «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации», [on-line:] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=166385&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.24676091364437402#0053921080128123355> – 8 VII 2018.

⁶¹ О Концепции Развития Гражданского Законодательства Российской Федерации, «Вестник Ереванского университета. Правоведение» 2010, [on-line:] <http://narodiosii.ru/?p=1294> – 8 VII 2018.

⁶² Концепция Развития Гражданского Законодательства Российской Федерации..., [on-line:] <http://ppt.ru/docs/kontseptsiya/31522> – 8 VII 2018.

Kodyfikacja prawa cywilnego drugiego okresu legislacji skutkowałą, oprócz zakładanym uporządkowaniem przepisów, dalszym rozdrobnieniem i tak silnie podzielonego sektora społecznego. Dokonany przydział organizacji niekomercyjnych do określonych rodzajów, które odpowiadają zarówno podstawowym, jak i szczególnym formom organizacyjnym i prawnym podmiotów prawnych, został sztucznie przeprowadzany. Nie wzięto pod uwagę ani znaczących cech charakteryzujących ich status cywilnoprawny, ani zdefiniowanego obszaru społecznego oddziaływania.

Przykładami mogą być wymienione poniżej niektóre formy podmiotów prawnych, które w Koncepcji... były błędnie przypisywane organizacjom *non profit*, co niestety zwiększało chaos prawny, ponieważ: 1) organizacje konsumenckie i spółdzielnie konsumenckie były w rzeczywistości organizacjami komercyjnymi – spółdzielniami produkcyjnymi; 2) giełdy towarowe, fundusze giełdowe i niepaństwowe fundusze emerytalne (działalność nastawiona na osiąganie zysków) były spółkami gospodarczymi; 3) stowarzyszenia pracodawców i izby przemysłowo-handlowe były zasadniczo stowarzyszeniami podmiotów prawnych; 4) społeczne fundacje okazywały się zwykłymi fundacjami, spośród których praktycznie nie do odróżnienia były autonomiczne organizacje niekomercyjne; 5) towarzystwa ogrodnicze i działkowców, towarzystwa wzajemnego kredytowania i ubezpieczeń wzajemnych, społeczności małolicznych rdzennych narodów nie odbiegały w zakresie zasadniczych form organizacyjnych od spółdzielni konsumenckich; 6) niekomercyjne partnerstwo zorientowane na realizację określonego celu, dla którego zostało powołane, pod względem struktury organizacyjnej sytuowało się w pobliżu stowarzyszenia (związku); 7) za specjalną organizacyjno-prawną formę podmiotu prawnego z mocy prawa uważany był organ inicjatywy społecznej, który nie potrzebował statusu osoby prawnej.

W konsekwencji przyjęcie specjalnych przepisów doprowadziło do nieuzasadnionego zwiększenia liczby form, rodzajów, typów organizacji *non profit*, zaś istniejąca różnorodność nie stanowiła jednolitego systemu. Zasady struktury i działalności organizacji *non profit* były tak niejednolite, że niemożliwe okazało się wyodrębnienie dla nich jednej cechy kwalifikującej. Często przypisywanie nowych podmiotów prawa cywilnego do grona organizacji *non profit* miało *de facto* charakter czysto nominalny, co z kolei negowało podział podmiotów prawnych na podmioty komercyjne i niekomercyjne⁶³.

Wraz z przyjętą w powszechnym głosowaniu ustawą zasadniczą 12 grudnia 1993 roku decydenci rosyjscy zainicjowali proces legislacyjny, który uporządkował sferę aktywności obywatelskiej w sektorze społecznym uosabianym przez

⁶³ А. В. Грищенко, *Некоммерческие организации в России: анализ современного состояния законодательства*, «Некоммерческие организации в России» 2014, № 1, [on-line:] <http://www.nkor.ru/articles/2014/1/6587.html> – 8 VII 2018.

dobrowolne niekomercyjne pozarządowe organizacje społeczne. Nadając im trwałe ramy o charakterze bazowym, określono w dość precyzyjny sposób proces powstawania, funkcjonowania, działalności, likwidacji, wsparcia ze strony państwa, nadzoru i kontroli organizacji tworzących trzeci sektor w Federacji Rosyjskiej. Zauważyć jednak trzeba, że wobec braku doświadczenia w zakresie budowy demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego niejednokrotnie w ustawodawstwie występują przepisy dublujące się czy też wprowadzające do porządku prawno-organizacyjnego chaos. Innymi słowy, podobnie jak porządek społeczny wykazuje cechy systemu znajdującego się w okresie przejściowym, tak i proces stanowienia prawa charakteryzuje się tymczasowością rozwiązań. Stanowią one *de facto* przejaw dychotomiczności polityki wewnętrznej zorientowanej na połączenie dwu porządków ustrojowych: demokratycznego i autorytarnego w postaci hybrydalnego postkomunistycznego modelu reżimu władzy i społeczeństwa. Cechą charakterystyczną państwa znajdującego się w permanentnym okresie przejściowym jest jednocześnie zachowywanie elementów jednego i drugiego porządku.

W ramach zachodzących procesów modernizacyjnych jednym ze stałych elementów transformacji dotychczasowego systemu była budowa społeczeństwa obywatelskiego, które wyznaczało wektor zmiany systemowej obejmującej nie tylko przekształcenia ustrojowe, ale także gospodarcze, kulturowe i konfesjonalne. W przeciwieństwie do wcześniejszych procesów, które miały miejsce w ramach tzw. fal dochodzenia do demokracji i odchodzenia od niej (I, II i III fala demokratyzacji autorstwa Samuela Huntingtona)⁶⁴ w świecie zachodnim, transformacja państw Europy Środkowej i Wschodniej, znajdujących się w sowieckiej strefie wpływów, zachodziła jednocześnie we wszystkich wspomnianych sferach oraz **na poziomach kulturowym, politycznym, społecznym, narodowościowym czy religijnym**⁶⁵. Skutkowało to uzewnętrznieniem skrywanych uprzednio problemów, z którymi zarówno dotychczasowi decydenci, jak i sami obywatele nie byli w stanie sobie poradzić. W jakimś stopniu wsparcie z Zachodu dla przeobrażeń w procesie tzw. Jesieni Ludów (1989) w tej części dawnego bloku wschodniego w różnym stopniu zminimalizowało skutki transformacji. Inaczej wyglądała przebudowa samego Związku Radzieckiego, podobnie jak zgoła odmienne okazały się jej skutki dla obywatela, społeczeństwa i samego państwa związkowego⁶⁶.

⁶⁴ P. S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, tłum. A. Dziurdzik, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, ss. 23–35.

⁶⁵ M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, red. A. Antoszewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, ss. 44–60, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 2844.

⁶⁶ A. Jach, *Rosja 1991–1993. Walka o kształt ustrojowy państwa*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2011, s. 25–137, *passim*, *Rosja Wczoraj, Dziś i Jutro. Polityka – Kultura – Religia*, nr 1;

Funkcjonując w obszarze tzw. szarej strefy, Rosja zmuszona była wypracować własny, nowoczesny model społeczeństwa obywatelskiego, który pozostając w zgodzie z ogólną wymową, ze standardami cywilizacji zachodniej, odpowiadałby rodzimym doświadczeniom. Musiał zatem zawierać w sobie nie tylko elementy nowoczesne (dla rozwiązań rosyjskich), lecz także te, które *de facto* utrzymywałyby *status quo* ekipy rządzącej. Nie była ona bowiem zainteresowana instytucjonalizacją społeczeństwa obywatelskiego według liberalnego, demokratycznego wzorca, ale zmodyfikowaną jego wersją, odgórnie kontrolowaną, w której przy względnie wysokim poziomie partycypacji politycznej obywateli dominująca pozycja rządzących nie byłaby niczym zagrożona. W literaturze przedmiotu taki model systemu politycznego nazywany bywa m.in.: demokratą⁶⁷, hegemonią inkluzywną⁶⁸, demokracją formalistyczną⁶⁹, państwem „szarej strefy”⁷⁰ czy też demokracją delegatywną⁷¹. Biorąc pod uwagę właściwości obecnego systemu panującego w Rosji, można potwierdzić, że mamy tam do czynienia z autorytaryzmem, tyle że w wersji nieskonsolidowanej⁷².

Bodźcem do wypracowania nowej strategii były działania podjęte pod auspicjami ONZ, a związane z praktykami dobrego rządzenia – *good governance*. W pracach nad tą koncepcją wzięło udział 198 przedstawicieli państw. Skutkiem ich działań okazała się Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych, w której określone zostały także „milenijne cele rozwoju” (*Millennium Development Goals*) – zobowiązania, które ludzkość powinna wypełnić, aby móc w skuteczny sposób stawić czoła wyzwaniom XXI wieku⁷³. Deklaracja Milenijna... wypracowana podczas Szczytu Milenijnego Zgromadzenia Ogólnego ONZ w dniach 6–8 września 2000 roku definiowała osiem celów, które winny być zrealizowane do 2015 roku.

W. Marciniak, *Rozgrabione imperium. Upadek Związku Sowieckiego i powstanie Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2004, ss. 101–211, *passim*, *Arkana Historii*.

⁶⁷ G. O'Donnell, P. C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore-London 1986, pp. 9–11.

⁶⁸ A. R. Dahl, *Polyarchy, Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven-London 1971, p. 7.

⁶⁹ A. Ágh, *The Politics of Central Europe*, Sage Publications Ltd., London-Thousand Oaks-New Delhi 1998, pp. 11–13, *Sage Politics Texts*.

⁷⁰ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Arche, Gdańsk 2001, ss. 34, 37–38.

⁷¹ A. Jach, *Rosja 1991–1993. Walka o kształt ustrojowy państwa*, ss. 373–375; G. O'Donnell, *Demokracja delegatywna*, „Res Publica Nowa” 1997, nr 4, s. 66.

⁷² A. Antoszewski, R. Herbut, *op. cit.*, ss. 39–40.

⁷³ 55/2. Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych. Rezolucja przyjęta na 55 sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, dokument przetłumaczony przez Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, Warszawa 2002, [on-line:] www.unic.un.org.pl/dokumenty/deklaracja_milenijna.doc – 16 III 2019.

Tabela 4. Milenijne cele rozwoju 2000–2015

	Cele	Charakterystyka działań
1.	Wyeliminować skrajne ubóstwo i głód	Zmniejszyć o połowę liczbę ludzi, których dochód nie przekracza 1 dolara dziennie Zmniejszyć o połowę liczbę ludzi, którzy cierpią głód
2.	Zapewnić powszechne nauczanie na poziomie podstawowym	Zapewnić wszystkim chłopcom i dziewczętom możliwość ukończenia pełnego cyklu nauki na poziomie podstawowym
3.	Promować równość płci i awans społeczny kobiet	Wyeliminować nierówny dostęp płci do pierwszego i drugiego szczebla edukacyjnego do 2005 roku, a na wszystkich szczeblach do 2015 roku
4.	Ograniczyć umieralność dzieci	Zmniejszyć o 2/3 wskaźnik umieralności dzieci w wieku do lat 5
5.	Poprawić opiekę zdrowotną nad matkami	Zmniejszyć o 3/4 wskaźnik umieralności matek
6.	Ograniczyć rozprzestrzenianie się HIV/AIDS, malarii i innych chorób	Powstrzymać rozprzestrzenianie się HIV/AIDS i ograniczyć ilość nowych zakażeń Powstrzymać rozprzestrzenianie się malarii i innych groźnych chorób i ograniczyć ilość zachorowań
7.	Stosować zrównoważone metody gospodarowania zasobami naturalnymi	Uwzględnić zasady zrównoważonego rozwoju w krajowych strategiach i programach, stosować metody hamujące zubożenie zasobów środowiska naturalnego Zmniejszyć o połowę liczbę ludzi pozbawionych stałego dostępu do czystej wody pitnej Do 2020 roku osiągnąć znaczącą poprawę warunków życia przynajmniej 100 mln mieszkańców slumsów
8.	Stworzyć globalne partnerskie porozumienie na rzecz rozwoju	Dopracować dostępny dla wszystkich, oparty na jasnych przepisach, przewidywalny i nikogo nie dyskryminujący system handlowo-finansowy. Uczestnicy systemu powinni być zobowiązani do podejmowania aktywnej działalności promującej dobre praktyki rządzenia, rozwój i ograniczania ubóstwa. Dotyczy to działań na poziomie narodowym i międzynarodowym Wyjść naprzeciw szczególnym potrzebom najsłabiej rozwiniętych państw poprzez zniesienie ceł i kontyngentów na towary eksportowane przez te kraje, zwiększenie skali redukcji długów poważnie zadłużonych ubogich krajów, umorzenie długów zaciągniętych w ramach oficjalnej pomocy bilateralnej oraz zwiększenie pomocy na rzecz rozwoju dla krajów podejmujących działania mające na celu ograniczenie ubóstwa Wyjść naprzeciw szczególnym potrzebom krajów śródlądowych i krajów rozwijających się położonych na małych wyspach Rozstrzygnąć kwestię zadłużenia krajów rozwijających się poprzez podjęcie narodowych i międzynarodowych kroków służących utrzymaniu długookresowej zdolności do spłaty zadłużenia We współpracy z krajami rozwijającymi się stworzyć miejsca godnej i produktywnej pracy dla młodzieży We współpracy z sektorem upowszechnić dostęp do nowych technologii, zwłaszcza technologii informacyjnych i komunikacyjnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Milenijne cele rozwoju*, [on-line:] <http://www.unicef.org/pl/cele.php> – 16 III 2019.

Instytucjami powołanymi do wdrażania w życie postanowień Deklaracji Milenijnej... były nie tylko struktury państwowe czy prywatne, ale w pierwszym rzędzie instytucje sektora pozarządowego. One to współ z dwoma pozostałymi sektorami w ramach silnych partnerskich więzi postrzegane były jako gwarant zrównoważonego rozwoju państw, społeczeństw i jednostek. Świadectwem takiego stanowiska może być, po pierwsze, wypowiedź sekretarza generalnego ONZ Kofiego Annana, który podczas Forum Milenijnego oświadczył: „Możemy śmiało stwierdzić, że rewolucyjna droga, jaką przeszły organizacje pozarządowe, jest pozytywną konsekwencją naszego wieku – wieku globalizacji”⁷⁴; po drugie, zagwarantowanie w Deklaracji... organizacjom pozarządowym i społeczeństwu obywatelskiemu oraz sektorowi prywatnemu szerszych możliwości wniesienia wkładu w realizację celów i programów Organizacji Narodów Zjednoczonych. Owo upodmiotowienie sektora pozarządowego, chociaż dla rosyjskich decydentów nieoczekiwane, znalazło swój oddźwięk w projektowanej strategii modernizacji państwa, zgodnie z przekonaniem o wzmocnieniu pionowej struktury władzy w kraju, będącym remedium na nurtujące Rosję problemy.

Na kanwie zainicjowanej z początkiem XXI wieku dyskusji o społeczeństwie obywatelskim powrócono do klasycznych ujęć tego zjawiska. Celem analizy kategorii „społeczeństwa obywatelskiego” było wypracowanie najbardziej adekwatnej koncepcji tego zjawiska, występującego na gruncie rosyjskim. Służyły temu zadaniu liczne opracowania naukowe i eksperckie, odwołujące się bezpośrednio do tego pojęcia.

Tabela 5. Źródła koncepcji społeczeństwa obywatelskiego

Kryterium	Definicja społeczeństwa obywatelskiego	Przedstawiciele koncepcji
republikańska tradycja społeczeństwa obywatelskiego	Człowiek, realizując się poprzez uczestnictwo we wspólnocie zespolonej przez uznanie tego samego prawa (Cyceron), uznaje za obowiązującą zasadę, w myśl której dobro tak definiowanego państwa-wspólnoty politycznej wymaga podporządkowania prywatnego „ja” domenie tego, co publiczne. Prowadzi to do konkluzji o społeczeństwie obywatelskim pojmowanym w kategoriach wspólnoty moralnej, którą tworzą obywatele kierujący się w swym działaniu cnotami (<i>civilesz virtutes</i>) oraz nakazami prawa i zasadami słuszności. Celem bowiem tak definiowanego <i>koinonia politike</i> – <i>societas civilis</i> jest dążenie do powszechnego dobra całej zbiorowości. W tym kontekście wspólnota obywatelska rozumiana jako wspólnota polityczna bazuje na założeniu, że obywatelskość człowieka wypływa z jego aktywnego uczestnictwa politycznego. To klasyczne ujęcie idei społeczeństwa	Arystoteles, Cyceron, św. Augustyn, św. Tomasz z Akwinu, Marsyliusz z Padwy, Brunetto Latini, Alberto Mussato, Leonardo Bruni, Niccolò Machiavelli, Jean Bodin, James Harrington, Jean Jacques Rousseau,

⁷⁴ *Millennium summit*, [on-line:] <http://www.unic.un.org.pl/milenium2000/http://www.unic.un.org.pl/milenium2000/> – 16 III 2019.

Kryterium	Definicja społeczeństwa obywatelskiego	Przedstawiciele koncepcji
republikańska tradycja społeczeństwa obywatelskiego	obywatelskiego opiera się na głęboko zakorzenionym przekonaniu o tym, że obywatel zobligowany jest nie tylko do bycia posłusznym poddanym, lecz w pierwszym rzędzie – czynnym uczestnikiem procesu zarządzania państwowego (sprawowania władzy). Podstawę republikańskiej tradycji społeczeństwa obywatelskiego stanowi pojęcie „wolności”. Zgodnie z nim tylko takie państwo-wspólnota polityczna jest prawdziwie wolna, która jest bytem samorządnym. Przekłada się to na silny związek pomiędzy wolnością obywateli a ich uczestnictwem w życiu politycznym wspólnoty oraz stanowieniu jej praw	John Milton, Hannah Arendt, Quentin Skinner, Philip Pettit
liberalna tradycja społeczeństwa obywatelskiego	Celem państwa w tradycji liberalnej jest ochrona wolności i własności jednostek. Jako abstrakcyjna osoba prawna pozostaje ono oddzielone od społeczeństwa obywatelskiego, które charakteryzuje niezależność i wolność. Z jednej strony wartości te odnoszą się przede wszystkim do wolności w sferze ekonomicznej. Jednak z drugiej strony odnoszą się do przestrzeni usytuowanej pomiędzy jednostką a państwem, której jednakże państwo nie ma prawa naruszać. W obszarze tym właśnie kształtuje się indywidualistyczne społeczeństwo obywatelskie oparte bardziej na więzach formalnych niż na wspólnotowych. Fundament dla takiego modelu wspólnoty obywatelskiej stanowią powstające w jej obrębie dobrowolne zrzeszenia i stowarzyszenia, które są wyrazem różnorodności i pluralizmu społeczeństwa. Brak dotychczas występującej jedności społeczeństwa obywatelskiego jest wynikiem uznania nadrzędności jednostki i jej uprawnień nad wspólnotą. Rozszczepienie zaistniałe pomiędzy państwem a społeczeństwem stwarza warunki do przeciwdziałania ingerencji państwa w przestrzeń samoorganizacji społecznej i samorządu, których emanacją były narodziny niezależnych struktur społecznych. Uczestnictwo obywateli w tym oddolnym procesie stało się naturalną barierą wymierzoną w działania na rzecz nadmiernej koncentracji władzy. Liberalna tradycja społeczeństwa obywatelskiego odnosi się do obszaru życia ekonomicznego, które rządzi się własnymi prawami. Gwarantując jednostkom realizację osobistych celów, ale w oparciu o zasady współdziałania i konkurencji, położono nacisk na dychotomiczny rozwój wspólnoty: z jednej strony kapitalistyczny rynek i jego instytucje (John Locke, Adam Smith), z drugiej zaś prywatne i publiczne stowarzyszenia i organizacje oraz wszystkie formy społecznego współdziałania, które kreują więzi zaufania, opinię publiczną (Immanuel Kant) i partie polityczne (Adam Ferguson, Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill). Tak definiowane społeczeństwo obywatelskie odnoszone jest do instytucji znajdujących się poza państwem, ale pozostających nadal w formalnym stosunku do państwa. Wytworzona w ten sposób sfera wolności odnosi się do takiego porządku, w którym prawo i państwo stają się służebne wobec obywateli. Prowadzi to do wskazania na charakterystyczne dla liberalnego modelu społeczeństwa obywatelskiego właściwości, takie jak: indywidualizm, prywatność, pluralizm, dobrowolne stowarzyszenia, publiczna dyskusja i komunikacja	Thomas Hobbes, John Locke, Adam Ferguson, Lord Kames, John Millar, William Robertson, Adam Smith, David Hume, Immanuel Kant, Thomas Paine, Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill

Kryterium	Definicja społeczeństwa obywatelskiego	Przedstawiciele koncepcji
krytyczna tradycja społeczeństwa obywatelskiego	Jedno z podejść krytycznej tradycji społeczeństwa obywatelskiego zakłada, że jako sfera konfliktowych interesów jednostkowych jest ona niezdolna do przekroczenia partykularności. W konsekwencji zatem urzeczywistnienie jedności etycznej może dokonać się nie w społeczeństwie z dominującą w nim wolą partykularną, lecz w państwie (Georg Wilhelm Friedrich Hegel). Drugie stanowisko stanowi wyraz dążeń do porzucenia rozróżnienia społeczeństwa obywatelskiego i państwa. Domagając się znalezienia pewnej syntezy poprzez przyszłą rewolucję, zwolennicy tego podejścia upatrują w niej początek prawdziwej historii ludzkości (Karol Marks). Groźba zerwania z tradycją, przednowoczesną wizją ludzkiego życia społecznego, nieznaną rozróżnienia <i>societas civilis</i> i <i>civitas</i>, zarysowała się w postępującym procesie usamodzielniania się form gospodarczej aktywności ludzi. W tych warunkach dochodzi do rozerwania się monolitu tworzonego przez państwo i społeczeństwo obywatelskie. Skutkiem takiego podziału w dobie nowożytnej była emancypacja dwu samoistnych sfer ludzkiego życia: społeczno-ekonomicznej i polityczno-państwowej. Od tej pory społeczeństwo obywatelskie stało się „różnicą, która występuje pośrodku między rodziną a państwem”⁷⁵. Z kolei Antonio Gramsci postrzegał społeczeństwo obywatelskie jako strukturę składającą się z kilku odrębnych elementów. Z jednej strony tworzyły je niezależne organizacje społeczne i instytucje pozarządowe. Z drugiej zaś strony była to sfera społeczna istniejąca poza państwem i w opozycji do niego, której występowanie gwarantowało istnienie częściowej autonomii społecznej. Powstała na tym tle dychotomia życia społecznego kształtowała samo społeczeństwo obywatelskie, którego właściwościami jawiły się postawy egoistyczne, partykularne i zainteresowanie materialnymi interesami. Drugim elementem dopełniającym ową mozaikę życia społecznego była wspomniana sfera społecznej autonomii, która, sytuując się poza systemem państwa, obejmowała szeroką dziedzinę spraw ludzkich	Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Karol Marks, Antonio Gramsci
tradycja społeczeństwa obywatelskiego jako koncepcji państwa	Tradycja społeczeństwa obywatelskiego traktowanego w kategoriach koncepcji państwa zrodziła się wraz z nastaniem czasów nowożytnych. Podkreślano tożsamość pojęć, albowiem wtedy właśnie dostrzeżono, że ład społeczny i polityczny nie tylko współistnieją, ale wzajemnie się przenikają. Na tym tle zrodził się spór pomiędzy zwolennikami koncepcji wspólnoty politycznej a zwolennikami modelu państwa minimalnego, kojarzonego z władzą. Pierwsze stronnictwo – komunitarian – podkreślało, że jednostka w takiej wspólnotcie nie tylko znajduje zakorzenienie. Wobec niej władza pozostaje służebna. Komunitarianie za idealny typ wspólnoty politycznej uznają taki jej model, w którym jednostka traktowana jest jako podmiot moralny. Jest ona zdolna do angażowania się w sferę życia politycznego, co w konsekwencji prowadzi do nadania kwestiom społecznym szerszego wymiaru. Jako zwolennicy złotego środka nie odrzucają wartości liberalnych. Ich celem jest dążenie do osiągnięcia swoistej równowagi pomiędzy nimi	Michael Sandel, Charles Taylor, Alasdair MacIntyre, John Rawls, William Galston, Stephen Macedo, Stephen Holmes, Ronald Dworkin, David Gauthier, Isaiah Berlin, John Gray, Joseph Raz

⁷⁵ G. W. F. Hegel, *Zasady filozofii prawa*, tłum. A. Landman, Warszawa 1969, s. 397, *Biblioteka Klasyków Filozofii*.

Kryterium	Definicja społeczeństwa obywatelskiego	Przedstawiciele koncepcji
tradycja społeczeństwa obywatelskiego jako koncepcji państwa	a wartościami wspólnotowymi odnoszącymi się do szerszego ładu. Te optymalne warunki umożliwią jednostce nie tylko zakorzenienie, lecz również odnalezienie i utrzymanie balansu pomiędzy uprawnieniami a obowiązkami, a także autonomią a dobrem wspólnym. Dla drugiego stronnictwa – liberałów – społeczeństwo obywatelskie stanowiło: 1. przestrzeń dla podejmowania indywidualnych wyborów i samostanowienia jednostek; 2. sferę różnorodności, konfliktów i zaangażowania na rzecz współpracy z innymi; 3. przestrzeń wolności pozostającą w stosunku formalnym do państwa przez rozwiązania instytucjonalne i decyzje polityczne. Podejmowane strategie działań nie mają odzwierciedlać jakiegś określonej koncepcji dobra, lecz układają się równolegle do odmiennych celów indywidualnych	
tradycja koncepcji społeczeństwa obywatelskiego jako sprzeciwu wobec państwa	Otwarty sprzeciw wobec państwa charakterystyczny był dla okresu dominacji Związku Radzieckiego w Europie Środkowo-Wschodniej. Szczególnym pod tym względem okazał się koniec lat 70. XX wieku, kiedy to w państwach „socbloku” powstała demokratyczna opozycja. Przez pojęcie społeczeństwa obywatelskiego pojmowano takie samoorganizujące się grupy społeczne i instytucje, które powstają niezależnie od państwa, ukierunkowane były na odbudowę autonomicznej przestrzeni społecznej w komunistycznym państwie. Przywrócone pojęcie społeczeństwa obywatelskiego będące wyrazem sprzeciwu wobec struktur państwowych stanowiło odwzorowanie układu dwu przeciwstawnych sobie koncepcji. Znajdujące się wobec siebie w opozycji społeczeństwo i państwo przeciwstawiały kolejno: naród – państwu, porządek społeczny – porządkowi politycznemu, życie prywatne – władzy publicznej, życie społeczne – państwu. W przeciwieństwie do Zachodu w Europie Środkowo-Wschodniej w rzeczywistości drugiej połowy XX wieku w warunkach omnipotencji państwa w sferach życia tak państwowej, jak i ekonomicznej społeczeństwo obywatelskie definiowane jako przeciwwaga państwa, było bytem fragmentarycznym. Było to skutkiem braku innych, niezależnych od państwa źródeł wsparcia rozwoju niezależnych organizacji i inicjatyw obywatelskich. Podobnie jak dawniej społeczeństwo obywatelskie przeciwstawiano despotyzmowi, tak teraz w warunkach dominacji sowieckiej stanowiło ono wyraz sprzeciwu wobec totalitaryzmu. Ponieważ społeczeństwo obywatelskie prowadziło do samoorganizacji i samoobrony społeczeństwa przed państwem komunistycznym, naturalną kolejną rzeczą w realiach totalitaryzmu nie mogło być ono tolerowane. W sukurs społeczeństwu obywatelskiemu przyszła koncepcja „antypolityki”, przez której pojęcie rozumiano ukierunkowaną na niezaangażowaną w politykę, obywatelską działalność o naturze praktycznej moralności. Uzupełnieniem „antypolityki” stała się „metapolityka”, ukierunkowana na działalność na rzecz społecznej kontroli i regulacji warunków uprawiania polityki, przestrzegania reguł gry politycznej i praw uczestników, podporządkowania celów i środków polityki nadrzędnym normom moralnym, interesom i wartościom ogólnoludzkim. Te dwie kategorie w praktyce społeczeństwa obywatelskiego traktowanego jako wyraz sprzeciwu wobec państwa znalazły zastosowanie w diagnozowaniu „reguł wiążących wszystkie strony gry politycznej, zapobiegających partykularnemu nadużyciu	Adam Michnik, Václav Havel, Bronisław Geremek, Jacek Kuroń, Hannah Arendt, Carl Friedrich, Zbigniew Brzeziński

Kryterium	Definicja społeczeństwa obywatelskiego	Przedstawiciele koncepcji
tradycja koncepcji społeczeństwa obywatelskiego jako sprzeciwu wobec państwa	władzy, instytucji państwowych, cywilizujących i humanizujących walkę polityczną ⁷⁶ . Do rudymenarnych cech tej koncepcji społeczeństwa obywatelskiego należało niewystępowanie oparcia się na władzy i manipulacji. Przecistawianie społeczeństwa obywatelskiego państwu nie mogło oznaczać jednakże całkowitego zerwania społeczeństwa z państwem. Dzięki występującym w nim demokratycznym instytucjom politycznym i prawnym społeczeństwo obywatelskie może prężnie działać. Stąd koncepcja funkcjonowania społeczeństwa antypolitycznego jawi się całkowitą utopią	
tradycja społeczeństwa obywatelskiego jako koncepcji przestrzeni publicznej	Sfera publiczna winna być traktowana jako przestrzeń do pewnego stopnia wspólna tak dla społeczeństwa obywatelskiego, jak dla państwa. Uznanie jej za przestrzeń wspólnoty jest skutkiem wypracowania <i>modus vivendi</i> zwolenników dwu podejść wobec tradycji społeczeństwa obywatelskiego jako koncepcji przestrzeni publicznej. Dla grupy związanej z poglądami Darrowa Schectera czy Johna Keane'a przestrzeń publiczna stanowi integralną część społeczeństwa obywatelskiego. Z kolei sfera publiczna w ujęciu teoretyków pokroju Tocqueville'a, Jeana Cohena czy Andrew Arata sytuuje się pomiędzy społeczeństwem a państwem jako sfera pośrednicząca między nimi. Przywołane powyżej pole definicyjne przestrzeni publicznej podkreśla jej wspólnotowy charakter. Z jednej strony podkreślić należy, że w jej ramach istnieją struktury życia publicznego, takie jak partie polityczne i ruchy społeczne, które są zakotwiczone gdzieś pomiędzy społeczeństwem a państwem i działają w obydwu sferach. Z drugiej strony umożliwia osłabienie ciążącej na polityce dychotomii na linii społeczeństwo-państwo, które występują w kategoriach odpowiednio albo dobra, albo absolutnego zła. W przestrzeni publicznej traktowanej jako sfera wspólna partycypacja obywateli w sferze publicznej otwiera wiele obszarów działalności. Mogą oni brać czynny udział w klubach dyskusyjnych i publicystyce, stowarzyszeniach i ruchach społecznych. Zaangażowanie skutkuje przełamywaniem powyżej zarysowanego przeciwstawienia na linii społeczeństwo-państwo. Po stronie natomiast państwa działania ukierunkowane są na stworzenie ram instytucjonalnych, przede wszystkim systemów konstytucyjnego i prawnego. Stanowią one bazę dla rozwoju sfery publicznej, która bezpośrednio oddziałuje na instytucje polityczne. Powstała w ten sposób przestrzeń publiczna stanowi wspólną sferę, która likwiduje również podział na sfery prywatną (społeczeństwo obywatelskie) i publiczną (państwo), przejawiające się rozróżnieniem <i>bourgeois</i> i <i>citoyen</i> , osoby prywatnej i obywatela. O ile podział	Charles Taylor, Immanuel Kant, Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Karol Marks, Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill, Jürgen Habermas, Hannah Arendt, Seyla Benhabib, Jean Cohen, Andrew Arato, Darrow Schecter, John Keane

⁷⁶ M. Karwat, *Polityka rzeczowa, stronnicza i metapolityka*, [w:] *Współczesne teorie polityki – od logiki do retoryki*, red. T. Klementowicz, Warszawa 2004, *Studia Politologiczne*, Vol. 8; i d e m, *Uczestnictwo w polityce. Społeczne ramy zjawiska*, Wyższa Szkoła Humanistyczna w Puławsku Wydział Nauk Politycznych, rok akademicki 2001/2002, semestr zimowy/letni, I rok, przedmiot: partycypacja i animacja społeczna, niepublikowany skrypt dla studentów; i d e m, *Polityka, apolityczność i metapolityka*, [on-line:] <https://strajk.eu/polityka-apolitycznosc-i-metapolityka/> – 13 IV 2019.

Kryterium	Definicja społeczeństwa obywatelskiego	Przedstawiciele koncepcji
tradycja społeczeństwa obywatelskiego jako koncepcji przestrzeni publicznej	ten znosiło w koncepcji Hegla państwo jako urzeczywistnienie idei etycznej, o tyle u Marksa dostrzegane było ponowne zjednoczenie społeczeństw obywatelskiego i politycznego. Wyłania się z tego obraz przestrzeni publicznej, w której obywatele jako członkowie określonej wspólnoty politycznej – państwa biorą czynny udział w procesie partycypacji politycznej, realizując zadania o charakterze publicznym. Wytworzona w ten sposób aktywna sfera publiczna stanowi fundament rozwoju prężnego społeczeństwa obywatelskiego, będącego gwarantem sprawowania władzy przez rządzących ze względu na dobro i interes rządzonych. Immanentną cechą tak pojmowanego <i>societas civilis</i> jest niepozostawanie w stosunku do państwa w opozycji, lecz współistnienie oparte na wzajemnej sieci zależności	
tradycja społeczeństwa obywatelskiego jako koncepcji związku społeczeństwa obywatelskiego z demokracją liberalną	Wielu myślicieli, szczególnie w XIX wieku, takich jak Tocqueville i Mill, podejmowało próby wypracowania systemu aksjologicznego, który spełniałby pryncypia demokracji. Wraz z renesansem idei <i>societas civilis</i> stała się ona naturalnym ogniwem łączącym demokrację liberalną ze społeczeństwem obywatelskim. Można zaobserwować dwie właściwości odnoszące się do diagnozowanego zjawiska: 1. związek pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a demokracją nie zawsze występuje; 2. występowanie społeczeństwa obywatelskiego nie jest <i>conditio sine qua non</i> zaistnienia demokratycznych i liberalnych instytucji. W opinii liberałów dla istnienia demokracji liberalnej optymalnymi warunkami są okoliczności, w których obywatele skupiają się wyłącznie na sferze prywatnej, albowiem tworząc i partycypując w działaniach stowarzyszeń i związków, nie przejawiają zainteresowania, a tym samym nie mają decydującego wpływu na decyzje polityczne. Dużo większe wyzwanie stanowi dla demokracji liberalnej koncepcja społeczeństwa obywatelskiego oparta na ideałach obywatelskości, aktywnego uczestnictwa i dobra publicznego. Jest ona zdecydowanie bliższa raczej tradycji republikańskiej niż liberalnej, co implikuje twierdzenie, iż „ bez prężnego społeczeństwa obywatelskiego, zdolnego wpływać na proces decyzyjny za pośrednictwem dobrze rozwiniętej sfery publicznej, demokracja zmienia się w plebiscyt ” ⁷⁷ . Diagnozowana tu zależność sprowadza się do podkreślenia zawisłości przyszłości społeczeństwa obywatelskiego od demokracji liberalnej, albowiem w gestii tej ostatniej leży instytucjonalizacja ram funkcjonalnych dla <i>societas civilis</i> . Ponieważ to społeczeństwo obywatelskie uchodzi za depozytariusza wartości demokratycznych, związek ten oparty będzie jednak na uzależnieniu kondycji liberalnej demokracji od tego, jakie jest społeczeństwo obywatelskie. Definiujące to ostatnie pryncypia, w rzeczywistości podtrzymują struktury demokratyczne, co skutkuje tym, że to właśnie społeczeństwo obywatelskie jest <i>de facto</i> warunkiem autentycznego stabilnego ładu demokratycznego	Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill, Leonard T. Hobhouse, John Dewey, Benjamin Barber, Robert Dahl, Ernest Gellner, Edward Shils, Sheri Berman, Adam Seligman

⁷⁷ D. Pietrzyk-Reeves, *op. cit.*, s. 245.

Kryterium	Definicja społeczeństwa obywatelskiego	Przedstawiciele koncepcji
tradycja społeczeństwa obywatelskiego jako koncepcji związku społeczeństwa obywatelskiego z ekonomią	Koncepcja związku społeczeństwa obywatelskiego z ekonomią prezentowana jest za pomocą trzech teorii. Podejście pierwsze odnosi się do gospodarki jako sfery będącej immanentną częścią społeczeństwa obywatelskiego. Przedstawiciele tego nurtu powiązani są z tradycją liberalną i heglowsko-marksowską. Stanowisko drugie tworzą ci zwolennicy teorii, którzy hołdują koncepcji Gramsciego. Dla nich społeczeństwo obywatelskie nie podlega formom dominacji uosabianym zarówno z władzą, jak i kapitałem. Usytuowanie społeczeństwa obywatelskiego poza gospodarką i państwem skutkuje różnicowaniem życia społecznego oraz wyodrębnianiem kilku sfer w zależności od ich funkcji, a także wysuwaniem na plan pierwszy zagadnień sfery publicznej i uczestnictwa. Owo podejście zwane funkcjonalistycznym opowiada się zatem za trójdzielnym modelem <i>societas civilis</i>. Ostatnie, trzecie podejście opisuje związek społeczeństwa obywatelskiego z gospodarką, wskazując na ekonomię jako na jeden z obszarów partycypacji obywatelskiej. Nie ograniczając jednak ani działań, ani rolę, w ramach których funkcjonują jednostki, społeczeństwo obywatelskie wyznacza także im rolę obywateli, podmiotów władzy państwowej i aktywnych uczestników sfery publicznej. Zgodnie z tą koncepcją przypisane jednostkom role nie wykluczają się nawzajem. Przeciwnie, powiązanie obywatelstwa i działalności wolnorynkowej pozwala na realizację odmiennych preferencji indywidualnych oraz stanowi bazę dla samorealizacji poprzez różne rodzaje aktywności w społeczeństwie obywatelskim. Definiujące stosunki międzyludzkie społeczeństwo obywatelskie chociaż jest nie do pomyślenia bez gospodarki, to jednak nie może znajdować się w zależności od niej. Ekonomia jest tylko jednym z kilku znaczących wymiarów życia społecznego. Stąd pożądane jest zachowanie stanu równowagi pomiędzy społeczeństwem a gospodarką	Jean Cohen, Adrew Arato
tradycja społeczeństwa obywatelskiego jako koncepcji związku społeczeństwa obywatelskiego ze społeczeństwem otwartym, pluralizmem i społeczeństwem cywilnym	Synonimami społeczeństwa obywatelskiego często bywają terminy takie jak: „społeczeństwo otwarte”, „pluralizm” czy „społeczeństwo cywilne”. Ich występowanie w postaci zamienników podyktowane jest silnym związkiem z ukierunkowaną na poszukiwanie takiej koncepcji państwa i społeczeństwa, która stanie się gwarantem względnie stałej równowagi pomiędzy występującymi tradycjami, tradycją liberalną. Jest ona bowiem w stanie umożliwić poszukiwania danej koncepcji przy odwoływaniu się do zarówno własnej zdolności dokonywania wyboru właściwej tradycji, następnie do posłużenia się swoimi ograniczonymi zasobami poznawczymi i moralnymi najlepiej, jak się potrafi, oraz do wykorzystania każdej lokalnej sytuacji⁷⁸. Ukształtowane w tych warunkach społeczeństwo otwarte jest wspólnotą opartą na wymianie i współpracy, w której jednostka, nie będąc uwikłaną w sieć utrwalonych zależności społecznych, ma prawo do osobistych decyzji. Jest ono także bytem wyzwalaającym „władzę krytyczne człowieka”, rodzące się z wiary, dochodzące do rozumu, możliwości przekształcenia świata za jego	Karl Popper, Hannah Arendt, Víctor Pérez-Díaz, Bernard Crick

⁷⁸ V. Perez-Diaz, *The Possibility of Civil Society*, [w:] *Civil Society. Theory, History, Comparison*, ed. J. A. Hall, Polity Press, Cambridge 1995, p. 80.

Kryterium	Definicja społeczeństwa obywatelskiego	Przedstawiciele koncepcji
tradycja społeczeństwa obywatelskiego jako koncepcji związku społeczeństwa obywatelskiego ze społeczeństwem otwartym, pluralizmem i społeczeństwem cywilnym	pomocą⁷⁹. Dla Karla Poppera, w przeciwieństwie do reżimów totalitarnych w znacznym stopniu ograniczających wolność jednostki i poddających wielu kontroli nielicznych, państwa demokratyczne oparte na rządzie reprezentacyjnym i wolności indywidualnej spełniają kryteria społeczeństw otwartych. Definiująca je demokracja liberalna charakteryzuje się dobrowolnością stosunków między ludźmi oraz ich prawnym i kontraktualistycznym charakterem, postawą krytycyzmu czy instytucjonalnym profilem polityki. Baza w postaci otwartości rozumianej w dużej mierze proceduralnie i formalnie prowadzi do sklasyfikowania cech opisujących zarówno społeczeństwo obywatelskie, jak i społeczeństwo otwarte. Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego zakłada, że: 1. uznaje potrzebę istnienia stowarzyszeń i wartościowych wspólnot oraz podzielanych przez nie celów i dążeń, które mogą przyczyniać się do prowadzenia wartościowego życia; 2. jednostka szuka więzi z innymi; 3. ugruntowana na ideale obywatelskości i sfery publicznej przyjmuje pozytywną relację do państwa; 4. chroni przed atomizmem; 5. państwo musi być ograniczone, aby wolność jednostki była zagwarantowana. Koncepcja społeczeństwa otwartego zakłada, że: 1. państwo musi być ograniczone, aby wolność jednostki była zagwarantowana; 2. jednostka jest pozostawiona sama sobie i swoim wyborom; 3. społeczeństwo sytuuje się obok państwa kojarzonego z władzą polityczną, która „zawsze jest niebezpiecznym, ale koniecznym złem”⁸⁰; 4. społeczeństwo otwarte nieuchronnie prowadzi do atomizmu; 5. przed jednostką otwarte są kanały mobilności pionowej, ma ona zagwarantowane społecznie możliwości awansu pionowego oraz zmiany swej pozycji społecznej; 6. ograniczenia władzy elit politycznych: w społeczeństwie gwarantującym swobodę jednostki, jak wspomniano, władza centralna musi być ograniczana. Mimo występujących pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a społeczeństwem otwartym różnic charakterystyczne dla tradycji społeczeństwa obywatelskiego jako koncepcji związku społeczeństwa obywatelskiego ze „społeczeństwem otwartym”, „pluralizmem” i „społeczeństwem cywilnym” wydaje się głęboko żywione przekonanie, iż społeczeństwo otwarte nie przetrwa bez instytucji, prawnych ograniczeń władzy ani bez niezależności obywateli, wymaga ono istnienia społeczeństwa obywatelskiego. Praktyka pokazała, że właśnie wobec <i>repressive society</i> dwudziestowiecznych totalitaryzmów społeczeństwo obywatelskie okazało się środkiem prowadzącym do urzeczywistnienia ideału społeczeństwa otwartego	
tradycja koncepcji „globalnego społeczeństwa obywatelskiego”	Globalne społeczeństwo obywatelskie składa się z sieci, piramid i instytucji społeczno-gospodarczych oraz aktorów organizujących się ponad granicami. Celem tak pojmowanej wspólnoty jest wypracowanie zasad rządzących nowym światem, będącym wytworem owych aktorów. Ideał, do którego będą zmierzać zwolennicy tej koncepcji, ukierunkowany jest na stworzenie światowego, dynamicznego,	John Keane, Ulrich Beck, Manuel Castells

⁷⁹ K. Popper, *Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, t. 1, tłum. H. Krahelska, Warszawa 1993, s. 21.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 139.

Kryterium	Definicja społeczeństwa obywatelskiego	Przedstawiciele koncepcji
tradycja koncepcji „globalnego społeczeństwa obywatelskiego”	pozarządowego systemu połączonych ze sobą instytucji społeczno-ekonomicznych. Ważną cechą tego bytu stanowić ma fakt powszechnego odczuwania efektów zarządzania. Dążenie do maksymalizacji korzyści płynących z tego nowego typu społeczeństwa obywatelskiego staje się możliwe do realizacji, albowiem w trakcie ich wypracowywania zaangażowani w proces jego urzeczywistnienia pozarządowe organizacje i aktorzy wykazują tendencję do pluralizacji władzy i problematyzowania przemocy. Następstwem takiego sposobu postępowania jest oparcie się na pokojowych metodach oddziaływania, odczuwalnych wszędzie, „tu i tam, daleko i blisko, na obszarach lokalnych i na poziomie globalnym”⁸¹. Ponieważ jednak globalne społeczeństwo obywatelskie nie jest bytem statycznym bazującym na sferze pozarządowej, na jego strukturę składają się także działania podejmowane przez jednostki, przedsięwzięcia, przedsiębiorstwa, organizacje <i>non profit</i>, ruchy społeczne, różnorodne wspólnoty, sławne osobistości, intelektualści, think tanki, organizacje charytatywne, grupy nacisku, ruchy protestu, indymedia, grupy i strony internetowe, związki zawodowe, federacje pracodawców, komisje międzynarodowe, organizacje sportowe. Wszystkie razem wzięte tworzą wielopoziomową, gęsto powiązaną przestrzeń. Znajduje ona swój wyraz w istniejących relacjach czy dynamice społecznej. Właściwością tak pojmowanego społeczeństwa obywatelskiego jest pokojowe nastawienie oraz organizowanie się przeciwko przemocy i nietolerancji. Pokojowo zorientowana partycypacja społeczna, w tym obywatelska i polityczna, prowadzi do wytworzenia się sieci powiązań o charakterze lokalnym, które łącząc się ze sobą, budują sieć powiązań globalnych. Przyjmują przy tym formy zarówno tradycyjnych rozwiązań (formalnych i nieformalnych związków), jak i tych nowoczesnych, powiązanych z zarządzaniem sieciowym. Dla decydentów te ponadpaństwowe sieci relacji wyznaczających granice między społeczeństwem obywatelskim a sferą rządową stanowią wyzwanie. Stąd też płynie ich troska, aby wykraczająca poza granice państwa aktywność społeczna znajdowała się jednak pod jakąś formą kontroli. Stąd obecność instytucji globalnego społeczeństwa obywatelskiego jako instytucji monitorujących zachodzące procesy pozwala rządzącym reagować w sytuacjach realnego zagrożenia. Podmioty tworzące światowy sektor pozarządowy angażują się w procesy decyzyjne, rywalizując tym samym z instytucjami państwa. Wypełniane przez nich funkcje nakierowane na monitorowanie i sygnalizowanie, które lokalne zdarzenia nabierają sensu międzynarodowego, skutkują powstaniem wspólnoty nowego typu, która w warunkach modernizacyjnych wyzwania współczesności stanie się barometrem zachodzących przeobrażeń społecznych, ekonomicznych i politycznych, a także kulturowych	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesne debata i jej źródła*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2012, ss. 17–330, *Res Humanae*; E. Pietrzak, *Dyskusja nad ideą globalnego społeczeństwa obywatelskiego*, „Filo – Sofija” 2015, 2 I, nr 29, ss. 115–124; A. Malec, *Miejsce szkolnictwa niepublicznego w demokratycznym społeczeństwie oby-*

⁸¹ J. Keane, *Global Civil Society?*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, p. 8.

watelskim na przykładzie systemów oświatowych Polski, Austrii i Niemiec, rozprawa doktorska opracowana pod kierunkiem prof. dr. hab. Jacka Wodza, Katowice 2006, ss. 9–28; K. Czerwiński, *Tradycja republikańska i jej znaczenie dla współczesnej edukacji obywatelskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2017, Vol. 30, № 3, Sectio J, Lublin-Polonia, ss. 45–57, <https://doi.org/10.17951/j.2017.30.3.45>; A. Lewandowski, *Republikanizm a współczesne pojmowanie społeczeństwa obywatelskiego*, „Dialogi Polityczne” 2008, nr 9, ss. 203–215; K. Haratyk, *Globalne społeczeństwo obywatelskie jako przeciwwładza*, „Studia Socjologiczne” 2011, nr 4 (203), ss. 47–73.

Dyskusje wokół społeczeństwa obywatelskiego nie ominęły Federacji Rosyjskiej, która nie mając wcześniejszych endogennych doświadczeń w zakresie budowania tej nowej dla siebie rzeczywistości, w koncepcjach na temat rozwoju zarówno państwa, jak i społeczeństwa odwoływała się do zachodnich źródeł. Cennym dla analizy zachodzących przemian w Rosji było także doświadczenie państw byłego bloku wschodniego, zwłaszcza Polski, które już w latach 70. XX wieku wzięły aktywny udział w dyskusji nad miejscem, rolą i funkcjami społeczeństwa obywatelskiego w warunkach państwa komunistycznego.

Na tym gruncie po dokonaniu zmiany systemowej w latach 90. XX wieku również Rosja stała się aktywnym uczestnikiem współczesnej debaty nad kondycją w państwie postkomunistycznym społeczeństwa obywatelskiego i jego roli w procesach modernizacji państwa. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na główną osobliwość związaną z rozwojem rosyjskiej teorii społeczeństwa obywatelskiego – jest ona niespójna i wzbudza liczne kontrowersje. Wynika ona z osobliwości politycznego rozwoju państwa i społeczeństwa rosyjskiego.

Właściwością rosyjskiego odkrywania zastosowania idei społeczeństwa obywatelskiego jest to, że liczni badacze odwołują się do występujących w przeszłości przykładów, które świadczyłyby o pojawiających się przejawach jego występowania. Przywoływani są myśliciele polityczni, filozofowie, poszczególni monarchowie czy działacze społeczni, których działalność dowodziłaby słuszności tezy o występowaniu już w przeszłości pierwiastków społeczeństwa obywatelskiego; że nim nastała epoka upaństwowienia życia społecznego w Rosji w dobie komunizmu, społeczeństwo rosyjskie podejmowało na miarę swoich możliwości trud oddolnego spontanicznego organizowania się; że pomimo narzuconego siłą totalitaryzmu przetrwało w świadomości i mentalności społeczeństwa poczucie wspólnoty, na którym to w dzisiejszej Rosji będzie można zbudować społeczeństwo obywatelskie.

Historia rosyjskiej myśli politycznej, która legła u podstaw rozważań nad korzeniami społeczeństwa obywatelskiego we współczesnej Rosji, obejmuje swym zasięgiem pięć zasadniczych okresów. W pierwszym z nich, od XI do XVII wieku, kwestiami poprawy organizacji władzy państwowej, relacji państwa i obywateli zajęli się tacy przedstawiciele, jak: metropolita kijowski Iłarion, mnich Nestor, książę Władimir Monomach, Danił Zastocznik (Daniel Więzień), Nil Sorski,

Maksym Grek, Zinowij Otencik, Josif Wołockij, Andriej M. Kurbski, Juraj Kriżanić, Symeon Połockij.

W drugim okresie, od XVIII do XIX wieku, problemami tymi zajmowali się m.in. Teofan Prokopowicz, Wasilij N. Tatiszczew, Semen E. Desnicki, Aleksandr N. Radiszczew, Piotr J. Czaadajew, Władimir S. Sołowiow, Lew I. Petrażycki.

Trzeci okres odnosi się do działalności tych rosyjskich prawników początku XX wieku, którzy przyczynili się do rozwoju rodzimej koncepcji społeczeństwa obywatelskiego. Ich praca eksploruje wpływ rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na zmiany istoty państwa, która nabywa cechy stanu prawnego. W szeregu przedstawicieli tej koncepcji znaleźć można: Gabriela Szerszeniewicza, Nikołaja M. Korkunowa, Siergieja A. Kotliariewskiego, Bogdana Fiodora A. Kistiakowskiego, Nikołaja A. Bierdiajewa.

Z kolei funkcjonowanie w warunkach systemu komunistycznego w Rosji (czwarty okres) społeczeństwa obywatelskiego opierało się początkowo na prawie zaadaptowanym na potrzeby wdrażania w życie rewolucyjnego poczucia sprawiedliwości, aby następnie zostać całkowicie wykluczonym z prawdziwego życia. Obowiązujący porządek prawny w państwie radzieckim skutkował zakorzenieniem się nihilizmu prawnego, który charakteryzował tamtejsze realia. Elementami konstytuującymi komunistyczną rzeczywistość były koncentracja prawdziwej władzy w rękach partii – aparatu państwowego, oddzielenie tej władzy od ludzi, a tym samym także alienacja społeczeństwa radzieckiego od państwa. Doprowadziło to do całkowitego zaprzeczenia w teorii i praktyce deklarowanej organizacji prawnej życia społecznego opartego na zasadzie sprawiedliwości społecznej i ostatecznie do ustanowienia totalitarnej państwowości.

Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego podczas siedemdziesięcioletniego istnienia państwa radzieckiego nie była wykorzystywana w nauczaniu humanistycznym i nie była przedmiotem poważnych badań naukowych. Tłumaczy to fakt, że rzeczywistość socjalistyczna, oparta na sztywnej hierarchii, ostro odbiegała od teorii społeczeństwa obywatelskiego. Jeżeli już odwoływano się do tej koncepcji, to tylko z zaznaczeniem, że nawet w warunkach reżimu komunistycznego istniało „socjalistyczne społeczeństwo obywatelskie”. Jako uzasadnienie tego stwierdzenia przywoływano przy tym liczne działające na terytorium Związku Radzieckiego organizacje społeczne, poczynając od KPZR, której status określony był jako „organizacji społecznej”, a nie partii politycznej⁸².

Sytuacja zdecydowanie uległa zmianie w dobie piątego okresu, po 1991 roku, kiedy w czasie transformacji demokratycznej w Rosji oraz reform gospodarczych ujawnił się twórczy potencjał takiej koncepcji. W związku z tym koniecznością stało się nawiązanie do pism myślicieli zachodnich z minionych epok, aby zidenty-

⁸² А. Ю. Сунгуров, *Функции политической системы. От застоя к постперестройке*, СПб центр «Стратегия», Санкт-Петербург 1998, сс. 16–24.

fikować genezę (historię pochodzenia) koncepcji „społeczeństwa obywatelskiego” i „państwa prawnego”.

Należy raz jeszcze podkreślić specyfikę badań nad społeczeństwem obywatelskim we współczesnej Rosji: w okresie postsowieckim rozpoczęły się one na drodze aktywnego przyswajania wniosków zagranicznych autorów, których prace w dobie istnienia ZSRR z dobrze znanych powodów ideologicznych nie były obiektem analizy naukowej.

Spectrum badań nad społeczeństwem obywatelskim we współczesnej Rosji jest bardzo szerokie, stąd przywołane zostaną najważniejsze podejścia do tego zjawiska: pod kątem badań socjologicznych, ekonomicznych i tranzytologii.

Na gruncie badań socjologicznych analiza społeczeństwa obywatelskiego opierać się będzie na odejściu od postulatu reaktywności ludzkiego zachowania, charakteryzującego się podatnością na bodźce z otoczenia. W miejsce tak pojmowanego społeczeństwa obywatelskiego, powstającego w głównej mierze w odpowiedzi na zachęty stworzone przez otoczenie instytucjonalne, wyłania się obraz zbiorowego aktora, zaangażowanego w wypracowywanie „reguł gry”. Kształtowanie się zbiorowego aktora wymaga nie tyle korzystania z „technologii obywatelskich”, co wzmocnienia istniejących już „załączków” inicjatyw obywatelskich oddolnie kreowanych przez obywateli.

W podobnym tonie zjawisko społeczeństwa obywatelskiego jest analizowane przez teorie ekonomiczne, reprezentujące dwa podejścia: socjoekonomii i tradycyjnego instytucjonalizmu⁸³. Autorzy je reprezentujący zwracają dużą uwagę na identyfikację przyczyn istnienia trzeciego sektora, z którym utożsamiane jest, jak wspomniano, społeczeństwo obywatelskie. W tym przypadku definiowane jest ono jako zbiór organizacji, które są łącznikiem pomiędzy jednostką i rodziną a państwem i biznesem.

Teorie ekonomiczne wyjaśniają istnienie takich działających nie dla zysku organizacji za pomocą binarnego układu modeli. Pierwszy z nich stanowi odpowiedź na niepowodzenia albo rynku z jego niezdolnością do zapewnienia skutecznego dostarczania dóbr, albo państwa na kanwie niezdolności jego struktur do rozwiązywania pojawiających się zadań. Model drugiego typu wyjaśnia fenomen funkcjonowania organizacji wolontariackich jako konsekwencję działań „przedsiębiorców społecznych”, zachęconych do aktywności na tym polu poprzez obecność wyraźnych i niejawnych ulg i innych czynników, które stymulują aktywność zwłaszcza w tej formie⁸⁴.

⁸³ А. Н. Олейник, *Нужны ли гражданские технологии? (Об акцентах в экономическом анализе гражданского общества)*, «Вопросы экономики» 2005, № 7, сс. 136–142, <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2005-7-136-142>.

⁸⁴ А. А. Аузан, В. Л. Тамбовцев, *Экономическое значение гражданского общества*, «Вопросы экономики» 2005, № 5, с. 45, <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2005-5-28-49>.

Szczególne miejsce w procesie analizy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego zajmują badania procesów demokratyzacji państw o rysie postkomunistycznym, uwzględniające w pierwszym rzędzie zjawiska tranzytologii oraz konsolidacji. Osobliwością tych badań jest fakt, że nie straciły one wcale na aktualności, albowiem po zakończeniu Jesieni Ludów w 1989 roku znalazły swoje nowe zastosowanie w odniesieniu do takich zjawisk jak „kolorowe rewolucje” w państwach postradzieckich⁸⁵ czy wybuch Arabskiej Wiosny w Afryce Północnej⁸⁶. Jak podkreśla Andrzej Antoszewski:

wydarzenia te unaocznili – nie po raz pierwszy zresztą – potrzebę analizy związków pomiędzy zjawiskami i procesami zachodzącymi w różnym miejscu i różnym czasie jako fundamentu badań porównawczych. Dyrektywa ta znalazła szerokie zastosowanie w badaniach nad tranzycją od autorytaryzmu do demokracji w Europie Środkowej i Wschodniej, choć każdy przypadek wykazuje swoją odrębność⁸⁷.

Również teraz służą te wydarzenia analizie fali odchodzenia państw eurasjatyckich od demokracji.

Ta sama potrzeba eksplanacji procesów dochodzenia do demokracji i odchodzenia od niej doprowadziła do wypracowania stanowiska odnośnie do przeobrażeń zachodzących nieprzerwanie w Federacji Rosyjskiej po 1991 roku. Wraz z zainicjowaniem procesu demokratyzacji państw byłego bloku wschodniego w 1989 roku, a na kanwie podobnych zmian w Europie Zachodniej po 1974 roku, zdecydowano się na zastosowanie także w odniesieniu do obszaru postradzieckiego teorii „trzeciej fali demokratyzacji” autorstwa Huntingtona. Niestety ze względu na zgoła odmienne czynniki, takie jak: wzrost gospodarczy, rozwiązania instytucjonalne, obecność i znaczenie społeczeństwa obywatelskiego, kultura polityczna, demokratyczne doświadczenia historyczne, typ reżimu autorytarnego, położenie geograficzne czy otoczenie międzynarodowe, nie spełnia ona swojego zadania w stosunku do Rosji.

Również kwestie semantyczne różnicują społeczeństwo, państwo rosyjskie i te zagadnienia, które za obiekt analizy obrał sobie Huntington. O nieprzystawalności pojęcia demokracji traktowanego jako panaceum na wszystkie bolączki państwa transformującego się społeczeństwa przekonano się dość szybko.

⁸⁵ M. Zherebkin, *In Search of Theoretical Approach to the Analysis of the „Colour Revolutions”*, *Transition Studies and Discourse Theory*, „Communist and Post-Communist Studies” 2009, Vol. 42, № 2, pp. 199–216, <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2009.04.005>.

⁸⁶ L. Way, *Comparing the Arab Revolts. The Lessons of 1989*, „Journal of Democracy” 2011, Vol. 22, № 4, pp. 17–27; A. I. Abushouk, *The Arab Spring. A Fourth Wave of Democratization?*, „Digest of Middle East Studies” 2016, Vol. 25, № 1, pp. 52–69, <https://doi.org/10.1111/dome.12080>.

⁸⁷ A. Antoszewski, *Demokratyzacja w Polsce w świetle współczesnej tranzytologii*, „Working Paper” 2011, nr 1, s. 1.

Okazało się, że zaproponowana przez Huntingtona jej minimalistyczna rola jako determinantu cyklicznych i rywalizacyjnych wyborów w praktyce jest niewystarczająca⁸⁸. Elekcje, mimo utrzymania zdrowej wydawałoby się tkanki cykliczności, w rzeczywistości przybrały wymiar rytualnych zachowań. Nie odgrywając roli ani użytecznej kategorii badawczej, ani politycznej, demokracja nie sprostała wyzwaniom współczesności, zorientowanym na podejście komparatystyczne w obszarze tranzytologii. Badacze zmuszeni zostali zatem do wypracowania innego, silnie zindywidualizowanego modelu zmiany systemowej na tym obszarze, który uwzględniłby kryteria niezbędne do analizy poszczególnych przypadków⁸⁹.

Na podstawie zaobserwowanych przemian zachodzących po roku 1991 w państwach postradzieckich, w tym w Rosji, można stwierdzić, że pojęcie demokracji liberalnej nie znajduje tu zastosowania. Okazuje się, że jej immanentne elementy, takie jak:

1. wolność przekonań, ekspresji, organizacji, demonstracji i inne swobody obywatelskie, w tym ochrona przed terrorem politycznym i nieuzasadnionym uwięzieniem;
2. praworządność, zgodnie z którą wszyscy obywatele są traktowani równo i z poszanowaniem prawa do uczciwego procesu sądowego;
3. niezależność polityczna i neutralność wymiaru sprawiedliwości i innych instytucji horyzontalnej odpowiedzialności, które przeciwdziałają nadużyciom władzy, np. administracja wyborcza, audyt i bank centralny;
4. otwarte, pluralistyczne społeczeństwo obywatelskie, które daje obywatelom wiele: bieżące kanały wyrażania oraz reprezentowania ich interesów i wartości w niezależnych stowarzyszeniach i ruchach oraz w mass mediach;
5. wolność przemawiania mniejszości kulturowych, religijnych, etnicznych i innych, ich języki, szerzenie swojej kultury i wyrażanie swojej tożsamości, ochrona mniejszości;
6. cywilna kontrola nad armią⁹⁰,

nie zostały zaimplementowane i w związku z tym nie uległy internacjonalizacji. W jej miejsce pojawiły się natomiast byty przejściowe, przyjmujące określenia w postaci albo tzw. demokracji ułomnych (*defective democracies*)⁹¹, albo hybrydalnych⁹², które powstały na skutek z jednej strony upadku autory-

⁸⁸ P. S. Huntington, *op. cit.*, ss. 15–23.

⁸⁹ D. Collier, S. Levitsky, *Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research*, „World Politics” 1997, Vol. 49, № 3, pp. 430–451.

⁹⁰ L. Diamond, *Consolidating Democracies*, [w:] *Comparing Democracies 2*, eds. L. LeDuc, R. Niemi, P. Norris, Sage Publications, London 2002, p. 213.

⁹¹ W. Merkel, *Embedded and Defective Democracies*, „Democratization” 2004, Vol. 11, № 5, pp. 33–58, <https://doi.org/10.1080=13510340412331304598>.

⁹² J. Holzer, S. Balik, *Postkomunistyczne reżimy niedemokratyczne. Badania nad przemianami teorii politycznej w okresie po transformacji ustrojowej*, tłum. V. Petrilák, A. Wołek, Ośrodek

taryzmu, a z drugiej – niedokończonych konsolidacji demokracji. Na ten aspekt procesu transformacji zwrócili uwagę Lucan A. Way i Steven Levitsky, którzy podkreślili, iż, po pierwsze, odnosi się on zwłaszcza do okresu pozimnowojennego, a po drugie, że obejmuje przemiany zachodzące na obszarze m.in. byłego bloku komunistycznego⁹³. Niemiecki badacz Claus Offe, dokonując analizy procesu przeobrażeń państw postkomunistycznych, stwierdził, że w odróżnieniu od wcześniejszych Huntingtonowskich fal specyficzne cechy transformacji wskazują na zaistnienie na tym obszarze i w tych poszczególnych przypadkach czwartej fali transformacji⁹⁴. Jej efektem końcowym, jak pokazało doświadczenie ostatnich 30 lat, wcale nie musi być demokratyzacja.

Na gruncie rosyjskim rozważania nad zastosowaniem w praktyce paradygmatu tranzytnej demokracji w zakresie studiów nad społeczeństwem obywatelskim w duchu modernizacji państwa i społeczeństwa przybrały dwojaką postać. Istota pierwszego podejścia zasadza się na przekonaniu o nieuchronności demokracji liberalnej – wszystkie kraje wcześniej czy później zbudują u siebie model demokracji liberalnej. Dlatego światowy rozwój polityczny (rozumiany jako wektorowy, liniowy) został zinterpretowany przez wielu w paradygmacie „demokratycznej tranzytnej”, zgodnie z którym wszystkie kraje znajdujące się na etapie „przejściowym”, w tym Rosja, nieuchronnie będą musiały przejść przez typologicznie zunifikowane fazy demokratyzacji: erozję i dezintegrację autorytaryzmu, liberalizację reżimu, demokratyzację instytucji, etap demokracji nieskonsolidowanej, by wreszcie osiągnąć poziom demokracji skonsolidowanej. I chociaż wierzono, że stopień zaawansowania implementacji skonsolidowanej demokracji liberalnej zależy od uwarunkowań tak wewnętrznych, jak i zewnętrznych, to sam wektor ruchu był z góry określony⁹⁵. Innymi słowy mówiąc, stanowisko to można podsumować jako przejaw determinizmu demokracji liberalnej.

W podejściu drugim, odnosząc się do okresu po wyjściu z kryzysu na początku XXI wieku, podkreśla się, że na poziomie społeczeństwa nie ma aktywnego demokratycznego konsensusu, ludzie po prostu dostosowują się do zmieniających się okoliczności. Daje to możliwość niektórym badaczom skonstatować, że dalszy rozwój instytucji społeczeństwa obywatelskiego stworzy szansę na

Myśli Politycznej Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Kraków-Nowy Sącz 2009, ss. 71–92, *Biblioteka Myśli Politycznej*, nr 68.

⁹³ S. Levitsky, L. A. Way, *The Rise of Competitive Authoritarianism. Elections Without Democracy*, „Journal of Democracy” 2002, Vol. 13, № 2, p. 51.

⁹⁴ C. Offe, *Drogi transformacji. Doświadczenia wschodnioeuropejskie i wschodnioniemieckie*, tłum. Z. Pucek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 1999, s. 37–39, *Zmieniająca się Europa '89*.

⁹⁵ А. Ю. Мельвиль, *Демократические транзиты*, [w:] *Политология: Лексикон*, ред. А. И. Соловьев, РОССПЭН, Москва 2007, ss. 123–134.

zrewidowanie poglądów na temat struktur społeczeństwa obywatelskiego jako kuźni „demokratycznej edukacji mas”⁹⁶. Stosunek do teorii tranzycji demokratycznej w postaci kryterium definicyjnego społeczeństwa obywatelskiego stanowi jeden z kilku znajdujących zastosowanie modeli interpretacyjnych na gruncie rosyjskim.

Drugie podejście odnosi się do substancjalnej definicji społeczeństwa obywatelskiego oraz ról wypełnianych przez jego instytucje w ściśle określonych uwarunkowaniach wewnętrznych państwa. Odwołuje się ono do pewnego stanu *socium*, obejmującego swym zasięgiem dużą grupę ludzi, między którymi budowane są różnego rodzaju związki oparte na wzajemnym porozumieniu w formie reguł, zwyczajów, tradycji, norm moralnych i etycznych oraz praw. Na kanwie tej koncepcji społeczeństwa obywatelskiego pokusić się można o przywołanie dwu aktualnych w tym zakresie interpretacji.

Stanowisko pierwsze reprezentują zwolennicy definiowania społeczeństwa obywatelskiego, które jest **identyfikowane z państwem o specjalnym statusie**. Przywołany byt polityczny charakteryzuje się tym, że polityczne, ekonomiczne, społeczne oraz prawne podstawowe prawa oraz wolności i interesy jednostki są w tym państwie zabezpieczone i chronione. W stosunku do tak pojmowanego, a utożsamianego ze społeczeństwem państwa o specjalnym typie reżimu wyróżnić można dwa zasadnicze podejścia. W wąskim znaczeniu takie państwo jest uważane za organizację, w której skład wchodzi system instytucji i aparat zarządzający społeczeństwem, obdarzony władzą i bazujący na sile prawa lub organów przymusu. W szerokim sensie państwo jest wspólnotą ludzi reprezentowanych i zorganizowanych przez organ wyższego rzędu oraz mieszkających na określonym terytorium⁹⁷. Państwo spełniające wyżej wymienione warunki w zakresie ochrony i gwarancji przestrzegania praw jednostki uznane może być za cywilizowane, czyli obywatelskie⁹⁸.

W odniesieniu do rosyjskich uwarunkowań traktowanie społeczeństwa obywatelskiego w kategoriach państwa o szczególnym reżimie postrzegane jest jako nieadekwatne. Sprowadzenie instytucji społeczeństwa obywatelskiego wyłącznie do poziomu specyficznych struktur realizujących określone pozapaństwowe interesy obywateli jest błędne i zaprzecza rzeczywistości. Jeżeli bowiem jest mowa o jakichś strukturach społecznych, trzeba dookreślić, do jakiego rodzaju struktury społecznej następuje odwołanie – charaktery-

⁹⁶ В. И. Пернацкий, *Гражданское общество – источник и очаг истории*, „Свободная мысль” 2009, № 3, сс. 177–190.

⁹⁷ В. Т. Новиков, *Социальная онтология и философские проблемы социальной динамики*, [w:] *Социум, цивилизация, культура в исследовательских традициях классической и современной философии: пособие*, ред. А. И. Зеленков, БГУ, Минск 2015, с. 51.

⁹⁸ З. Т. Голенкова, *Гражданское общество в России*, «Социс» 1997, № 3, сс. 25–36.

zują się one bowiem specyficznymi instytucjami społecznymi⁹⁹. Dopiero po uprzednim przeanalizowaniu uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych panującego systemu w danym państwie można pokusić się o zweryfikowanie, na ile przywołany „obywatelski model” znajduje zastosowanie na rodzimym gruncie. Podejście to zakłada parytet w kontekście zobowiązań wobec obywateli: zarówno państwo, jak i społeczeństwo obywatelskie jako dwa podmioty gry politycznej pozostają w równym stopniu współodpowiedzialne za gwarancję nienaruszalności i ochronę podstawowych praw i wolności człowieka oraz obywatela. W tym przypadku potraktować go można bardziej w kategoriach typu idealnego niż realnego. Przy czym zauważyć trzeba, że nigdzie nie ma mowy o kluczowej z punktu widzenia zarządzania państwem sferze biznesu, bez której ani państwo, ani tym bardziej społeczeństwo obywatelskie nie byłoby w stanie funkcjonować.

Stanowisko drugie związane jest z ideą społeczeństwa obywatelskiego definiowanego jako przywołana uprzednio **specyficzna sfera *socium*, obejmująca swym zasięgiem pozapaństwowe relacje, struktury i instytucje**. Ten sposób postrzegania społeczeństwa obywatelskiego nie oznacza, że należy traktować je jako przeciwieństwo państwa: sfery życia państwowego i pozapaństwowego, czyli społecznego, wiążą się ze sobą. Społeczeństwo jest jednolitą całością, której różnorakie sfery są ze sobą wzajemnie powiązane na drodze współpracy i wzajemnych relacji. Państwo nieuchronnie wpływa na życie autonomicznej sfery społeczeństwa, stwarzając określone warunki dla jego rozwoju i funkcjonowania, zaś społeczeństwo obywatelskie pełni funkcję integracji owego *socium* poprzez łączenie interesów prywatnych i społecznych oraz występowanie w roli pośrednika w relacjach pomiędzy jednostką a państwem.

Jak podkreśla rosyjska badaczka Irina W. Uszakowa, przywołana powyżej interpretacja w obu wariantach koncepcji odnoszącej się do substancjalnej definicji społeczeństwa obywatelskiego oraz ról odgrywanych przez jego instytucje w ściśle określonych uwarunkowaniach wewnętrznych państwa posiada dwie zasadnicze zalety. Po pierwsze, odzwierciedla ona rzeczywiste procesy rozwoju społeczeństwa i struktury społecznej. Po drugie, oddaje specyfikę społeczeństwa obywatelskiego jako szczególnego zjawiska, sugerując, że ma ono substancjalną zawartość, która oddziela go od państwa i uznaje jego specyficzną odmiennność. Dzięki takiemu podejściu możliwym staje się pytanie dotyczące instytucjonalnej budowy społeczeństwa obywatelskiego i jego specjalnych funkcji społecznych¹⁰⁰.

⁹⁹ Н. А. Колесникова, Е. Л. Рябова, *Гражданское общество в современной России*, Международный издательский центр «Этносоциум», Москва 2016, с. 35.

¹⁰⁰ И. В. Ушакова, *Гражданское общество в западных и российских исследованиях*, «Проблемы становления гражданского общества в России», 2004. Вып. № 5, с. 127.

We współczesnej Rosji dyskusja o społeczeństwie obywatelskim, jego funkcjach i zadaniach ogniskuje się wokół jego wzajemnych relacji ze strukturami państwowymi. Poszukiwany jest *modus vivendi*, który zaspokajałby potrzeby obywateli, stając się równocześnie siłą wspierającą funkcjonowanie państwa. Osobliwością tych poszukiwań jest nawiązywanie zarówno do rodzimych idei, doświadczeń oraz praktyk, jak i egzogennych rozwiązań, których zastosowanie byłoby możliwe na gruncie rosyjskim.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania, przywołać można kilka reprezentatywnych stanowisk definicyjnych społeczeństwa obywatelskiego, które stanowią teoretyczną bazę dla diagnozowania jego pozycji we współczesnej Rosji. Wychodząc od społeczeństwa obywatelskiego definiowanego jako społeczeństwo o rozwiniętych stosunkach gospodarczych, politycznych, prawnych i kulturowych między jego członkami, niezależnymi od państwa, ale oddziałującymi z nim¹⁰¹, poprzez sferę stosunków pozapaństwowych struktury, instytucji¹⁰², do niezależnej przestrzeni społecznej, która istnieje na równi i niezależnie od życia państwowego¹⁰³, by w końcu pojawić się w postaci całokształtu zestawu relacji i instytucji funkcjonujących niezależnie od władzy politycznej i mogących wpływać na nią¹⁰⁴, należy skonstatować, że prowadzona od lat dysputa na różnych poziomach charakteryzuje się dużym stopniem niejasności, ponieważ jej uczestnicy stoją na zgoła odmiennych stanowiskach, reprezentujących sprzeczne wartości i pryncypia ideologiczne. Przy analizie społeczeństwa obywatelskiego należy jednak wziąć pod uwagę również, iż jeśli posiłkujemy się tym pojęciem, to trzeba rozpatrywać je w kontekście określonych tradycji i perspektywy historycznej.

Z tych właśnie powodów warto zwrócić uwagę na podejścia wobec społeczeństwa obywatelskiego reprezentowane przez trzech rosyjskich badaczy: historyka Władimira G. Chorusa, socjologa Artioma W. Bojarskich oraz politolog Ałły G. Glinczikowej.

Władimir G. Choros, badając społeczeństwo obywatelskie, zidentyfikował dwie główne różnicujące je cechy. Pierwsza z nich traktuje społeczeństwo obywatelskie jako sferę odmienną od państwa. Jednocześnie rozgraniczeniu temu towarzyszą różne szacunki: albo społeczeństwo obywatelskie ma priorytet w stosunku do państwa (T. Payne, Alexis de Tocqueville), albo państwo funk-

¹⁰¹ А. Н. Аринин, *Зрелость гражданского общества – основа устойчивого развития и безопасности России*, [w:] *Современная российская цивилизация. Книга II*, ИФГО, Москва 2000, ss. 90–91.

¹⁰² З. Т. Голенкова, *Становление гражданского общества и социальная стратификация*, «Социс» 1995, № 6, с. 19.

¹⁰³ К. Н. Костюк, *Русская Православная Церковь в гражданском обществе*, «Социально-гуманитарные знания» 1998, № 2, с. 139.

¹⁰⁴ Т. И. Заславская, *Социетальная трансформация российского общества. Деятельно-структурная концепция*, Издательство Дело, Москва 2002, с. 37.

cjonuje na wyższym poziomie w porównaniu ze społeczeństwem obywatelskim (G. Hegel, L. Stein).

Druga cecha sprowadza się do ujmowania społeczeństwa obywatelskiego albo w wąskim, albo szerokim jego rozumieniu, które również sugeruje *differentia specifica* jego genezy. W wąskim znaczeniu społeczeństwo obywatelskie jest oceniane pod kątem wartości w zakresie osobistej niezależności, gwarancji nienaruszalności praw jednostki i ochrony jego własności, co odpowiada tradycji indywidualistycznej. Szerokie natomiast rozumienie społeczeństwa obywatelskiego nie koreluje tylko pod tym względem z tradycją indywidualistyczną, lecz odwołuje się do przejawów życia wspólnotowego. Świadectwem tego stanowiska jest fakt wskazujący na to, że w procesie powstawania społeczeństwa obywatelskiego w Europie decydującą rolę odgrywały struktury zbiorowe: miasta, cechy i gildie¹⁰⁵.

Podsumowując podstawowe koncepcje dotyczące społeczeństwa obywatelskiego autorstwa tak myślicieli zagranicznych, jak rodzimych, socjolog **Artiom W. Bojarskich** wyróżnił podejście społeczeństwa obywatelskiego zarówno w kategoriach makro-, jak i mikrooddziaływania. Na poziomie makroanalizy w ramach społeczeństwa obywatelskiego odnaleźć można rzeczywistość społeczną i struktury *socium*, które istnieją niezależnie od państwa i nie podlegają wpływowi władzy. Powstawanie, zmiana i funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego wynikają z ewolucyjno-historycznego rozwoju niezależnej od państwa autonomicznej sfery społecznej. Z kolei na poziomie mikro zjawisko społeczeństwa obywatelskiego, po pierwsze, pozostaje w ścisłym związku z fenomenem państwa prawnego, zaś po drugie, urzeczywistniane jest w kontekście organizacji i funkcjonowania demokratycznie prawnej formy zarządzania państwowego i władzy¹⁰⁶.

Rzeczywistość wskazuje jednoznacznie, że funkcjonujące w nowoczesnym *socium* instytucje społeczeństwa obywatelskiego nie mogą być całkowicie odseparowane od państwa, znajdując się poza wpływem władz, ponieważ to właśnie sektor państwowy, określając główne kierunki polityki wewnętrznej, stwarza korzystne lub niekorzystne warunki dla funkcjonowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Według politolog **Ałły G. Glinczikowej** połączenie pryncypiów demokracji i uniwersalności praw człowieka z wartościami różnorodności kulturowej możliwe jest wyłącznie poprzez odejście od zasady jednowymiarowości kultur. Podejście to sugeruje, że tworzenie instytucji społeczeństwa obywatelskiego

¹⁰⁵ В. Г. Хорос, *Гражданское общество. Общие подходы*, «Мировая экономика и Международные отношения» 1995, № 11, сс. 49–59.

¹⁰⁶ А. В. Боярских, *Этапы становления теоретических концепций гражданского общества*, «Административное и муниципальное право» 2012, № 1, сс. 12–19.

jest możliwe i oparte na niezachodnich tradycjach. Stanowisko to z jednej strony wynika poniekąd z wprowadzenia innowacji w różnych obszarach życia społecznego, z drugiej strony powstaje w wyniku adaptacji społeczeństwa i władzy do zmieniających się warunków. W pewnych okolicznościach pociąga to za sobą zwiększenie aktywności politycznej jednostki, wzrost dobrobytu ludzi i rozwój społeczeństwa obywatelskiego na bazie tradycyjnej kultury¹⁰⁷.

Reasumując dotychczasowe rozważania nad polem definicyjnym pojęcia społeczeństwa obywatelskiego, uwzględnivszy zarówno idee zachodnich oraz rodzimych doktrynerów, można pokusić się o następujące konkluzje.

Po pierwsze, wszystkie nowoczesne koncepcje społeczeństwa obywatelskiego wracają do politycznych teorii XVIII wieku, w którym człowiek został uznany za jednostkę obdarzoną wolnością, potrzebami i naturalnymi prawami, zaś państwo miało chronić te prawa na podstawie zawartej umowy społecznej.

Po drugie, społeczeństwo obywatelskie działa jako sfera aktywnego rozwijania relacji społecznych między samoorganizującymi się podmiotami, natomiast instytucje państwowe zobowiązane są do zapewnienia im pomocy poprzez gwarancje prawne, społeczne, gospodarcze oraz stworzenie optymalnych warunków dla rozwoju samoorganizacji w społeczeństwie w celu rozwiązywania pojawiających się konfliktów społecznych.

Po trzecie, zgodnie z klasyczną tradycją społeczeństwo obywatelskie było związane ze sferą gospodarczą bez udziału państwa, która obejmowała rozwój rynku i własności prywatnej obywateli. Sfera ekonomiczna determinuje samoistnienie społeczeństwa obywatelskiego, będąc jego fundamentem. Dlatego z tego punktu widzenia erozja społeczeństwa obywatelskiego pojawia się tam, gdzie przestaje występować własność prywatna.

Po czwarte, we współczesnych warunkach niektórzy badacze odwołują się do teorii, zgodnie z którą instytucje samoorganizacji społeczeństwa obywatelskiego istnieją poza sektorami pierwszym i drugim. W tych okolicznościach na pierwszy plan wysuwają się funkcja uczestnictwa obywatelskiego i sfera publiczna. Przedstawicielami tego nurtu są Jean L. Cohen i Andrew Arato, którzy podkreślają, że „błędem byłoby identyfikowanie społeczeństwa obywatelskiego z życiem społecznym w ogóle, nie obejmując wąsko rozumianych procesów państwowych i gospodarczych”¹⁰⁸. Ich zdaniem

konieczne i ważne jest odróżnienie społeczeństwa obywatelskiego od społeczeństwa politycznego, które jest sferą życia organizacji politycznych i organów polityki publicznej (w szczególności parlamentów), a także od społeczeństwa

¹⁰⁷ А. Г. Глинчикова, *Демократическая модернизация и национальная культура*, «Политические исследования. Полис» 2010, № 6, сс. 54–67.

¹⁰⁸ А. Н. Аринин, *op. cit.*, сс. 90–91.

gospodarczego składającego się z organizacji zaangażowanych w produkcję i dystrybucję – to zazwyczaj firmy, spółdzielnie, spółki partnerstwa publicznego itp. Zarówno polityczne, jak i gospodarcze społeczeństwa powstają w oparciu o społeczeństwo obywatelskie¹⁰⁹.

Oznacza to, że **społeczeństwo obywatelskie działa jak filtr impulsów żądań i oczekiwań społeczeństwa wobec systemu politycznego oraz mechanizmów wsparcia dla systemu politycznego z jego strony.**

Po piąte, w naukach politycznych pojęcie społeczeństwa obywatelskiego ma zbliżone znaczenie względem pojęcia demokracji, ale nie tożsamy z nim. Społeczeństwo obywatelskie jest czynnikiem determinującym powstawanie demokratycznego reżimu w państwie. Osobliwością tego zjawiska jest przypadek, w którym, jeśli nawet demokracja reprezentuje sobą w praktyce tylko procedury formalne, to jednak funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego nie jest wykluczone. Przejawia się ona w postaci istnienia tzw. trzeciego sektora, umiejscowionego pomiędzy życiem gospodarczym a państwem.

Doświadczenie wielu państw dowodzi, że demokracja i społeczeństwo obywatelskie są ze sobą ściśle powiązane. Od siły wewnętrznej społeczeństwa obywatelskiego bezpośrednio zależy nienaruszalność gwarancji praw i wolności jednostek oraz poziom implementacji demokratyzacji w społeczeństwie. Natomiast tworzenie społeczeństwa obywatelskiego znajduje się w określonej dychotomii procesów demokratyzacji, które tworzą instytucjonalne ramy jego kształtowania.

Jak zaznaczono wyżej, społeczeństwo obywatelskie może funkcjonować także w systemach, które nie są demokratyczne. Na ten fakt zwracają uwagę Ludmiła J. Grudcyna i Semen M. Pietrow.

Nieważne, jak bardzo policyjnym czy totalitarnym wydaje się państwo, jego fundamentem jest społeczeństwo obywatelskie – choć okrojone, ograniczone, zmiażdżone. Przy całym pragnieniu żaden system polityczny ani reżim nie są w stanie wyrugować prywatnego życia obywateli, które w różnych przejawach stanowi to, co nazywamy społeczeństwem obywatelskim. Innymi słowy, jest to niemożliwe wyeliminować społeczeństwo obywatelskie bez jednoczesnej eliminacji samego państwa. Państwo opiera się na interesach, które łączą je z obiektywnym światem poprzez potrzeby ludzi. Jeśli czysto teoretycznie założymy, że te więzi zostaną zerwane, państwo straci swoje materialne ciało i świadomie zniknie. Nawet pseudoobywatelskie społeczeństwo utworzone odgórnie w ramach takiego państwa, bez względu na to, jak wielkie ono by nie było, nie jest zdolne do podważenia faktu, iż składa się z ludzi całkowicie materialnych, których wszystkich potrzeb i interesów nie da się zrewidować. Państwo z natury dąży

¹⁰⁹ Д. Л. Коэн, *Предисловие*, [w:] Д. Л. Коэн, Э. Арато, *Гражданское общество и политическая теория*, Издательство «Весь Мир», Москва 2003, с. 7.

i może kontrolować tylko te [potrzeby, interesy – przyp. A. J.] o uniwersalnym charakterze, które jednak dla jednostki są nieredukowalne i nie można na ich podstawie wyciągać wniosków.

Odnosząc swoje rozważania do współczesnego państwa rosyjskiego, autorzy stwierdzają, że zachowuje ono swoją stabilność, albowiem jego reżim polityczny nie jest w stanie zlikwidować życia prywatnego obywateli¹¹⁰.

Po szóste, pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a sferą polityki nie ma wyraźnych granic, ponieważ wzajemnie na siebie wpływają. W teorii sfera gospodarki jest oddzielona od społeczeństwa obywatelskiego, zaś sfera wolności stanowi przeciwieństwo sfery zobowiązań (do której przynależą wszystkie organizacje ekonomiczne takie jak związki zawodowe). Nie oznacza to jednak, że rola społeczeństwa obywatelskiego w rozwoju społeczno-gospodarczym jest minimalna. O ile społeczeństwo obywatelskie stanowi oparcie zarówno dla rynku, jak i państwa, o tyle demokratyczne państwo prawa i gospodarka oparta na konkurencji rynkowej nie mogą działać efektywnie bez odpowiedniego wpływu samoorganizacji obywatelskiej. Prowadzi to do logicznej konkluzji, że społeczeństwo, co warto podkreślić, obywatelskie, rozwijając się o kapitał ludzki, w specyficznych niedemokratycznych uwarunkowaniach jest w stanie funkcjonować przy braku rynku.

Zaprezentowane tu pojęcie społeczeństwa obywatelskiego rozumiane jest jako

szczególny, oddzielony od państwa i świata biznesu całokształt stosunków społecznych i instytucji, którego elementami są różnorodne organizacje pozarządowe i inicjatywy obywatelskie powiązane ze sobą za pomocą określonych celów i pryncypiów określających ich działalność ukierunkowaną na realizację deklarowanych przez siebie interesów¹¹¹.

Co więcej, we współczesnym świecie funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego odzwierciedla etapy rozwoju nowoczesnego społeczeństwa rosyjskiego.

Jeżeli odwołujemy się do kapitału ludzkiego jako fundamentu społeczeństwa obywatelskiego, warto zwrócić uwagę na jego immanentną budowę, dzięki której obywatele są w stanie w pełni korzystać z gwarancji ochrony praw i swobód obywatelskich oraz prawa do zrzeszania się i tworzenia stowarzyszeń. Do najważniejszych elementów składających się na społeczeństwo obywatelskie zaliczamy: organizacje niekomercyjne, stowarzyszenia społeczne i religijne, ruchy społeczne, związki zawodowe, partie polityczne, a także niezależne media i władze samorządu terytorialnego. Oprócz wskazanych powyżej elementów

¹¹⁰ Л. Ю. Грудцына, С. М. Петров, *Власть и гражданское общество в России: взаимодействие и противоречие*, «Административное и муниципальное право» 2012, № 1, с. 21.

¹¹¹ Н. А. Колесникова, Е. Л. Рябова, *op. cit.*, с. 109.

strukturę społeczeństwa obywatelskiego dopełniają procesy samoorganizacji obywateli, które zachodzą we współczesnym społeczeństwie rosyjskim.

Trzeci sektor znajduje się w optyce zainteresowania wielu państw, albowiem jest brany pod uwagę jako fundament społeczeństwa obywatelskiego. Często stosowane przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego metody i formy pracy organizacji *non profit* są bardziej efektywne pod względem wydajności w stosunku do organizacji państwowych. Stąd pochodzi naturalne zainteresowanie rozwojem pozarządowego sektora niekomercyjnego ze strony decydentów, a także samych obywateli, ponieważ w wielu krajach organizacje go tworzące angażują się we wspieranie i ochronę ludności, środowiska naturalnego, samorządu lokalnego, działają aktywnie na polu medycyny, edukacji, resocjalizacji i usług konsultingowych.

Dzisiaj w rosyjskim społeczeństwie istnieją liczne niezależne organizacje, stowarzyszenia, związki, ruchy, partie i fundacje, które tworzą dobre przesłanki dalszego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Tendencje rozwojowe rosyjskiego pozarządowego sektora niekomercyjnego w oparciu o formacje zarejestrowane prezentują poniższe grafiki. Tabela 6 stanowi zestawienie zarejestrowanych na przestrzeni ostatnich 18 lat struktur społecznych, od roku 2000 do 2019 roku¹¹². Graficzną ilustracją danych są z kolei wykresy 1 i 2. Wyraźnie zarysowane są zarówno trend dynamicznego wzrostu głównych form organizacyjno-prawnych, jak również pogłębiająca się ich fragmentaryzacja. Z kolei wykres 4 prezentuje tendencję odchodzenia od szeroko definiowanych różnego autoramentu form uczestnictwa obywatelskiego na rzecz sprofilowanego i dookreślonego modelu partycypacji w formacjach obywatelskich będących wyrazem zarówno oczekiwań, jak i dążeń nie tylko decydentów, a także samych członków i uczestników organizacji tworzących pozarządowy sektor niekomercyjny.

Szczegółowy status zajmują trzy grupy organizacyjno-prawne, których położenie w stosunku do innych sprofilowanych organizacji społecznych, zajmują organizacje ukierunkowane na działalność dobroczynną (wykres 3), zorientowane społecznie (tabela 7 i wykres 5) i mające status agenta wpływu zagranicznego (tabela 8 i wykres 6).

Dopełnieniem ilustracji analizy funkcjonalności pozarządowego sektora niekomercyjnego w latach 2013–2018 w Rosji są dwa ostatnie wykresy. Zaprezentowany okres charakteryzuje się odgórnie prowadzona polityką „inwentaryzacji” organizacji trzeciego sektora przejawiającą się w doprecyzowaniu przez ustawodawcę „działalności politycznej”, w którą z punktu widzenia rosyjskich decydentów organizacje społecznie nie powinny się angażować. Tendencję tę ilustrują tabela 9 i wykres 7 oraz tabela 10 i wykres 8.

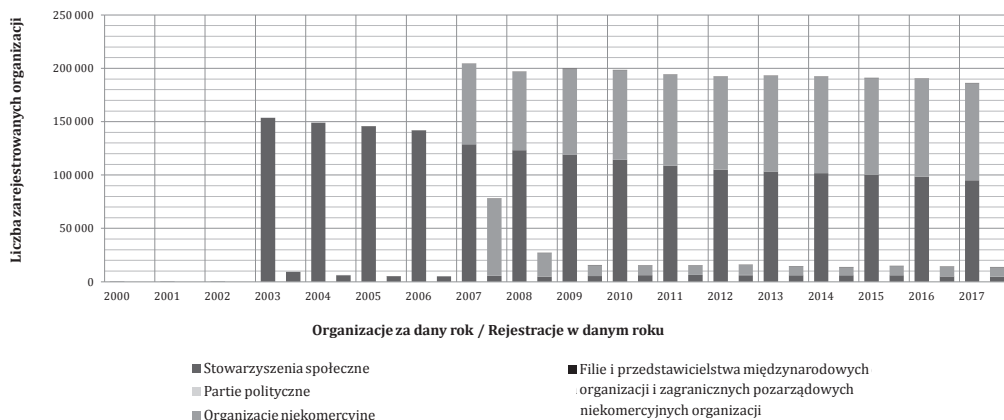
¹¹² W zależności od opublikowanych na stronach Ministerstwa Sprawiedliwości FR danych zaprezentowane grafiki odnoszą się do lat 2000–2017 (tabela 6, wykresy 1–4), 2000–2019 (tabela 7–8, wykresy 5–8).

Tabela 6. Liczba zarejestrowanych organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego w latach 2000–2017

FORMA ORGANIZACYJNO-PRAWNA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017															
	Zarejestrowanych na 1.01.2001 w 2000	Zarejestrowanych na 1.01.2002 w 2001	Zarejestrowanych na 1.01.2003 w 2002	Zarejestrowanych na 1.01.2004 w 2003	Zarejestrowanych na 1.01.2005 w 2004	Zarejestrowanych na 1.01.2006 w 2005	Zarejestrowanych na 1.01.2007 w 2006	Zarejestrowanych na 1.01.2008 w 2007	Zarejestrowanych na 1.01.2009 w 2008	Zarejestrowanych na 1.01.2010 w 2009	Zarejestrowanych na 1.01.2011 w 2010	Zarejestrowanych na 1.01.2012 w 2011	Zarejestrowanych na 1.01.2013 w 2012	Zarejestrowanych na 1.01.2014 w 2013	Zarejestrowanych na 1.01.2015 w 2014	Zarejestrowanych na 1.01.2016 w 2015	Zarejestrowanych na 1.01.2017 w 2016	Zarejestrowanych na 1.01.2018 w 2017															
Stowarzyszenia społeczne razem	139	54	57	153523	92566	149201	6040	145743	4998	141789	5096	128997	5718	123406	4912	119247	5303	114392	6218	108736	6326	104949	6263	103325	6086	101847	6150	100405	6063	98603	5071	95204	4841
Organizacje społeczne	70	24	19	64850	4309	63125	3528	61943	3313	60246	3243	56067	3804	54351	3454	54113	3797	52626	4150	53246	4754	53026	4749	53655	4340	54169	4372	55886	4925	56252	4087	55771	3874
Organizacje dobroczynne	1			1978	111	1941	78	1928	120	1940	63	1717	68	1700	68	1670	60	1665	81	1619	86	1613	92	1603	70	1615	103	1619	71	1610	67	1599	51
Ruchy społeczne	15	3	2	3056	165	2847	151	2709	119	2452	118	1932	109	1882	122	1808	117	1749	130	1739	123	1754	154	1739	136	1722	130	1571	59	1523	104	1442	118
Ruchy społeczne dobroczynne												1		3	2	3	1	2	1	6	1	6	1	10	4	11	1	10	11	1	12	1	
Fundacje społeczne	8	4	1	8871	609	8643	484	8419	417	8270	442	7538	384	7250	291	6972	254	6657	319	5737	205	5414	209	5158	207	4934	313	4508	26	3993	30	3531	25
Fundacje dobroczynne	1	2		3185	233	3092	145	2982	122	3020	165	2817	168	2720	114	2635	96	2554	117	2197	67	2070	65	1990	65	1950	93	1856	8	1682	5	1556	6
Instrukcje społeczne	44	17	7	72485	3078	70552	1660	69204	991	67709	1163	62575	1369	59087	991	55543	1095	52569	1569	47079	995	43706	933	41646	1258	39869	1253	37392	1049	35893	836	33607	813
Instrukcje dobroczynne								3	1	1										4	2	4	4	4		4	4						
Organy inicjatyw społecznej				224	30	222	11	216	9	207	12	195	19	189	15	185	12	179	8	172	9	173	11	212	51	234	35	210	1	183		172	2
Inne rodzaje stowarzyszeń społecznych																																	
Inne rodzaje stowarzyszeń społecznych	44	17	7	72485	3078	70552	1660	69204	991	67709	1163	62575	1369	59087	991	55543	1095	52569	1569	47079	995	43706	933	41646	1258	39869	1253	37392	1049	35893	836	33607	813
Związki zawodowe	5		1	58431	2400	57515	1132	56852	572	55639	582	50708	553	47007	338	43522	379	40801	364	35792	352	32334	289	30059	336	28197	515	25768	448	24347	273	22241	207
Autonimie niepodwładne kulturalne	2	1		512	67	578	86	621		662	55	695	83	727	72	746	90	829	127	932	144	988	131	1014	94	1100	135	1184	134	1216	103	1248	92
Partie polityczne	5	6	28	47	7	43	1	38	1	35		16		13		7	1	7		7	54	47	76	28	76	8	77	5	77	3	70	1	
Organizacje niekomercyjne																																	
Fundacje dobroczynne																																	
Filie i przedstawicielstwa międzynarodowych organizacji																																	
Organizacje z zagranicznych państw																																	
Organizacje z zagranicznych państw																																	
Organizacje z zagranicznych państw																																	
Organizacje z zagranicznych państw																																	
Organizacje z zagranicznych państw																																	
Organizacje z zagranicznych państw																																	
Organizacje z zagranicznych państw																																	
Organizacje z zagranicznych państw																																	
Organizacje z zagranicznych państw																																	
Organizacje z zagranicznych państw																																	
Organizacje z zagranicznych państw																																	
Organizacje z zagranicznych państw																			</														

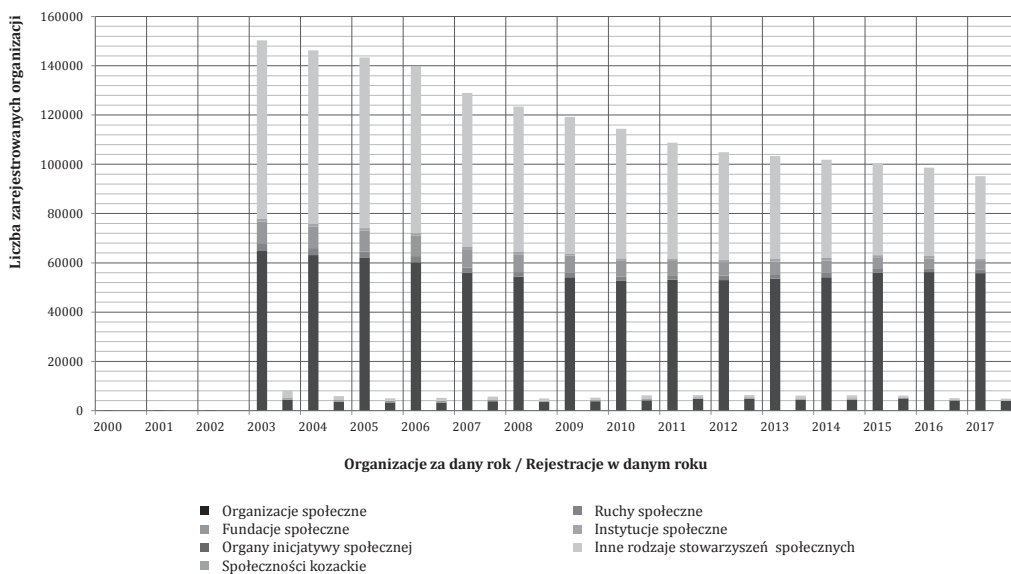
Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Российский статистический ежегодник*, [on-line:] <http://listmat.info/node/21369> – 26 III 2019; *Российский статистический ежегодник*, [on-line:] http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087342078 – 26 III 2019.

Wykres 1. Liczba zarejestrowanych organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego wyższego rzędu w latach 2000–2017

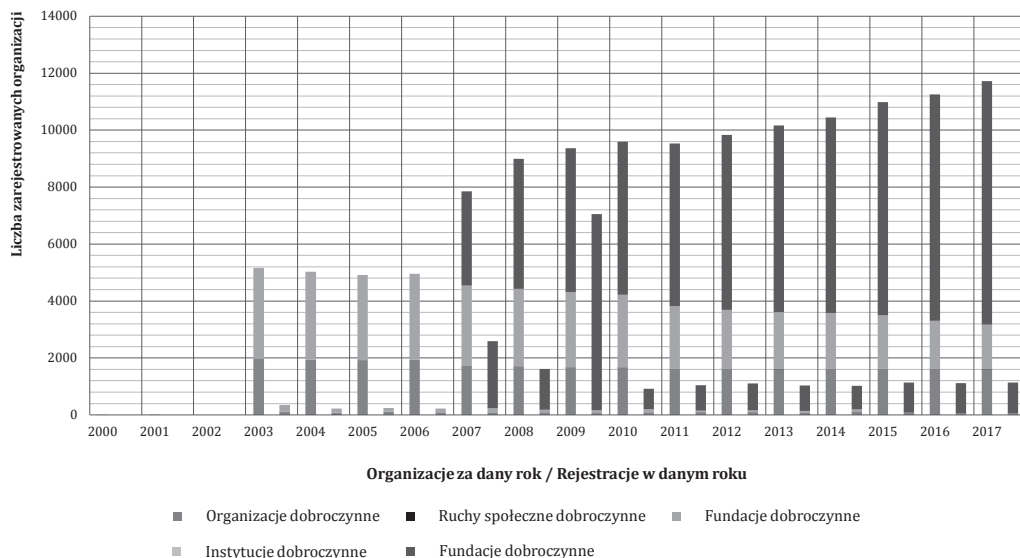


Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Российский статистический ежегодник, (Статистический сборник)*, [on-line:] <http://istmat.info/node/21369> – 26 III 2019; *Российский статистический ежегодник*, [on-line:] http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087342078 – 26 III 2019.

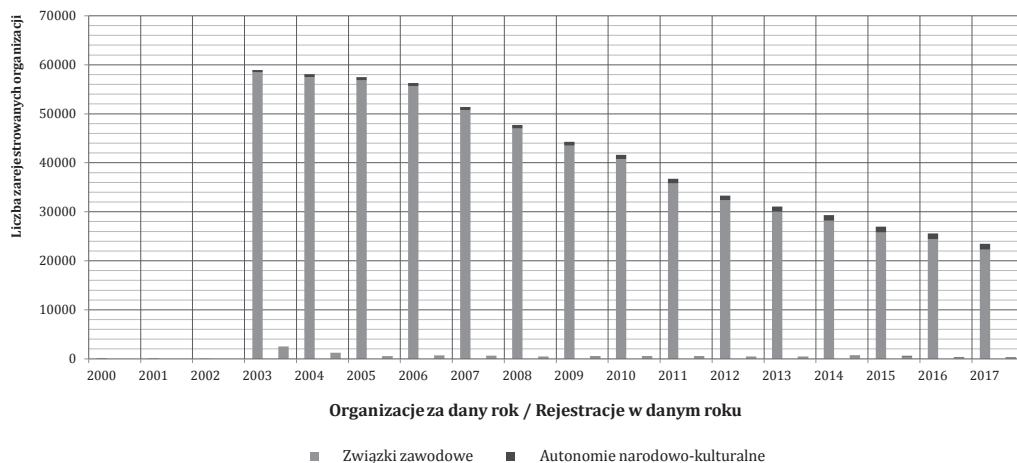
Wykres 2. Liczba zarejestrowanych organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego niższego rzędu w latach 2000–2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Российский статистический ежегодник, (Статистический сборник)*, [on-line:] <http://istmat.info/node/21369> – 26 III 2019; *Российский статистический ежегодник*, [on-line:] http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087342078 – 26 III 2019.

Wykres 3. Liczba organizacji dobroczynnych zarejestrowanych w latach 2000–2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Российский статистический ежегодник, (Статистический сборник)*, [on-line:] <http://istmat.info/node/21369> – 26 III 2019; *Российский статистический ежегодник*, [on-line:] http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087342078 – 26 III 2019.

Wykres 4. Liczba innych stowarzyszeń społecznych zarejestrowanych w latach 2000–2017

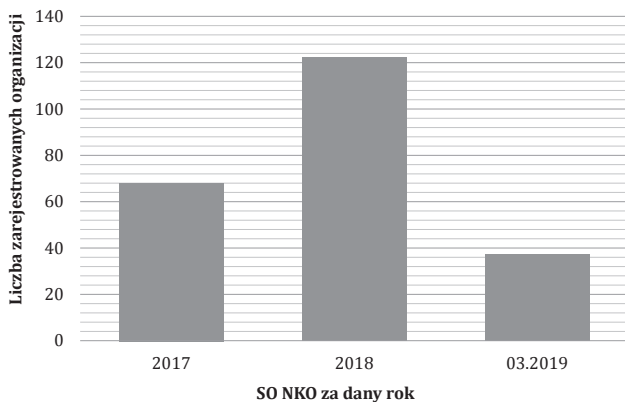
Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Российский статистический ежегодник, (Статистический сборник)*, [on-line:] <http://istmat.info/node/21369> – 26 III 2019; *Российский статистический ежегодник*, [on-line:] http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087342078 – 26 III 2019.

Tabela 7. Ogólna liczba społecznie zorientowanych organizacji niekomercyjnych SO NKO

Typ organizacji	2017	2018	03.2019
SO NKO	68	122	37

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Сведения реестра некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг Минюста России*, [on-line:] <http://unro.minjust.ru/NKOPerfS erv.aspx> – 26 III 2019.

Wykres 5. Ogólna liczba społecznie zorientowanych organizacji niekomercyjnych SO NKO

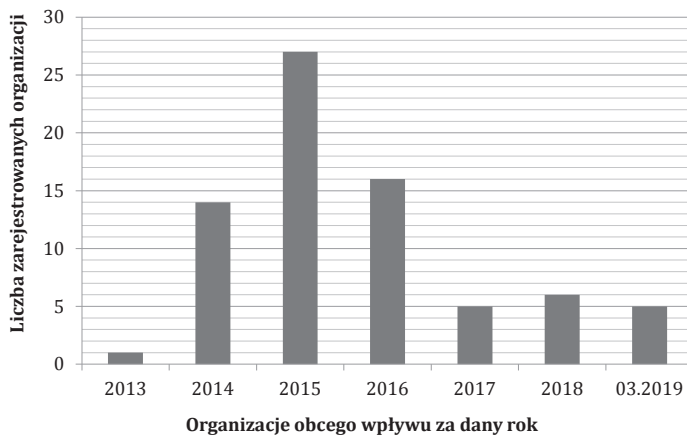


Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Сведения реестра некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг Минюста России*, [on-line:] <http://unro.minjust.ru/NKOPerfS erv.aspx> – 26 III 2019.

Tabela 8. Ogólna liczba pozarządowych organizacji obcego wpływu

Typ organizacji	2013	2014	2015	2016	2017	2018	03.2019
Organizacje obcego wpływu	1	14	27	16	5	6	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Сведения реестра НКО, выполняющих функции иностранного агента*, [on-line:] <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx> – 26 III 2019.

Wykres 6. Ogólna liczba pozarządowych organizacji obcego wpływu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Сведения реестра НКО, выполняющих функции иностранного агента*, [on-line:] <http://unro.minjust.ru/NKOforeignAgent.aspx> – 26 III 2019.

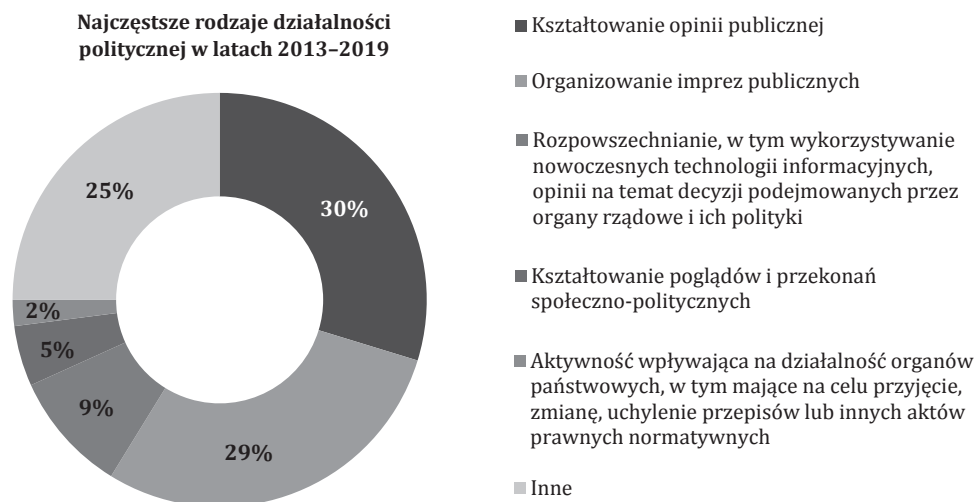
Wykres 7. Najczęstsze zarzuty względem organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego dotyczące działalności politycznej

Najczęstsze zarzuty wobec celów działalności politycznej w latach 2013–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Сведения реестра НКО, выполняющих функции иностранного агента*, [on-line:] <http://unro.minjust.ru/NKOforeignAgent.aspx> – 26 III 2019.

Wykres 8. Najczęstsze rodzaje podejmowanej przez organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego formy działalności politycznej



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Сведения реестра НКО, выполняющих функции иностранного агента*, [on-line:] <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx> – 26 III 2019.

3. Rosyjska polityka publiczna jako wyraz zarządzania państwem

Badając funkcjonowanie rosyjskiego pozarządowego sektora niekomercyjnego jako kluczowego elementu społeczeństwa obywatelskiego, zakłada się, że obiektem zainteresowania będą współzależność i współpraca pomiędzy trzecim a pierwszym sektorem w ramach tzw. polityki publicznej, która traktowana jest jako ramowa konstrukcja dla wszystkich form wypełniania przez państwo swoich funkcji i obowiązków w stosunku do społeczeństwa¹¹³. Innymi słowy mówiąc, polityka publiczna odnosi się nie tylko do polityki państwowej, lecz także do polityki stowarzyszeń obywatelskich i instytucji municypalnych oraz szeroko definiowanej tzw. polityki społecznej.

Zgodnie z powyższym, traktując politykę publiczną jako kluczową fazę współczesnego procesu politycznego, podkreślić należy, że reguluje ona funkcjonowanie takich dziedzin, jak: gospodarka, więzi międzynarodowe, bezpieczeństwo państwowe, podatki, ochrona zdrowia, budownictwo mieszkaniowe, ubezpieczenie

¹¹³ А. И. Соловьев, *Публичная политика и принятие государственных (политических) решений*, [w:] *Публичная политика. Институты, цифрование, развитие*, ред. Л. В. Сморгунов, Издательство «Аспект Пресс», Москва 2018, с. 52.

społeczne, ekologia, edukacja, praca, demografia itp. Wolumen zainteresowania kwestiami zarządzania państwowego w tych obszarach jest nader ogromny, stąd, w celu wypracowania skutecznych mechanizmów administrowania nimi, wymagane jest zaangażowanie struktur państwowych, komercyjnych i społecznych. To trójsektorowe współdziałanie przyczyniać się może do podniesienia stopnia funkcjonalnej efektywności państwa.

Na podstawie rezultatów aktywności państwowej oraz rodzajów podejmowanej działalności w jej obrębie Gabriel A. Almond i Bingham G. Powell uszeregowali politykę publiczną w cztery grupy definicyjne. W ramach grupy pierwszej polityka publiczna może być przedstawiona przy zastosowaniu kryterium rodzaju alokacji zasobów ze źródeł krajowych i międzynarodowych, tj. pieniędzy, towarów, ludzi i usług, w celu zabezpieczenia podstawowych potrzeb społeczeństwa. Na tej podstawie można dokonać oceny możliwości skuteczności sektora państwowego i jego struktur. W ramach grupy drugiej polityka publiczna charakteryzuje się dystrybucyjną i redystrybucyjną działalnością rządów. Zasadnicze pytania w ocenie tego sektora odnoszą się do korzyści, jakie jest on w stanie wygenerować oraz dlaczego są one redystrybuowane w danym społeczeństwie. W ramach grupy trzeciej symptomatyczne będzie zwrócenie uwagi na politykę publiczną jako proces ukierunkowany na regulowanie ludzkiego zachowania na drodze wykorzystywania odpowiednio systemu przymusu i zachęt w celu wypracowania konsensusu w sprawie alokacji zasobów i ich dystrybucji. W różnych systemach wykorzystywane są różnorakie sposoby wpływania na postępowanie ludzi i włączania ich w procesy produkcji i redystrybucji dóbr społecznych. W znacznej mierze zależy to od systemu politycznego danego kraju, od charakteru administracji publicznej. W grupie czwartej politykę publiczną można scharakteryzować za pomocą działań o charakterze symbolicznym, przemówień politycznych, uroczystości, publicznych przedsięwzięć, z których katalogu korzystają polityczni liderzy w celu socjalizacji młodzieży oraz identyfikacji społeczeństwa z obowiązującym reżimem. Założonym i pożądanym efektem takiego zaangażowania miałyby być mobilizacja społeczeństwa do uczestnictwa we „właściwych” formach aktywności społecznej¹¹⁴.

Zaprezentowana klasyfikacja podkreśla silny związek pomiędzy zarówno polityką publiczną a demokracją, jak i uprzednio przywołanym społeczeństwem obywatelskim a demokracją. Dzięki mechanizmom rządzącym w państwach demokratycznych dostrzec można znaczący stopień współpracy między nimi. W tym sensie polityka publiczna w państwach demokratycznych logicznie konkluduje temat demokracji, ponieważ ta ostatnia nie tylko charakteryzuje się instytucjami, procedurami, interakcjami, zasobami, ale jest także istotą uprawianej polityki publicznej. Demokratyczne instytucje i procedury są dopełniane przez demo-

¹¹⁴ *Comparative Politics Today. A World View*, eds. G. Almond, G. Powell Bingham, Scott, Foresman and Company, Boston 1988, pp. 120–121.

kratyczne strategie, dla których wypracowania służą pryncypia nadrzędności praw człowieka, wolności i sprawiedliwości¹¹⁵.

Z tych też wzorów przy wypracowywaniu priorytetów strategii Federacji Rosyjskiej na początku XXI wieku w celu jej zmodernizowania oraz wydzwignięcia państwa z pogłębiającej się recesji skorzystał nowy władarz Kremla, prezydent Władimir W. Putin. Kryzys zarządzania państwem podyktowany był niedostosowaniem dotychczas stosowanych metod i środków zarządzania do zmieniających się uwarunkowań gospodarczych i społecznych, jak również w obrębie otoczenia zewnętrznego państwa. Nie był to jednak problem wyłącznie Federacji Rosyjskiej, lecz dotyczył on wszystkich państw bez względu na obowiązujący w nich system polityczny i reżim sprawowania władzy. Rosja, dążąc do skutecznego rozwiązania pojawiających się problemów, zmuszona została do zmiany wektora polityki wewnętrznej. Istota owej redefinicji strategii funkcjonowania sprowadzała się do upodmiotowienia pozostającego na razie poza kontrolą państwa pozarządowego sektora niekomercyjnego, poddając go uprzedniemu procesowi „uporządkowania” lub „inwentaryzacji”.

W szeregu czynników, które wymusiły ową wolę, by następnie okrzepnąć i ulec konsolidacji, znalazły się na każdym z kolejnych etapów określone przyczyny.

Tak więc lata 90. XX wieku charakteryzowały następujące problemy, z którymi zmuszeni byli dać sobie radę rządzący. Przekształceniu Rosji w państwo demokratyczne towarzyszyły: budowa państwa narodowego, „parada suwerenności”, I wojna czeczeńska. Ponadto w latach 1991–1995 w realizacji założeń strategii rozwoju kraju pojawiły się inne problematyczne kwestie, wynikające z jednoczesnego gruntownego procesu reform, obejmującego: stworzenie gospodarki rynkowej, demokratyzację systemu politycznego, przeprowadzenie reform w sądownictwie, na niwie emerytalnej i ustroju terytorialnego, kształtowanie się instytucji społeczeństwa obywatelskiego czy konflikty z nową opozycją. Z kolei w latach 1996–1997 razem z powyższymi przeobrażeniami dały o sobie znać również: niski stopień efektywności struktur państwowych, paraliż gospodarki, bezzasadne wykorzystywanie środków budżetowych, niski stopień zdyscyplinowania finansowego i spadek zaufania obywateli względem państwa. Jak podkreśla Tatiana N. Mitrochina, problemy okresu Jelcynowskiej Rosji znajdują naturalne zakończenie w postaci kryzysu światowego w 1998 roku, który w szczególnie sposób wstrząsnął państwem, jak również w powszechnym uznaniu przywódcy państwa za całkowicie bezradnego i nieudolnego¹¹⁶.

¹¹⁵ R. I. Hofferbert, D. L. Cingranelli, *Public Policy and Administration. Comparative Policy Analysis*, [w:] *A New Handbook of Political Science*, eds. R. Goodin, H. D. Klingeman, Oxford University Press, New York 1996, p. 594, <https://doi.org/10.1093/0198294719.003.0025>.

¹¹⁶ Т. Н. Митрохина, *Власть, политическая повестка и публичная политика*, [w:] *Публичная политика. Институты, цифрование, развитие*, ред. Л. В. Сморгунов, Издательство «Аспект Пресс», Москва 2018, с. 47.

Gdyby przyjrzeć się uwarunkowaniom zainicjowanej przebudowy państwa, można by podkreślić, że nad działaniami ówczesnych decydentów unosił się duch dziedzictwa sowieckiego, przeszłości, od której należało się raz na zawsze odciąć. Podkreślanie przez Borysa N. Jelcyna przywiązania do demokratycznych instytucji nie znajdowało przełożenia w praktycznych rozwiązaniach. Absolutnie nie było możliwym przekształcenie zarówno samych instytucji państwowych, jak i społeczeństwa rosyjskiego i uformowanie z niego nowoczesnego, demokratycznego *socium*, takiego jak na Zachodzie. Podobnie sprawy się miały na arenie międzynarodowej, z której, na skutek decyzji przywódców trzech byłych republik związkowych (Rosji, Białorusi i Ukrainy) z 8 grudnia 1991 roku, a następnie ośmiu pozostałych (z 21 grudnia 1991 roku), z wyłączeniem oczywiście suwerennych podówczas państw bałtyckich, z nastaniem nowego, 1992 roku zniknął Związek Radziecki. Rozpad układu bipolarnego, silnie dotychczas spolaryzowanego przełożył się na odejście od strategii globalnej konfrontacji, która rzutowała w szerszej skali na podejmowanie działań ukierunkowanych na koncyliacyjną politykę. Pokojowe współistnienie Federacji Rosyjskiej skutkować miało uznaniem jej przez demokratyczny świat za równego sobie, pełnoprawnego członka klubu tzw. cywilizowanego świata¹¹⁷. W konsekwencji okazało się, że ceną za tak zdecydowaną wolę było wytworzenie się grup oligarchicznych, w których rękach których znalazły się kluczowe dziedziny życia społeczno-gospodarczego. Dysponując jednakże nieograniczonym wpływem nad źródłami informacji oraz dojściami w kręgach politycznych, członkowie tych grup załatwiali wyłącznie swoje własne, prywatne, korporacyjne interesy¹¹⁸.

Przywołana tu wypowiedź Władimira W. Putina, nowego władarza Kremla od 2000 roku, stanowiła niejako podsumowanie minionej epoki oraz zapowiedź zmiany strategii państwa. Przed decydentami stanęły nie lada problemy do rozwiązania, które skupiały się na takich kwestiach jak zmiana układu sił na linii centrum federalne-podmioty federacji oraz radykalna redystrybucja pełnomocnictw władczych pomiędzy poziomami władzy, a także wzmocnienie pionowej struktury władzy wykonawczej (*вертикаль власти*) na drodze wypracowania efektywnego mechanizmu realizacji zadań państwowych. W tych okolicznościach w miejsce dotychczasowej demokratyzacji jako wektora przeobrażeń wewnętrznych pojawiły się odmienne cele: 1. centralizacja; 2. „zbieranie władzy”; 3. wzmocnienie wertykalnej struktury władzy wykonawczej; 4. powstrzymanie

¹¹⁷ Военная реформа как составная часть концепции безопасности Российской Федерации: системно-динамическая оценка. Доклад Изборского клуба, [on-line:] <http://www.dynacon.ru/content/articles/995/#v1> – 30 III 2019.

¹¹⁸ В. В. Путин, Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.04.2005 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_53088/ – 30 III 2019.

procesów decentralizacji państwa; 5. przywrócenie terytorialnej jednolitości państwa; 6. konieczność modernizacji priorytetowych sektorów przemysłu, nauki, armii, organów ochrony zdrowia, naziemnej infrastruktury; 7. zmiana wektora polityki zagranicznej poprzez odejście od paradygmatu „zbliżenia z Zachodem” i realizacja dezyderatów nawołujących do „zachowania własnych tradycji, uzasadnienia tożsamości, wyłączności, szacunku dla kultury prawosławia”¹¹⁹. Jak podsumowuje pierwszy okres prezydentury Putina rosyjski politolog Artiom W. Malgin, sukces prowadzonej przezeń polityki w sferach zarządzania państwem (większe zespolenie regionów z centrum federalnym), pacyfikacji islamskiego podziemia na Kaukazie Północnym czy ekonomicznej (konsolidacja państwowego sektora energetycznego) przełożył się nie tylko na zahamowanie spadku demograficznego¹²⁰. Wykorzystując dobrą koniunkturę powstałą na skutek wyjścia Rosji z kryzysu finansowego, prezydent odwrócił uwagę społeczeństwa rosyjskiego od problemów dnia codziennego poprzez zaangażowanie w II wojnę czeczeńską, aktywną politykę zagraniczną oraz zakrojoną na szeroką skalę kampanię promującą go jako nowego lidera państwa. Przygotował w ten sposób grunt dla postępującej centralizacji państwa, przejawiającej się nie tylko zachowaniem politycznego *status quo*, lecz także zdobyciem i utrzymaniem wysokiego stopnia poparcia społecznego, które dawało mu bardzo silny mandat do sprawowania władzy¹²¹.

Okres tzw. tandemokracji (2008–2012)¹²², czyli prezydentury Dmitrija A. Miedwiediewa i sprawowania urzędu premiera przez Władimira W. Putina, upływał nadal pod auspicjami wdrażanych w duchu modernizacji rozwiązań. Zainicjowana przez Miedwiediewa „strategia czterech i” (1. instytucje; 2. innowacje; 3. inwestycje; 4. infrastruktura)¹²³ miała rozwiązać najbardziej palące problemy, takie jak: a) kryzys 2008 roku, b) zacofana gospodarka surowcowa, c) korupcja w organach władzy państwowej oraz d) konieczność modernizacji wszystkich sfer życia społecznego, w tym gospodarki, przemysłu, przewożenia w innowa-

¹¹⁹ Idem, *Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности*, [on-line:] https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/putin/01.php – 30 III 2019.

¹²⁰ A. W. Malgin, *Stosunki polityczne między Polską a Rosją po 1990 r.*, [w:] *Białe plamy – czarne plamy. Sprawy trudne w polsko-rosyjskich stosunkach 1918–2008*, red. A. D. Rotfeld, A. W. Torkunow, PISM, Warszawa 2010, s. 693.

¹²¹ A. Jach, *Petryfikacja systemu politycznego Rosji jako bariera modernizacji*, [w:] *Barieri modernizacji Rosji*, red. S. Bieleń, A. Skrzypek, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2014, s. 76.

¹²² M. Słowikowski, *Rozważania nad naturą reżimu politycznego współczesnej Rosji*, [w:] *Rosja. Refleksje o transformacji*, red. S. Bieleń, A. Skrzypek, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010, ss. 59–60.

¹²³ В. В. Кириллов, *Отечественная история в схемах и таблицах*, Издательство «Эксмо», Москва 2012, s. 318.

cyjności, modernizacji systemu usług państwowych i systemu politycznego jako całości. Szczególnie trudnymi do przewyciężenia okazały się następstwa wydarzeń gruzińsko-osetyńsko-abchaskich, gdzie uwidoczniły się niekompatybilność interesów państwa z wykorzystaniem zasobów siłowych. W konsekwencji taktyka przedstawiona powyżej, jak ujmowała ją Masha Gessen – „zwrócenia się człowieka rezydującego na Kremlu do myślącej części rosyjskiej opinii publicznej”¹²⁴, stając się sygnałem tak dla Zachodu, jak i dla społeczeństwa rosyjskiego, „że dotychczasowa prowadzona i skuteczna polityka stabilizacji zostanie zastąpiona inną, której efektem będzie nie tylko utrwalenie pozycji Rosji na arenie międzynarodowej jako ważnego i liczącego się gracza, ale także zmodernizowanie państwa do poziomu rozwiniętych krajów Europy Zachodniej i świata”¹²⁵ – stała się okazją do publicznej artikulacji potrzeb i interesów obywateli. Dokonująca się wraz z upływem czasu ewolucja w mentalności i świadomości społeczno-politycznej przejawiała się w trzech sferach: a) „w sposobie postrzegania roli państwa, organów państwowych, partii politycznych, organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego, formalnych i nieformalnych grup społecznych”; b) „w wyobrażeniach społecznych o zadaniach ciążących na decydentach, które stanowią wyraz oczekiwań społecznych względem państwa”; c) „w wyobrażeniach o roli, jaką ma do odegrania pojedynczy człowiek funkcjonujący w strukturze społecznej”¹²⁶. Wszystko to razem wzięte pozwala wyciągnąć wniosek o nieuchronności zmian, którym ulega tak państwo, jak i społeczeństwo, a także o przesunięciu się środka ciężkości zarządzania państwem z ośrodków władczych w stronę obywateli. Efektywność funkcjonowania danego kraju zależy w pierwszym rzędzie od zaangażowania obywateli, którzy biorą czynny udział w życiu społeczno-politycznym i ekonomicznym kraju. Uczestnictwo obywatelskie stało się zatem w nowej rzeczywistości rosyjskiej głównym obiektem zabiegów ze strony decydentów, którzy dążąc do podporządkowania społeczeństwa, mieli nadzieję na utrzymanie *status quo* mimo zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych państwa.

Jakościowa przemiana w politycznej strategii zarządzania państwem nastąpiła w 2012 roku wraz ze zmianą na urządzie prezydenta państwa. Władimir W. Putin, „nowy-stary” prezydent, zmuszony był do podjęcia zdecydowanych działań w zakresie konieczności konsolidacji rosyjskiego *socium* wokół ogólnych celów rozwoju, wypracowania zgody narodowej na bazie ideologii wspólnotowości i dobra społecznego, kształtowania duchowej motywacji, budowania społeczeństwa opartego na tradycyjnych wartościach prawosławnych: miłosierdziu, empatii,

¹²⁴ M. Gessen, *Putin. Człowiek bez twarzy*, tłum. M. Witkowska, J. Szajkowska, Wydawnictwo Prószyński i S-ka, Warszawa 2012, ss. 268–269.

¹²⁵ *Военная реформа как составная часть концепции безопасности...*

¹²⁶ A. Jach, *Petryfikacja systemu politycznego Rosji jako bariery modernizacji...*, s. 80.

współczuciu, wsparciu dla drugiego człowieka i wzajemnej pomocy, które zawsze czyniły naród rosyjski mocniejszym i silnym, oraz tworzenia, solidarności i sprawiedliwości¹²⁷.

Zwrot ku przywróceniu Rosjanom poczucia dumy z własnej tradycji i historii miał rozwiązać jeden z podstawowych problemów – tożsamość obywatelską. Wynikł on na kanwie masowych demonstracji społecznych przełomu lat 2011 i 2012, wywołanych niezadowoleniem z powodu podejrzeń o fałszowanie wyników wyborów parlamentarnych (4 grudnia 2011) i prezydenckich (4 marca 2012), jak również przeciwko powrotowi na urząd prezydenta państwa Władimira W. Putina. Wydawało się, że remedium na zagrożenie destabilizacją rosyjskiej sceny wewnętrznej będzie renesans wartości, które przełożą się na moralny, intelektualny i fizyczny rozwój kapitału społecznego. Niezagospodarowany dotychczas społeczny potencjał po okresie liberalizacji prezydentury Miedwiediewa, która rozbudziła nadzieję na jakościową przebudowę państwa, stał się dla nowej-starej ekipy rządzącej poważnym wyzwaniem.

W szeregu innych problemów trawiących trzecią elekcję Putina znalazły się konieczność podwyższenia jakości życia i wzrost dobrobytu ludności oraz zmniejszenie liczby osób żyjących w czy na granicy nędzy.

Sfera życia gospodarczego również pozostawiała wiele do życzenia, albowiem trawiące ją dotychczas problemy nie dość, że nie zostały rozwiązane, to powróciły ze zdwojoną siłą. Zwiększenie wolumenu eksportu towarów innych niż surowcowe czy energetyczne, zainicjowanie kompleksowej modernizacji gospodarki, podniesienie jakości zarządzania państwowego, zwiększenie efektywności i kontroli wydatków publicznych oraz kontroli działalności urzędników wszystkich szczebli stały się determinantą zmiany strategii politycznej państwa.

Kolejne wyzwanie, z którym zmuszony był sobie poradzić nowy władarz Kremla, zorientowane było na podwyższenie zdolności do obrony kraju. W związku z tym rozpisano szereg projektów na rozbudowę infrastruktury oraz przedsięwzięć o geopolitycznym charakterze, w których realizację mieli zostać zaangażowani obywatele rosyjscy. Wówczas to pojawiły się koncepcje, które ukształtowały wektor politycznych działań. Instytucje powoływane do życia przez władze rosyjskie zajęły się przygotowywaniem strategicznych planów, dzięki którym Rosja samodzielnie zaczęłaby nie tylko określać własną strefę wpływów, ale i w pierwszym rządzie realizować narodowe i geopolityczne interesy. W tych okolicznościach pojawiły się zamierzenia: 1. przywrócenia

¹²⁷ *Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ»*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138990/#dst0 – 31 III 2019.

poczucia tożsamości obywatelskiej Rosjanom, zarówno mieszkającym w Rosji, jak i poza jej granicami – zwłaszcza w państwach tzw. bliskiej zagranicy; 2. integracji eurazjatyckiej; 3. przygotowania infrastrukturalnego i przeprowadzenia igrzysk olimpijskich w Soczi w 2014 roku; 4. uporządkowania kwestii związanych z gruntami, leśnictwem i innymi stosunkami dotyczącymi zagwarantowania obywatelom Federacji Rosyjskiej prawa do działek gruntowych będących własnością państwową lub municypalną, które zlokalizowane są na terytorium Dalekowschodniego Okręgu Federalnego; 5. reinkorporacji Półwyspu Krymskiego, utraconego na rzecz Ukrainy w 1954 roku oraz 6. budowy połączenia transportowego na linii Cieśniny Kerczeńskiej¹²⁸.

Po 2014 roku nastąpiła także zmiana paradygmatu polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej związanej z polityką sankcji jako formą represaliów spowodowanych aneksją Półwyspu Krymskiego i włączeniem go w skład Rosji. Eskalacja presji militarno-politycznej i handlowo-gospodarczej Zachodu na Federację Rosyjską odczytana została przez decydentów jako próba

ostatecznego uruchomienia zachodniego globalnego projektu geopolitycznego w celu przeformatowania powojennego porządku światowego, którego fundamenty zostały określone, jak wiemy, 70 lat temu na konferencji w Jałcie przez przywódców krajów koalicji antyhitlerowskiej. Dziś jesteśmy stale przekonani, że Stany Zjednoczone i ich europejscy sojusznicy z NATO od dawna szukali wygodnego usprawiedliwienia dla uznania Rosji za „główne zagrożenie” podstaw globalnego bezpieczeństwa, i w tym celu Ukraina była przygotowana na realizację antyrosyjskiego projektu, którego wprowadzenie i wdrożenie skupiało uwagę Zachodu przez ostatnie dwie dekady. Jednak bezkrwawy powrót Krymu pokazał gotowość Rosji do zareagowania na antyrosyjskie wyzwania Zachodu, nie bojąc się rozpocząć zbierania swoich historycznych ziem. Tak więc Krym przez długi czas był w centrum interesów głównych graczy geostrategicznych¹²⁹.

Chociaż na niwie wewnętrznej faktycznie odwrócono przynajmniej częściowo uwagę społeczeństwa od problemów wewnętrznych, to jednak te nie zniknęły. Kwestie związane z nieefektywnością systemu politycznego, nierównością społeczną czy w końcu spadkiem stopy życiowej zogniskowały się w podejmowanych nieprzerwanie różnych formach wyrażających niezadowolenie społeczne. Model putinizmu, wypracowany w okresie dwu pierwszych prezydentur, wyczerpał się i dał o sobie znać już na etapie tandemokracji. Wtedy to pojawiły się pierwsze obywatelskie akcje protestacyjne, świadczące o biernym odrzuceniu

¹²⁸ Т. Н. Митрохина, *op. cit.*, с. 49.

¹²⁹ А. А. Форманчук, *Интеграция Республики Крым в государственное пространство Российской Федерации: особенности, проблемы, риски*, «Проблемы национальной стратегии» 2015, № 3(30), сс. 117–118.

reżimu oraz delegitymizacji istniejącego systemu politycznego. W odpowiedzi na liczne manifestacje, pikety, apele i marsze władze odpowiedziały znaną i sprawdzoną taktyką „przywracania porządku”. W konsekwencji pobudzone do działania społeczeństwo rosyjskie, podejmując działania w ramach walki bez użycia przemocy (nieposłuszeństwo obywatelskie lub polityczne), spotkało się ze wzrostem represyjności ze strony rządzących, w pierwszym rządzie w zakresie regulacji prawnych: a) nowelizacji konstytucji, na mocy której wydłużono kadencję prezydenta z 4 do 6 lat; b) odejścia od wprowadzonych u schyłku prezydentury Miedwiediewa zmian w prawie rosyjskim, wymuszonych protestami – zwłaszcza ustawy przywracającej bezpośrednie wybory gubernatorów; c) zaostrzenia kursu wobec pozarządowego sektora niekomercyjnego; d) wyciszania fermentu oraz działań prewencyjnych poprzez wywieranie presji na środowiska opozycyjne, inicjowanie rozłamów w ich szeregach oraz zapobieganie możliwym działaniom konsolidacyjnym; e) uniemożliwiania działań protestacyjnych; f) blokowania mediów sympatyzujących z opozycją, m.in. poprzez liczne ataki hakerów na ich strony www¹³⁰.

Symptomami ewolucji systemu Putinowskiego po 2012 roku były, po pierwsze, otwarte wystąpienie przeciwko Putinowi ludzi tworzących ongiś jego polityczne zaplecze (Marina A. Litwinowicz, Marija J. Gajdar, Ilja W. Jaszyn, Anatolij A. Jermolin, Andriej N. Iłarionow, Michaił M. Kasjanow, William Browder, Siergiej A. Kolesnikow¹³¹); po drugie, takie samo wystąpienie byłych członków struktur rządowych, takich jak Aleksiej L. Kudrin, zgłaszających pretensje do współtworzenia nowej strategii zarządzania państwem (Komitet Inicjatyw Obywatelskich¹³²); po trzecie, mobilizacja klanów skupionych wokół nowego-starego prezydenta na rzecz *de facto* przejęcia kontroli nad słabnącym buforem centralnej władzy; po czwarte w końcu, skorelowanie dworskich koterii z ośrodkami kierowniczymi administracji oraz dochodowymi gałęziami gospodarki¹³³. Baczna obserwacja rozwoju sytuacji wewnętrznej ostatecznie

¹³⁰ J. Rogoża, *Putin na Kremlu. Pompatyczny powrót, niejasne perspektywy*, [on-line:] <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-05-09/putin-na-kremlu-pompatyczny-powrot-niejasne-perspektywy> – 31 III 2019.

¹³¹ W. Paniuszkin, *Dwanaścioro niepokornych. Portrety nowych rosyjskich dysydentów*, tłum. J. Czech, Wydawnictwo Czarne, Warszawa 2011, *Reportaż*; M. Gessen, *op. cit.*

¹³² Z. Wierzbicki, *Kudrin tworzy think tank dla Putina*, [on-line:] <http://politykawschodnia.pl/2012/04/06/wierzbicki-kudrin-tworzy-think-tank-dla-putina/> – 2 I 2014.

¹³³ Pierwsza grupa to liberałowie: Anatolij B. Czubajs, Aleksiej L. Kudrin, Herman O. Gref, Roman A. Abramowicz, Oleg W. Deripaska, którzy reprezentują interesy ośrodków: Ministerstwo Finansów, Bank Rosji, Sbirbank oraz trzech holdingów przemysłowych Evraz, Basic Elements i Onexim. Drugą grupę stanowi „beton”, jak dotąd dominująca klika: Rada Bezpieczeństwa Narodowego, FSB oraz koncern zbrojeniowy Rosoboronexport reprezentowane przez Igora I. Sieczina, Nikołaja P. Patruszewa i Siergieja E. Donskoja. Trzecia grupa nazywana „neutralnymi”, którą tworzą Siergiej B. Iwanow, Siergiej J. Naryszkin,

doprowadziła władze do dyscyplinowania własnego zaplecza politycznego oraz elit, zgodnie z forsowaną podówczas koncepcją funkcjonowania państwa. Ów system polityczny Rosji, scharakteryzowany jako „postmodernizm po bizantyjsku”¹³⁴, wobec braku nawiązania do rodzimego systemu aksjologicznego oraz zlekceważenia głosu samych obywateli Federacji Rosyjskiej nie spotkał się z przychylnym stanowiskiem doktrynerów, o czym świadczyć może konkluzja głównego ideologa putinizmu Aleksandra Dugina, który stwierdził, że „uzyskujemy w ten sposób mieszankę bizantynizmu z technologiami postmodernizmu, modelu autorytarnego z rozrywkowym społeczeństwem spektaklu”¹³⁵. Koncepcja Putina, w opinii Dugina, opierała się na przesłankach przedstawionych w tabeli 9.

Tabela 9. System polityczny Rosji w koncepcji Aleksandra Dugina

POSTMODERNIZM PO BIZANTYJSKU	
Wartości akceptowalne	Wartości odrzucone
Władza ma znaczenie	Idee nie mają znaczenia
Suwerenność Rosji ma znaczenie	Strategie nie mają znaczenia
Ceny ropy i gazu oraz przebieg rurociągów mają znaczenie	Naród nie ma znaczenia
Zachód i USA mają znaczenie	Myślenie o możliwych alternatywach dla systemu kapitalistycznego nie ma znaczenia
Zachowanie demokratycznej fasady ma znaczenie	Światowa i rosyjska historia nie mają znaczenia
Kontrola nad elitami ma znaczenie	Duchowość, kultura i wykształcenie nie mają znaczenia
Zachowanie <i>status quo</i> ma znaczenie	Autentyczna demokracja nie ma znaczenia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Dugin, *Aleksander Dugin. Horyzonty błotnej rewolucji*, [on-line:] <http://www.geopolityka.org/analizy/aleksander-dugin-horyzonty-blotnej-rewolucji> – 31 III 2019.

Aleksiej B. Miller i Aleksandr I. Bastrykin, reprezentuje interesy Komitetu Śledczego Federacji Rosyjskiej, Gazpromu i Jednej Rosji. Na niwie politycznej rywalizacji wokół osoby prezydenta można wskazać jeszcze Grupę Miedwiediewa czy bezpośrednich współpracowników Putina. A. Talaga, *Rosja Putina zaczyna trzeszczeć*, [on-line:] <http://www.rp.pl/artukul/959056.html> – 2 I 2014; Политолог. В российском руководстве есть „политбюро” и „ЦК” Подробнее, [on-line:] <http://www.rosbalt.ru/moscow/2010/12/09/799055.html> – 2 I 2014.

¹³⁴ *Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012...*

¹³⁵ A. Dugin, *Aleksander Dugin. Horyzonty błotnej rewolucji*, [on-line:] <http://www.geopolityka.org/analizy/aleksander-dugin-horyzonty-blotnej-rewolucji> – 31 III 2019.

W tej sytuacji, chcąc pozyskać poparcie dla wzmocnienia centrystycznego modelu władzy instytucji o nachyleniu konserwatywnym i narodowo-patriotycznym, prezydent powrócił do drzemających w społeczeństwie idei narodu, historii, kultury, duchowości czy demokracji. Wolta ta stała się lejtmotywem strategii Kremla zaplanowanej na przywrócenie i dalsze rozciągnięcie nadzoru państwa nad obywatelami, nad którymi w okresie kanclerskim (2008–2012) stracono kontrolę. Przeprowadzona została zgodnie z zasadami *Realpolitik*, której celem było wykreowanie wizji nowej Rosji jako supermocarstwa oraz budowa nowej tożsamości państwowej obywateli.

W tych okolicznościach początek czwartej prezydentury Putina w 2018 roku napotkał dużo poważniejsze problemy, które wymusiły daleko posunięte przeobrażenia, zwłaszcza w odniesieniu do procesu zarządzania państwowego. Runął ostatecznie koncept samowystarczalności centralnego ośrodka zarządzania państwem, który nie był w stanie w sposób efektywny zapobiec bessie w sferach ekonomicznej, a także społecznej. W coraz bardziej konsekwentny sposób implementowano na gruncie rosyjskim nie tylko model społeczno-państwowego zarządzania krajem. Podjęto trud wypracowania *modus vivendi* gwarantujący współudział w tym procesie także dwu pozostałych sektorów tworzących nowoczesne państwo: komercyjnego i pozarządowego-niekomercyjnego. Trójsektorowa synergia w procesie zarządzania stała się możliwa dzięki tak odgórnej, jak również oddolnej mobilizacji społeczeństwa celem przezwyciężenia problemów dnia codziennego. W strategii politycznej państwa odnaleźć można było następujące kwestie wymagające skutecznej reakcji ze strony decydentów:

- a) problem ubóstwa występujący w kraju, w tym pośród osób pracujących;
- b) zróżnicowanie dochodów rozmaitych grup społecznych;
- c) nędza osób starszych, które każdego dnia walczą o przeżycie;
- d) integracja młodych ludzi w strukturach władzy;
- e) pomoc i wsparcie dla utalentowanej młodzieży;
- f) rozwój przestrzenny, inwestycje w infrastrukturę, nowe technologie i naukę;
- g) problem współpracy ze światem zewnętrznym w zakresie zwiększenia stopnia wolności przedsiębiorców i konkurencji w obrębie kraju;
- h) konieczność ochrony własnej tożsamości i suwerenności w warunkach coraz to nowszych wyzwań i przekształceń o cywilizacyjnym charakterze;
- i) wypracowanie nowej strategii polityki międzynarodowej, która dominując nad problemami natury wewnętrznej, ukierunkowana jest na:
 - rozbudowę budownictwa zbrojeniowego, zakładającą rozwój potencjału wojskowego w odpowiedzi na tożsamy wzrost nakładów na tę sferę w krajach trzecich;
 - dysponowanie najnowocześniejszą bronią i technologią;
 - publiczną demonstracją siły armii i floty, a celem tej demonstracji jest ochrona strategicznej równowagi i balansu sił w świecie;

- mobilizację zagranicznych partnerów do podejmowania wysiłku na rzecz prowadzenia dialogu we współpracy międzynarodowej i zniechęcenia każdego potencjalnego agresora;
- wspólne wypracowanie na zasadach dialogu założeń nowego systemu międzynarodowego bezpieczeństwa i perspektywicznej architektury światowego porządku¹³⁶.

Kluczem do rozwiązywania powstałych problemów okazała się polityka publiczna (*публичная политика*), która w obszarze zainteresowań badaczy rosyjskich znalazła się już na przełomie XX i XXI wieku, będąc odwzorowaniem podobnych strategii zarządzania wdrażanych w innych państwach, np. w Wielkiej Brytanii.

W rzeczywistości w rosyjskich naukach o polityce wraz z pojawieniem się terminu „polityka publiczna” wyłonił się problem z jego definiowaniem. Obok siebie funkcjonowały takie definicje rosyjskie, jak: „polityka socjalna” (*социальная политика*), „odkryta/jawna polityka” (*открытая политика*) i „społeczna polityka” (*общественная политика*). Jak zauważa jeden z badaczy tego zjawiska na gruncie rosyjskim, Aleksandr J. Sungurow, w praktyce udało się wypracować jednolite stanowisko odnośnie do znaczenia terminu „polityka publiczna”. Jedno rosyjskie słowo „polityka” (*политика*) odpowiada trzem terminom w języku angielskim: 1. *politics* (walka o zdobycie i utrzymanie władzy, *борьба за завоевание, удержание власти*), 2. *policy* (opracowywanie i wdrażanie programów politycznych przez organy władzy różnego szczebla, mających na celu rozwiązanie pewnych problemów o znaczeniu społecznym, które można krótko opisać jako „działania polityczno-zarządzające”¹³⁷ i 3. *polity* (zorganizowana politycznie wspólnota, czyli „świat polityczny”, *политически организованное сообщество, или мир политического*). Największe problemy sprawiają jednak dwa pierwsze terminy, albowiem w praktyce stały się kluczem do wprowadzenia do rosyjskiego ustawodawstwa takich zmian w duchu tropienia potencjalnych wrogów państwa jak ustawa o działalności agenturalnej¹³⁸. Kierunek badań nauk politycznych w realiach rosyjskich, który jest tłumaczony na rosyjski jako „polityka publiczna”, brzmi w języku angielskim *public policy*, czyli „polityka” w drugim znaczeniu

¹³⁶ *Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 «Послание Президента Федеральному Собранию»*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_291976/#dst0 – 31 III 2019.

¹³⁷ А. А. Форманчук, *op. cit.*, ss. 117–118.

¹³⁸ *Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» от 20.07.2012 № 121-ФЗ (последняя редакция)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132900/ – 1 IV 2019.

tego terminu – polityka jako proces uchwalania i wdrażania politycznych decyzji dotyczących zarządzania¹³⁹.

Przez pojęcie polityki publicznej rozumie się ukierunkowaną na rozwiązywanie problemów społecznych na drodze określonych sposobów, zorganizowaną działalność aktorów politycznych, takich jak: partie polityczne, stowarzyszenia obywatelskie czy też organy władzy. Aktorzy ci, reprezentujący interesy określonych grup i środowisk społecznych, występują w roli partnerów centralnych ośrodków zarządzających. Głównym obszarem zainteresowania deklarowanym przez biorących udział w synergicznym współuczestnictwie sfer biznesu, państwa i społeczeństwa okazały się profilaktyka i rozwiązywanie problemów społecznych. Zinstytucjonalizowana i zrestrukturyzowana polityka publiczna jest realizowana zgodnie z interesami obywateli. Na straży rzeczowego wypełniania przez państwo w jego ramach interesów obywateli stoją instytucje społeczeństwa obywatelskiego gwarantujące prawo partycypacji obywatelskiej, jak również mechanizmy tzw. sprzężenia zwrotnego zapewniające kontrolę społeczeństwa nad procesami podejmowania i wdrażania konkretnych decyzji politycznych. Innymi słowy mówiąc, nowoczesną politykę publiczną postrzegać należy jako formę „udziału ludzi w podejmowaniu ważnych decyzji dla społeczeństwa. Przy czym nie jest ona narzędziem, za pomocą którego *establishment* manipuluje ludźmi i opinią publiczną, ani narzędziem wykorzystywanym przez opozycję w walce o władzę. Jest to przede wszystkim sposób współistnienia ludzi i władzy”¹⁴⁰. Choć w Rosji model takiej formy współpracy nadal nie znajduje powszechnego zastosowania, to jednak zarówno państwo, jak i świat biznesu oraz pozarządowy sektor niekomercyjny dążą do jego urzeczywistnienia.

Takie podejście do kreowania polityki publicznej opartej na współpracy sektorowej nie jest dla Rosji doświadczeniem nowym, albowiem, jak zaznaczają badacze tematu, pozostaje ona w silnym związku z praktykowanym wcześniej podejściem korporacyjnym. Korporacyjna polityka publiczna funkcjonuje w oparciu o standardy społecznej odpowiedzialności i jako taka we współczesnym społeczeństwie rosyjskim przejawia tendencję wzrostową w odniesieniu nie tylko do Rosji, ale także innych państw. Przykładem restytucji modelu interakcji opartej na wzorcach korporatystycznych jest we współczesnej Rosji wypracowywanie strategii współdziałania w kluczowych obszarach polityki publicznej, takich jak: polityka ekonomiczna, wsparcie dla sektora komercyjnego i poprawa warunków aktywności przedsiębiorczej, rozwój instytucji sfery społecznej czy

¹³⁹ А. Ю. Сунгуров, *Публичная политика: основные направления исследований (мировой и российский опыт)*, «Публичная политика» 2017, № 1, с. 10.

¹⁴⁰ Ю. Загоруйко, *Публичность и политика*, «Зеркало недели» 2004, № 39, [on-line:] https://zn.ua/POLITICS/publicnost_i_politika.html – 1 IV 2019.

zrównoważony regionalny rozwój i poprawa jakości państwowego zarządzania¹⁴¹. Towarzyszą temu polityka międzynarodowa, kwestie bezpieczeństwa, obrony, stosunków międzynarodowych, spraw wewnętrznych oraz polityka jurysprudence i sądownictwo, które znajdują się pod kontrolą prezydenta FR i przenikają się wzajemnie z działalnością struktur rządowych. Jednostki powoływane do ich realizacji wspólnie z instytucjami państwowymi to podmioty komercyjne i reprezentujące rosyjski trzeci sektor.

W tym aspekcie zaangażowanie społeczne jest naturalną i pożądaną postawą wobec procesu zarządzania w warunkach nowoczesnego państwa. Obywatele rosyjscy, korzystając z pryncypiów zawartych w konstytucji, a odnoszących się do prawa do zrzeszania się i tworzenia stowarzyszeń w oparciu o zasady dobrowolności, równouprawnienia stowarzyszeń, samorządności, legalności i jawności, biorą czynny udział w życiu społeczno-politycznym i gospodarczym. Osobliwością uczestnictwa społecznego w rosyjskich warunkach jest jednak odmiennosc oczekiwań ze strony państwa względem obywateli i *vice versa*. Rosja dostosowuje funkcjonowanie państwa w warunkach trójsektorowej strategii zarządzania do uwarunkowań systemu politycznego. Omnipotencja centralnego ośrodka decyzyjnego (prezydenta państwa) przy wzmocnionej pionowej strukturze władzy i silnej pozycji struktur siłowych i przy zmarginalizowanej roli parlamentu sytuuje państwo rosyjskie w grupie krajów autorytarnych, w których niedokończona transformacja poskutkowała współwystępowaniem rozwiązań i instytucji charakterystycznych zarówno dla reżimu demokratycznego, jak i autorytarnego. O przewadze danych rozwiązań decydują nie sami decydenci ani sami obywatele, ale sytuacje wewnętrzna i zewnętrzna państwa, rozpatrywane pod kątem realizacji żywotnych interesów Federacji Rosyjskiej. Rosja, znajdując się w okresie przejściowym pomiędzy dwoma systemami politycznymi, u źródeł których leży odmiennosc aksjologiczna, jest klasycznym przykładem hybrydalnego państwa szarej strefy.

W tych też okolicznościach funkcjonowanie pozarządowego sektora niekomercyjnego również podlega tej samej strategii podporządkowania, co oczywiście nie do końca się udaje, ze względu na przeobrażenia, którym przez ponad 30 lat ulegało społeczeństwo rosyjskie.

Na fakt przejściowości tak państwa, jak i społeczeństwa w kontekście funkcjonowania polityki publicznej zwraca uwagę Natalia A. Szmatko. Ponieważ zadaniem polityki publicznej jest osiągnięcie konsensusu, czyli społecznej zgody w sprawie wspólnego (trójsektorowego) rozwiązywania problemów społecznych, nie można jej ograniczać jedynie do instytucjonalnych form

¹⁴¹ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года от 1 октября 2018 г., [on-line:] <http://government.ru/news/34168/> – 23 I 2019.

praktyki, takich jak komunikacja w mediach lub działalność ekspertów. Charakteryzuje się silnym zróżnicowaniem zinstytucjonalizowanych form praktyk politycznych i indywidualizacją nieobiektywnych standardów. We współczesnych uwarunkowaniach w Rosji można zdiagnozować dwa podejścia względem aktywności politycznej. Pierwsze odnosi się do polityki, która jest dobrze zdefiniowana, jasno dookreślona i zinstytucjonalizowana, reprezentowana przez deputowanych różnych szczebli władzy, liderów i członków partii politycznych, konsultantów politycznych. Drugie opisuje wciąż nieokreślony, niepewny, nowy sposób dominacji, realizowany za pośrednictwem ekspertów z różnych dziedzin, działaczy, którzy nie posiadają uprawnień władczych, ale którzy wydają się zaufanymi przedstawicielami określonych społeczności i menedżerów w sferze społecznej. Wszystko to sprawia, że Rosja znajduje się w procesie przejściowym od jednego stanu pola politycznego – tradycyjnego, mającego historycznie ustalone *continuum* form – do innego państwa – polityki publicznej, gdzie ważnymi aktorami są eksperci, członkowie komisji obywatelskich i społecznych, pracownicy socjalni¹⁴².

Polityka publiczna, po pierwsze, istnieje jako zbiór działań praktycznych, środków zapobiegawczych (zapobieganie przestępczości, narkomanii, zachowaniom dewiacyjnym...), kontrola, regulacja, debata publiczna; po drugie, jest zbiorem kategorii percepcji społecznej, uzasadnionych nominacji, klasyfikacji społecznych i hierarchii, definicji norm i odstępstw, sądów wartościujących. Innymi słowy, polityka publiczna obejmuje zarówno zestaw obiektywnych struktur społecznych (dane w postaci praktyk alokacji zasobów, środki i mechanizmy ich przywłaszczania), jak i zestaw struktur subiektywnych (uzasadnione praktyczne schematy i wyraźne koncepcje). Jednak te subiektywne struktury są niczym więcej niż zinternalizowanymi obiektywnymi strukturami i dlatego są z nimi zgodne. Polityka publiczna jako rzeczywistość obiektywnego porządku jest „sformalizowana” przez uzasadnione praktyczne schematy, które stanowią rzeczywistość subiektywnego porządku¹⁴³.

Dążąc zatem do spożytkowania wypracowanych modeli i koncepcji na rzecz podniesienia jakości zarządzania państwem, co przełoży się *de facto* na zwiększenie efektywności i skuteczności oddziaływania jego struktur, zdecydowano się wpierv na wytypowanie ważkich z państwowego i społecznego punktu widzenia obszarów, by następnie wypracować strategię ich realizacji. Jednym z kluczowych instrumentów ich wdrażania okazało się uczestnictwo społeczne.

¹⁴² Н. А. Шматко, *Феномен публичной политики*, «Социологические исследования» 2001, № 7, [on-line:] http://sociologos.net/textes/chmatko/politique_publique.htm – 2 IV 2019.

¹⁴³ *Ibidem*.

Uczestnictwo społeczne (*общественное участие*), przez które pojęcie rozumieć należy proces angażowania i utrzymywania interakcji podmiotów stosunków społecznych, wdrażania ukierunkowanych lub reaktywnych działań w celu wspólnego osiągnięcia znaczącego rezultatu, zachodzi poza granicami sfery prywatnej oraz sfery stosunków gospodarczych i obejmuje cały zestaw rodzajów uczestnictwa: socjalnego (w przestrzeni życia codziennego), obywatelskiego i politycznego. Można go uznać zarówno za wewnętrznie zróżnicowaną koncepcję, jak i za złożone zjawisko, w którym wyżej wymienione części mają właściwości kumulatywności i wzajemnej komplementarności¹⁴⁴.

Uczestnictwo socjalne jako aktywność w przestrzeni życia codziennego, wywodząc się z norm, których jednostki uczą się nawet na etapie pierwotnej socjalizacji, utrwała się w nieformalnych praktykach życia codziennego i w stowarzyszeniach ukierunkowanych na pomoc społeczną, dostępnych dla szerokiego grona osób¹⁴⁵, i zachowuje w ten sposób pewną stabilność. Uczestnictwo to lokalizuje się na horyzontalnym poziomie partycypacji, podkreślając mocno praktykowane kooperację i kolektywną pomoc.

Uczestnictwo polityczne jest mocno wpisane w system polityczny, zaś uczestnictwo obywatelskie, ściśle związane ze zmianą standardów obywatelstwa, zawiera niektóre z podstawowych cech dwóch wymienionych powyżej typów i ma największe podstawy do rozmywania swojego znaczenia. Szczególnie mocno na ten proces oddziałuje wzbierająca na sile w ostatnich latach tendencja do powstawania zindywidualizowanych lub grupowych form uczestnictwa, często typu promocyjnego, które nie są związane z działaniami obywatelskimi (społecznymi, kulturalnymi, kreatywnymi, komunalnymi itp.) wykorzystywanymi do celów obywatelskich.

O ile socjalne i polityczne uczestnictwo jest w rosyjskim ustawodawstwie zdefiniowane, a w konsekwencji w praktyce znajduje zastosowanie, o tyle interesującą z punktu widzenia zaangażowania w politykę publiczną obywateli jest koncepcja **uczestnictwa obywatelskiego**. Prócz wyżej wzmiankowanych cech musi ono wyróżniać się szeregiem właściwości o rudymenarnym znaczeniu dla uczestnictwa społecznego głównej kategorii partycypacji. W ich szeregu wskazać można: dobrowolność, świadomość uczestnictwa, społecznie znaczącą motywację, bezpośrednią lub pośrednią orientację na referencyjną

¹⁴⁴ Л. И. Никовская, И. А. Скалабан, *Гражданское участие. Особенности дискурса и тенденции реального развития*, «Полис. Политические исследования» 2017, № 6, с. 43, <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.06.04>.

¹⁴⁵ K. Newton, H. Giebler, *Patterns of Participation. Political and Social Participation in 22 nations*, „WZB. Discussion Paper”, № SP IV 2008–201, Berlin 2008, pp. 13–14, *Discussion Papers, Abteilung Demokratie und Demokratisierung, WZB Alle Publikationen von Forscherinnen und Forschern des WZB*, [on-line:] <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/49726/1/587500093.pdf> – 2 IV 2019.

grupę społeczną, która określa normy, wartości lub wzorce działania, znaki tożsamości.

Zgodnie z przyjętą definicją partycypacji obywatelskiej obejmuje ona „procesy, w których obywatele bezpośrednio lub pośrednio wpływają na decyzje rządu mające wpływ na interes społeczny”¹⁴⁶, pozwala koncepcyjnie rozróżnić partycypację obywatelską i socjalną. Uczestnictwo obywatelskie, w przeciwieństwie do socjalnego, opiera się na partycypacji wertykalnej związanej, po pierwsze, z procesami współzarządzania (z władzami na różnych szczeblach, a także z wielorakimi instytucjami społeczeństwa obywatelskiego – Izbą Społeczną FR, Izbą Rachunkową itp.) oraz, po drugie, z podejmowaniem decyzji mających na celu poprawienie lub opracowanie alternatyw z punktu widzenia opinii interesów społecznych¹⁴⁷.

Tak ujmowana partycypacja obywatelska wypełnia w procesie synergicznego zarządzania państwem ważne funkcje. Po pierwsze, pozwala na zaangażowanie się społeczności w rozwiązywanie problemów społecznych. Po drugie, umożliwia zapewnienie społecznej kontroli nad procesami uchwalania i wdrażania decyzji władz państwowych i municypalnych. Po trzecie, zwiększa wzrost spójności społecznej i tożsamości społecznej członków danej wspólnoty. Po czwarte, wzmacnia poczucie zadowolenia wśród ludności na skutek efektywnego wprowadzania w życie decyzji społeczno-politycznych. Po piąte wreszcie, wpływa na osobisty rozwój jednostek, wzrost ich kompetencji społecznych i obywatelskich oraz ich aktywność¹⁴⁸.

Osobliwością natomiast wzrostu w społeczeństwie rosyjskim tendencji obywatelskiego uczestnictwa jest fakt, iż wynika ono z dużej liczby nierozwiązanych problemów (społecznych, gospodarczych, kulturalnych, edukacyjnych i innych obszarów życia publicznego), a także podyktowane jest potrzebą samorealizacji i realizacji społecznie użytecznych działań, mających na celu osiągnięcie zarówno indywidualnych, jak i wspólnotowych celów. Z tego też powodu zarówno organy władzy państwowej, jak i organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego decydują się na kooperację, której celem byłoby wypracowanie optymalnego *modus vivendi* w ramach szeroko zakrojonego projektu modernizacji państwa rosyjskiego w duchu trójsektorowego partnerstwa.

Krytyczną opinię odnośnie do faktycznego funkcjonowania w Rosji polityki publicznej, która ma na celu rozwiązywanie problemów społecznych, zapre-

¹⁴⁶ A. Dugin, *op. cit.*

¹⁴⁷ Л. И. Никовская, И. А. Скалабан, *Гражданское участие. Особенности дискурса и тенденции реального развития*, с. 48.

¹⁴⁸ Idem, *Общественное и гражданское участие в контексте публичной политики развития*, [w:] *Публичная политика. Институты, цифрование, развитие*, ред. Л. В. Сморгун, Издательство «Аспект Пресс», Москва 2018, с. 175.

zentowała Nina J. Bielajewa. Stwierdziła ona, że w Rosji, w przeciwieństwie do klasycznych demokracji zachodnich, politycy postrzegają swoją funkcjonalną rolę nie w artykulacji i ochronie interesów obywateli, nie w pracy na rzecz dobra społecznego, ale w „grze pod publikę”¹⁴⁹. Według mołdawskiego politologa Władimira Brutera taka sytuacja wynika z faktu, że dla dużej części rosyjskich polityków

udział w polityce publicznej nosi znamiona projektów osobistych. Politycy publiczni pojawiają się jako część systemu politycznego w kraju. Oczywiście, nie istnieją oddzielnie od społeczeństwa, ale jako grupa ludzi (wcale nie taka wąska, zważywszy na samorząd lokalny) stworzona i użyteczna/pożądana przez społeczeństwo, chociaż społeczeństwo rosyjskie wcale nie oczekiwało zbyt wiele po tych, którzy formalnie odgrywają rolę polityków publicznych.

I jeszcze jedna bardzo prawdziwa obserwacja tego samego autora. W Rosji ludzie wchodzi do polityki, omijając tradycyjny demokratyczny sposób kariery politycznej: od lidera społecznego, poprzez uczestnictwo w pracach organów municypalnego szczebla, dalej poprzez zaangażowanie w parlamencie regionalnym, w końcu aktywne działanie na forum krajowym. Większość rosyjskich polityków „ma doświadczenie aparaczyka, a ich perspektywy rozwoju często zależą od różnych gier pomiędzy aparaczykami”¹⁵⁰. Oczywiście zdarzają się wśród nich wyjątki, takie jak były mer Władywostoku i deputowany Dumy Państwowej Wiktor I. Czerepkow czy Michaił B. Maszkowcew, były gubernator Obwodu Kamczackiego oraz deputowany Dumy Państwowej, jednak na dłuższą metę nikt ze środowiska decydentów nie darzy takich osób zaufaniem¹⁵¹.

Innym reprezentatywnym przykładem polityka wykorzystującego mechanizmy PR-u w celu zdobycia i utrzymania władzy, ale szczebla władzy centralnej, jest Dmitrij A. Miedwiediew. Ubiegając się o urząd prezydenta w 2008 roku, jako pierwszy zrobił użytek z istniejących w wystarczającej podówczas ilości zasobów administracyjnych i medialnych w celu przekształcenia swojej dotychczasowej kariery aparaczyka na karierę publiczną. Sukces w tej mierze został osiągnięty, albowiem na wzrost popularności wicepremiera złożyło

¹⁴⁹ Н. Ю. Беляева, *Существует ли публичная политика в современной России?*, [on-line:] <https://www.hse.ru/data/500/818/1235/Beyiaeva.doc> – 1 IV 2019.

¹⁵⁰ *Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» от 20.07.2012 № 121-ФЗ (последняя редакция)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132900/ – 1 IV 2019.

¹⁵¹ В. И. Брутер, *Реставрационный вариант будет доминирующим в ближайшее время*, [on-line:] http://www.slons-party.ru/ideology/party_posit/elections/itogi/1074178529.html – 1 IV 2019.

się głębokie przekonanie co do tego, że Miedwiediew jest głównym następcą Putina. Zostało ono zbudowane zgodnie z zachodnią sztuką „profesjonalnego PR-u”, którego głównym przejawem na gruncie rosyjskim była stała obecność kandydata na najwyższy urząd w państwie w tradycyjnych środkach komunikacji społecznej – telewizji, ramię w ramię występującego obok obecnie urzędującego prezydenta¹⁵².

W ramach założeń nowej strategii zarządzania państwem, zakładającej odejście od administracyjno-biurokratycznych mechanizmów ku społeczno-państwowemu modelowi, kluczową rolę odgrywa ułożenie wzajemnych relacji pomiędzy sektorem państwowym a pozarządowym. Oczekiwania wobec ich interakcji przełożyć się powinny w praktyce na wzrost zaangażowania obywateli w proces zarządzania na każdym z dostępnych im szczebli władzy i przy wykorzystaniu istniejących i nowo powstających powiązań horyzontalnych winny spowodować poprawę funkcjonalności tych sektorów.

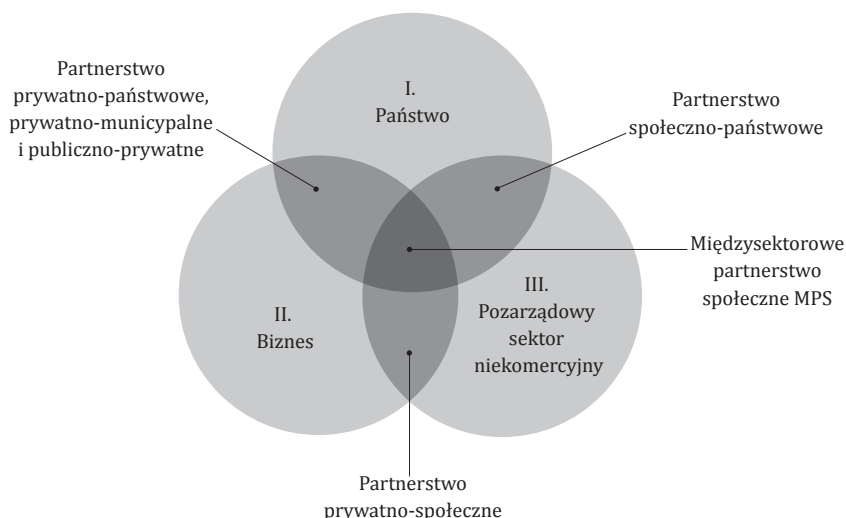
Zadaniu temu służyć ma koncepcja **międzysektorowego partnerstwa społecznego (MPS)**, w wariantach **dwusektorowości i trójsektorowości**. Istota międzysektorowego partnerstwa społecznego sprowadza się „do konstruktywnej współpracy organizacji wywodzących się z dwu lub trzech sektorów (państwo, biznes, trzeci sektor) przy rozwiązywaniu problemów społecznych, «korzystnej» dla ludności terytorium i każdej ze stron oraz zapewniającej efekt synergii od «dodania» różnych zasobów do rozwiązywania problemów społecznych”. Przedstawiciele każdego sektora mają różne możliwości i zasoby, aby uczestniczyć w rozwiązywaniu problemów sfery społecznej. W różnoraki sposób postrzegają samą naturę problemów społecznych. Ale pomimo wszystkich różnic i związanych z nimi sprzeczności konieczna jest współpraca sektorowa: ani państwo, ani biznes, ani obywatele i ich organizacje nie są w stanie samodzielnie przełamać ciężaru nagromadzonych problemów społecznych i rozwiązać konfliktów¹⁵³.

Rysunek 3 przedstawia warianty międzysektorowego partnerstwa społecznego, przy czym pierwszy sektor – państwowy i municypalny – oznaczony jest jako I, drugi sektor – komercyjny, reprezentujący świat biznesu – II, zaś pozarządowy sektor niekomercyjny – III. Prócz tego przedstawione są na rysunku zależności występujące w relacjach pomiędzy sektorami w ujęciu współpracy dwusektorowej – I i II, I i III oraz II i III, a także trójsektorowej opartej na kooperacji – I, II i III sektora.

¹⁵² Н. Ю. Беяева, *Существует ли публичная политика...*

¹⁵³ В. Н. Якимец, *Межсекторное социальное партнерство в России: определение, механизмы, лучшие практики*, [on-line:] <http://www.kdobru.ru/materials/Межсекторное%20социальное%20партнерство%20в%20России%20определение,%20механизмы,%20лучшие%20практики%20Якимец.В.Н.pdf> – 2 IV 2019.

Rysunek 3. Warianty współpracy w ramach międzysektorowego partnerstwa społecznego FR



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Л. И. Никовская, В. Н. Якимец, *Межсекторное партнерство в публичной политике*, [w:] *Публичная политика. Институты, цифрование, развитие*, ред. Л. В. Сморгун, Издательство «Аспект Пресс», Москва 2018, с. 183.

W ramach współpracy opartej na kooperacji dwusektorowej wyróżnić możemy następujące rozwiązania: prócz **partnerstwa społeczno-państwowego (общественно-государственное партнерство – ОГП)** także inne modele partnerstw: **partnerstwo prywatno-państwowe (частно-государственное партнерство – ЧГП)**, **prywatno-municipalne (частно-муниципальное партнерство – МЧП)** i **publiczno-prywatne (публично-частное партнерство – ПЧП)**. Ostatnim rodzajem partnerstwa zachodzącego w ramach dwusektorowej współpracy jest **partnerstwo prywatno-społeczne (частно-общественное партнерство)**.

Podstawę rozwoju tego modelu kooperacji stanowią akty normatywne zarówno rangi międzynarodowej, jak dokument programowy ONZ Human Development Report z 1997 roku¹⁵⁴ czy wydany przez Radę Europy zbiór 12 zasad funkcjonowania państwa zgodnie z koncepcją *good governance* (*12 Principles of Good Governance and European Label of Governance Excellence ELoGE*). W treści strategii 12 zasad znaleźć można takie pryncypia, jak: 1. partycypacja obywateli, uczciwy przebieg wyborów i reprezentacja; 2. responsywność, szybkość reagowania; 3. efektywność i skuteczność; 4. otwartość i jawność; 5. przestrzeganie

¹⁵⁴ *Human Development Report 1997*, [on-line:] http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr_1997_en_complete_nostats.pdf – 3 IV 2019.

prawa; 6. etyczne postępowanie; 7. kompetencje i potencjał; 8. innowacyjność i otwartość na zmiany; 9. orientacja na trwałość i długofalowość działań; 10. należyte zarządzanie finansami; 11. prawa człowieka, różnorodność kulturowa i spójność społeczna; 12. rozliczalność, odpowiedzialność¹⁵⁵. W powiązaniu ze Strategią Rozwoju Innowacji i Dobrego Rządzenia (*European Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level*¹⁵⁶) 12 zasad określa ramy doskonalenia zarządzania i zapewniania wysokiej jakości usług publicznych na poziomie lokalnym. Z kolei na rodzimym gruncie podstawy prawne stanowią prezydencki dekret z 2017 roku dotyczący oceny efektywności działalności organów władzy wykonawczej w podmiotach Federacji Rosyjskiej, na mocy którego zostanie wypracowana metodologia oceny ich działań, a także procedura dostarczania sprawozdań na temat osiągania wartości wskaźników tej oceny¹⁵⁷.

Wagę efektywnego zarządzania państwowego podkreśliła także Izba Obrachunkowa FR, która na podstawie pozyskanych danych w 2016 roku ujawniła nieefektywne wykorzystanie federalnych i innych zasobów o łącznej wartości 965,8 mld rubli. Jednocześnie całkowita liczba naruszeń i niedociągnięć wykrytych przez Izbę w 2016 roku wzrosła o 87% w porównaniu z 2015 rokiem¹⁵⁸. O powadze i trosce, z jakimi traktowano zwiększenie efektywności zarządzania państwem, świadczyć może wystąpienie na Forum Gajdara w styczniu 2018 roku szefowej Izby Obrachunkowej Federacji Rosyjskiej Tatiany A. Golikowej. Zwróciła ona uwagę na występowanie problemów systemowych w systemie administracji państwowej w oparciu o generalizację wyników czteroletniego badania „wzajemnego powiązania jakości zarządzania i efektywności kosztowej, które są administrowane przez ten system zarządzania państwowego”¹⁵⁹. W sformułowanych na zakończenie zaleceniach Golikowa zaproponowała „powrót na początek ścieżki i jeszcze raz zdecydowanie o podstawowych zasadach różnicowania poziomów władzy. W tym o celowości zachowania trójpoziomowego modelu”¹⁶⁰. Chociaż nie

¹⁵⁵ 12 Principles of Good Governance and European Label of Governance Excellence (ELoGE), [on-line:] <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope> – 3 IV 2019.

¹⁵⁶ Extract from the Valencia Declaration 15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government (Valencia, Spain, 15–16 October 2007), [on-line:] <https://rm.coe.int/1680701699> – 3 IV 2019.

¹⁵⁷ Указ Президента РФ от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282702/ – 3 IV 2019.

¹⁵⁸ Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2016 году, [on-line:] <http://www.ach.gov.ru/upload/uf/6cb/6cb43bbf3b9691809ef63be692eaa579.pdf> – 3 IV 2019.

¹⁵⁹ Л. И. Никовская, И. А. Скалабан, Гражданское участие. Особенности дискурса и тенденции реального развития, с. 48.

¹⁶⁰ Выступление Т. Голиковой на Гайдаровском форуме по теме «Эффективность бюджетных расходов как зеркало госуправления». 17 января 2018 г., [on-line:] http://audit.gov.ru/press_center/news/32272 – 3 IV 2019.

wszystkie propozycje przedłożone podówczas przez Golikową zostały zaakceptowane przez szefów podmiotów, utrwaliły jednak tendencję do modernizowania strategii zarządzania, przesuwając jego ciężar z sektora państwowego ku społecznemu, tworząc w ten sposób model zarządzania społeczno-państwowego.

Aby interakcja w wariancie społeczno-państwowego zarządzania była nie tylko możliwa, ale i miała charakter partnerski, wprowadzone zostały odpowiednie zasady i procedury, które można podzielić na dwie grupy: instytucje prawa publicznego i mechanizmy. Instytucje prawa publicznego to konstrukcje działające zgodnie z zasadami określonymi w przepisach Federacji Rosyjskiej. Jako przykład można podać dwie procedury działania: pierwsza związana z oceną regulacji współpracy¹⁶¹ (uruchomiona na podstawie ustawy federalnej z 2013 roku), drugą natomiast odnieść można do szybko rozwijającego się zestawu mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego, zapisanego w rosyjskim ustawodawstwie na mocy ustawy federalnej z 2015 roku¹⁶².

Jak podkreślają Władimir N. Jakimiec i Larisa I. Nikowskaja, w przeciwieństwie do instytucji prawa publicznego mechanizmy społeczno-państwowego zarządzania są z reguły tworzone wspólnie przez urzędników państwowych i różne podmioty niepaństwowe oraz procedury interakcji, których legalność jest zapisana w aktach prawnych różnych szczebli. Jako egzemplifikacja powyższego rozróżnienia posłużyć może konkursowa procedura ubiegania się o dotacje przez społecznie zorientowane organizacje *non profit* czy platformy crowdsourcingowe, których zadaniem jest zbieranie propozycji w kwestii rozwiązywania pilnych problemów, poprawy jakości zarządzania i pracy instytucji oraz organizacji lub mechanizmów budżetowania inicjatyw społecznych. Wiadomo wszakże, że rozwój mechanizmów partycypacyjnych społeczeństwa, instytucji polityki publicznej, mechanizmów międzysektorowego partnerstwa społecznego przyczynia się do racjonalizacji i podniesienia skuteczności współpracy między państwem a społeczeństwem i ma pozytywny wpływ na funkcjonowanie i wyniki zarządzania¹⁶³.

¹⁶¹ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и статьи 7 и 46 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» от 02.07.2013 № 176-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148487/ – 3 IV 2019.

¹⁶² Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ – 3 IV 2019.

¹⁶³ В. Н. Якимец, Л. И. Никовская, *Механизмы и принципы межсекторного социального партнерства как основа развития общественно-государственного управления*, «Власть» 2018, Т. 26, № 4, с. 20, <https://doi.org/10.31171/vlast.v26i4.5757>.

W kooperacji w oparciu o wariant **partnerstwa społeczno-państwowego** nacisk został położony na współpracę instytucji państwowych i pozarządowego sektora niekomercyjnego na poziomie szczebli regionalnego i municypalnego. W szeregu działań wchodzących w zakres tak definiowanej współpracy znajdują się zawieranie porozumień, umów o współpracy, organizacja pracy w ramach wspólnych społeczno-państwowych komisji i rad, prowadzenie regularnie działających okrągłych stołów. Z kolei odnośnie do kształtowania i rozwoju infrastruktury niezbędnej do urzeczywistniania owej współpracy odnaleźć można: obwodowe i municypalne centra partnerstwa społecznego, obwodowe i municypalne domy przyjaźni narodów, municypalne domy organizacji młodzieżowych oraz obwodowy Dom Przedsiębiorcy.

Przykładami efektywnej dwusektorowej społeczno-państwowej współpracy mogą być Sankt Petersburg (2007)¹⁶⁴, Moskwa (2006)¹⁶⁵ i Obwód Samarski (2003)¹⁶⁶. W obecnych uwarunkowaniach prawnych koncepcje współpracy władz lokalnych z organizacjami pozarządowego sektora niekomercyjnego w ramach partnerstwa społeczno-państwowego zostały wypracowane i przyjęte w 20 podmiotach FR¹⁶⁷.

O tym, że model partnerstwa społeczno-państwowego cieszy się niesłabnącym zainteresowaniem zarówno ze strony przedstawicieli władz w regionach FR, jak i badaczy, świadczyć mogą regularnie przeprowadzane eksperckie oceny. Władimir N. Jakimiec i Jelena A. Isajewa na bazie przeprowadzonych badań w regionach stwierdzili nie tylko, że w ciągu minionych lat międzysektorowe

¹⁶⁴ Правительство Санкт-Петербурга Постановление от 12 февраля 2008 года № 121 «О Концепции взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями „Общественно-государственное партнерство” на 2008–2011 годы» (с изменениями на 20 июля 2010 года), [on-line:] <https://www.gov.spb.ru/law/?navigator&spack=110LogLength%3D0%26LogNumDoc%3D9000002%26list%3D1%26listid%3D01000000100%26listpos%3D-3076%26lsz%3D18081%26nd%3D9000002%26nh%3D0%26start%3D-3093%26&start=-3191> – 2 IV 2019.

¹⁶⁵ Правительство Москвы Постановление от 25 июля 2006 г. № 564-ПП «О Концепции развития взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с общественными и иными некоммерческими организациями на 2006–2010 гг.», [on-line:] <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/12999220/> – 2 IV 2019.

¹⁶⁶ Губернатор Самарской Области Постановление от 03 июля 2003 года № 252 «О Концепции партнерства органов государственной власти Самарской области, органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций по развитию гражданского общества», [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/945008075> – 2 IV 2019.

¹⁶⁷ Л. И. Никовская, В. Н. Якимец, *Межсекторное партнерство в публичной политике*, [w:] *Публичная политика. Институты, цифрование, развитие*, ред. Л. В. Сморгунув, Издательство «Аспект Пресс», Москва 2018, с. 183–184.

partnerstwo społeczne jako forma kooperacji znalazło odzwierciedlenie w bazie materialno-prawnej w podmiotach FR, lecz także, wskazując na występujące w praktyce w tych relacjach mechanizmy, uszeregowali je. Pośród zaobserwowanych mechanizmów interakcji odnaleźć zatem można: społeczne fundacje lokalne (*фонды местного сообщества – ФМС*), zamówienia społeczne (*социальный заказ*), konkursy na pozyskanie grantów i subsydiów, ulgi podatkowe dla pozarządowego sektora niekomercyjnego i donatorów, izby społeczne, publiczne wysłuchania, ekspertyzy społeczne, instytucje ds. praw człowieka i ds. praw dziecka, parlament młodzieżowy, izby społeczne działające przy organach władzy, mechanizmy wspierające rozwój małego i średniego biznesu, regulacje działalności filantropijnej¹⁶⁸.

Wychodząc z założenia, że międzysektorowe partnerstwo społeczne jest to zestaw zasad, metod, technologii i dokumentacji dla organizacji, który służy, dzięki dostarczonym zasobom, realizacji wspólnych prac (projektów, działań) opracowanych przez przedstawicieli dwóch lub wszystkich trzech sektorów (rządowego, biznesowego, społecznego), poszukiwano optymalnych sposobów prowadzenia dialogu na linii władza-społeczeństwo. Na podstawie doświadczeń podmiotów FR w tym zakresie udało się zidentyfikować łącznie pięć innowacyjnych typów mechanizmów kooperacji: konkursowe, społeczno-technologiczne, organizacyjno-strukturalne, proceduralne (negocjacyjne) i kompleksowe (mieszane). Poniższa tabela 10 przedstawia charakterystykę mechanizmów wraz z ich przykładowymi zastosowaniami.

Tabela 10. Rodzaje mechanizmów międzysektorowego partnerstwa społecznego

Rodzaj mechanizmu	Charakterystyka mechanizmu	Przykłady zastosowania
konkursowy	współpraca na drodze konkursu zorganizowanego według specjalnie opracowanego programu (stworzonego przy udziale organizacji pozarządowych lub bez niego, z pewnym zaangażowaniem lokalnych inicjatyw obywatelskich w ten proces)	granty z Funduszu Prezydenckiego, federalne subsydia dla podmiotów FR i SO NKO, konkursy w podmiotach FR, konkursy korporacyjne, konkurs NKO, konkursy projektów, przetargi, konkursy zmiennych programów autorskich, konkursy na usługi społeczne, konkursy menedżerów NKO

¹⁶⁸ В. Н. Якимец, Е. А. Исаева, *Рейтинг субъектов РФ по продвижению механизмов межсекторного социального партнерства и описание нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность гражданского общества в Ярославской области*, [w:] *Оценка состояния и развития гражданского общества в России. Сборник научных трудов*, ИСА РАН, Москва 2011, s. 56–79.

Rodzaj mechanizmu	Charakterystyka mechanizmu	Przykłady zastosowania
społeczno-technologiczny	Interakcja opiera się na stworzonej przez organizację pozarządową technologii społecznej (<i>know-how</i>), która została ustanowiona (lub opracowana w Rosji na podstawie badania pozytywnych doświadczeń zagranicznych) i jest korzystnie różna pod względem wydajności od innych technologii wykorzystywanych przez agencje rządowe	hospicjum, rodziny zastępcze, oceny środowiskowe, obywatelskie działania w zakresie środowiskowej ochrony ludności w postaci procesów sądowych, model socjalizacji dzieci niepełnosprawnych (hipoterapia i dogoterapia), psychologiczna rehabilitacja dla osób uzależnionych od alkoholu i narkotyków, koncepcje rehabilitacji dla osób niepełnoletnich z grup ryzyka, geriatryczna rehabilitacja domowa, program ogólnego rozwoju miejskiego, programy wczesnego reagowania
organizacyjno-strukturalny	Władza wraz ze stowarzyszeniami obywatelskimi, działającymi na tym samym terytorium, tworzy nową strukturę (co do zasady podmiot prawny), na którą delegowane są niektóre funkcje rozwiązywania agregatów ważnych społecznie zadań poprzez angażowanie obywateli i stowarzyszeń społecznych, gwarantując przy tym wsparcie finansowe ze strony władz	Naukowo-Badawcze Centrum Moskiewskiej Federacji Związków Zawodowych, Centrum „Dzieci Ulicy” (przeciwdziałanie zaniedbaniu dzieci), Muncypalna Instytucja Centrum Stowarzyszeń Społecznych (Czelabińsk), Fundacje Wsparcia Małych Przedsiębiorstw, Uralskie Centrum Społecznego Partnerstwa (Jekaterynburg)
proceduralny (negocjacyjny)	Określa zasady współpracy między organizacjami pozarządowymi a władzami w rozwiązywaniu (zwykle jednorazowo) ograniczonej klasy zadań (bez organizowania konkursów, bez tworzenia nowych struktur w postaci podmiotów prawnych i bez polegania na jakichkolwiek nowych technologiach). Procedury te są tworzone podczas wspólnej dyskusji i najczęściej potem formalizowane w formie specjalnej umowy, która obowiązuje przez określony czas	izby społeczne, komitety społeczne, fora obywatelskie, rady koordynacyjne, społeczne parlamenty, porozumienia, okrągłe stoły, gubernatorskie zebrania społeczności, izby biznesu społecznego, wysłuchania społeczne
kompleksowy (mieszany)	systemy interakcji z cechami co najmniej dwóch z powyższych typów	społeczne fundacje lokalne FMS, fundacje rozwoju lokalnej wspólnoty na bazie społeczno-aktywnych szkół, targi NKO, targi „Partnerstwo Społeczne”, skonsolidowany budżet, fundusze kapitału celowego, wsparcie państwa dla SO NKO, przedsiębiorstwa społeczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Л. И. Никовская, В. Н. Якимец, *Межсекторное партнерство в публичной политике*, [w:] *Публичная политика. Институты, цифрование, развитие*, ред. Л. В. Сморгунов, Издательство «Аспект Пресс», Москва 2018, ss. 184–186.

Interesującym przykładem formy współpracy są przynależne do mechanizmu mieszanego społeczne fundacje lokalne FMS (*Фонды местного сообщества – ФМС, community foundation*), przez której pojęcie rozumieć należy nieczłonkowskie charytatywne organizacje niekomercyjne. Działając na określonym terytorium, ukierunkowane są one na pozyskiwanie funduszy w formie prywatnych (od obywateli i przedsiębiorców) lub korporacyjnych darowizn i zarządzanie nimi, w tym wykorzystanie różnych instrumentów finansowych w celu zwiększenia kapitału, wykorzystanie zebranych środków na zapewnienie dotacji w konkursowym reżimie grantowym dla lokalnych organizacji *non profit* i osób prywatnych, organizowanie i prowadzenie różnych akcji i działań mających na celu rozwiązanie lub minimalizowanie socjalnych problemów lokalnej społeczności.

Fundacje te są obecnie jednymi z najszybciej rozwijających się form działalności filantropijnej na poziomie lokalnym. W 1998 roku pierwsza taka fundacja powstała w Toljatti (*Городской благотворительный фонд «Фонд Тольятти»*), w 2004 roku było ich już 13, a w 2010 roku ponad 40 organizacji korzystało z mechanizmu fundacji społecznych. Od 2003 roku 24 fundacje tworzą profesjonalną społeczność, zrzeszając się w Partnerstwie Fundacji Społecznych (*Партнерство ФМС*), które zaprojektowane zostały w celu wypracowania modelu na poziomie ogólnokrajowym zgodnie z zadeklarowaną misją, iż „rozwój społeczeństwa obywatelskiego poprzez poprawę jakości życia lokalnych społeczności oparty jest na rozwoju i promocji technologii stabilności społecznej”¹⁶⁹. Obecnie FMS działają w 39 miastach na terytoriach 27 różnych podmiotów FR¹⁷⁰.

Pojawiający się po raz pierwszy na początku XX wieku mechanizm FMS istnieje obecnie w ponad 100 krajach świata. Dla przykładu można podać, że pierwsze z nich powstały w Stanach Zjednoczonych już w 1914 roku¹⁷¹, zaś w Kanadzie w 1921 roku¹⁷². Do Europy Zachodniej *community foundation* jako forma niekomercyjnej organizacji dobroczynnej dotarła w latach 70. XX wieku. Pierwsza z nich założona została w Wielkiej Brytanii. Tabela 11 prezentuje zestawienie pierwszych fundacji dla państw europejskich.

¹⁶⁹ Устав. Ассоциация Партнерство фондов местных сообществ (новая редакция), г. Тольятти Самарская область 2015, с. 2, [on-line:] <http://www.p-cf.ru/newsite/documents/ustav.pdf> – 4 IV 2019.

¹⁷⁰ География фондов местных сообществ, Партнерство фондов местных сообществ, [on-line:] <http://www.p-cf.ru/newsite/> – 4 IV 2019.

¹⁷¹ The Cleveland Foundation, [on-line:] <https://www.clevelandfoundation.org/> – 4 IV 2019.

¹⁷² The Winnipeg Foundation, [on-line:] <https://www.wpgfdn.org/default.aspx> – 4 IV 2019.

Tabela 11. Pierwsze społeczne fundacje lokalne zarejestrowane w Europie

Państwo	Nazwa fundacji	Rok założenia
Wielka Brytania	The Dacorum Community Trust ¹⁷³	1976
Irlandia Północna	The Community Foundation for Northern Ireland (CFNI) ¹⁷⁴	1979
Słowacja	Healthy City Community Foundation (Komunitná nadácia Zdravé mesto Banská Bystrica) ¹⁷⁵	1994
Portugalia	Fundação para o Desenvolvimento Comunitário de Alverca CEBI ¹⁷⁶	1995
Niemcy	Bürgerstiftung Gütersloh ¹⁷⁷	1996
Rosja	Городской благотворительный фонд «Фонд Тольятти» ¹⁷⁸	1998
Czechy	Ústecká komunitní nadace ¹⁷⁹	1998
Polska	Fundusz Lokalny Masywu Śnieżnika ¹⁸⁰	1998
Włochy	Fondazione della Provincia di Lecco Onlus ¹⁸¹	1999
Irlandia	The Community Foundation for Ireland ¹⁸²	2000

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Ю. Самородов, С. Б. Никифорова, Ю. Ю. Ходорова, *Фонды местных сообществ. Эффективная благотворительность. Опыт развития фондов местных сообществ в России*, Российское представительство Charities Aid Foundation, Москва 2006, с. 13.

Według danych European Community Foundation Initiative na świecie działa obecnie 1871 fundacji społecznych, z czego w USA – 1033, w UE – 669, w Azji – 63, w Oceanii – 56, w Afryce – 32, w Ameryce Południowej – 12. Na terytorium Federacji Rosyjskiej zarejestrowanych jest 78 fundacji społecznych

¹⁷³ The Dacorum Community Trust, [on-line:] <https://www.dctrust.org.uk/> – 4 IV 2019.

¹⁷⁴ The Community Foundation for Northern Ireland (CFNI), [on-line:] <https://www.communityfoundationni.org/> – 4 IV 2019.

¹⁷⁵ Komunitná nadácia Zdravé mesto, Banská Bystrica, [on-line:] <http://knzm.sk/> – 4 IV 2019.

¹⁷⁶ Fundação para o Desenvolvimento Comunitário de Alverca CEBI, [on-line:] <https://www.fcebi.org/> – 4 IV 2019.

¹⁷⁷ Bürgerstiftung Gütersloh, [on-line:] <http://www.buergerstiftung-guetersloh.de/> – 4 IV 2019.

¹⁷⁸ Городской благотворительный фонд «Фонд Тольятти», [on-line:] <http://www.fondtol.ru/> – 4 IV 2019.

¹⁷⁹ Ústecká komunitní nadace, Ústí nad Labem, [on-line:] <https://www.komunitninadace.cz/> – 4 IV 2019.

¹⁸⁰ Fundusz Lokalny Masywu Śnieżnika, [on-line:] <http://flms.pl/pl/> – 4 IV 2019.

¹⁸¹ Fondazione della Provincia di Lecco Onlus, [on-line:] <http://www.fondazionelecco.org/> – 4 IV 2019.

¹⁸² The Community Foundation for Ireland, [on-line:] <https://www.communityfoundation.ie/> – 4 IV 2019.

zgrupowanych w dwu tzw. parasolowych organizacjach zrzeszających formacje mniejsze i w związku z tym reprezentujące ich interesy na forum międzynarodowym. Związkami zrzeszającymi społeczne fundacje lokalne na terytorium Rosji są dwie struktury: Fundacja Wsparcia i Rozwoju Filantropii (*Charities Aid Foundation Russia* – CAF, *Фонд поддержки и развития филантропии «КАФ»* – *Фонд КАФ*)¹⁸³ i Partnerstwo Stowarzyszeń Fundacji Społecznych (*Partnership of Community Foundations Association*)¹⁸⁴.

Fundacje społecznościowe jako forma uczestnictwa obywatelskiego zyskują stale na popularności, albowiem stają się jednym z elementów strategii rozwoju terytorialnego w Rosji, zwłaszcza w miastach, gdzie poziom wyalienowania społecznego jest dużo wyższy niż w mniejszych miejscowościach. Można wymienić szereg osobliwości FMS. Po pierwsze, częściowo pełnią funkcję samorządu lokalnego, współpracując ściśle z władzami lokalnymi. Jednym z priorytetów FMS jest rozwój przestrzeni publicznej – w ramach projektów FMS są realizowane zadania ożywienia krajobrazu terytorium i parków oraz tworzenia ogrodów letnich. Po drugie, głównym źródłem finansowania funduszy lokalnych społeczności w Rosji, według badania CAF (*Charity Aid Foundation Russia*), są organizacje komercyjne (76%). Środki pochodzące z grantów dla organizacji *non profit* i prywatnych darowizn docierają do 57% fundacji, finansowanie z budżetu otrzymuje 38%, zaś dotacje rządowe i subwencje przeznaczone są dla 19%. Po trzecie, CAF uważa małe fundacje społeczności lokalnych w Rosji za rodzaj *rural fund*, czyli struktur działających na obszarach oddalonych i wiejskich o niskim stopniu industrializacji. Uczestnictwo małych FMS wśród ogólnej liczby fundacji w ciągu ostatnich trzech lat wzrosło z 51% do 73%. Po czwarte, praktyka fundacji lokalnych społeczności obejmuje technologię art fundraisingu, w ramach której organizowane są występy charytatywne lub koncerty ukierunkowane nie tylko na pomaganie poprzez zbieranie funduszy od darczyńców, ale także na zachowanie tradycji, wspólnego spędzania wolnego czasu czy wspólnej realizacji projektu¹⁸⁵.

W Rosji społeczne fundacje lokalne powstają i działają wg modelu, który jest zasadniczo taki sam jak na całym świecie, ale oczywiście istnieje kilka cech, które tworzą szczególny model rosyjskiego FMS. Opierając się na dwu bazowych pryncypiach zachowania równowagi oraz braku konfliktu interesów charakteryzujących proces powstawania zarówno samych fundacji, jak i ich organów

¹⁸³ *Фонд поддержки и развития филантропии «КАФ». Фонд КАФ*, [on-line:] <http://www.cafussia.ru/> – 8 IV 2019.

¹⁸⁴ European Community Foundation Initiative, [on-line:] <https://www.communityfoundations.eu/de/community-foundations-in-europe/atlas-support-organizations.html#> – 8 IV 2019.

¹⁸⁵ А. Цыганков, *Исследование КАФ выявило рост числа фондов малых сообществ России*, [on-line:] <https://te-st.ru/2017/03/09/growing-number-of-funds-of-small-communities/> – 4 IV 2019.

zarządzających, można stwierdzić, że działająca na gruncie rosyjskim FMS jest organizacją pozarządowego sektora niekomercyjnego, która:

- ma status osoby prawnej;
- pozyskuje fundusze lokalne;
- tworzy kapitał (tzw. społeczny kapitał – *социальный капитал*), a jego minimalna kwota jest ustalana corocznie przez Radę Koordynacji Partnerstwa;
- wspiera działania prospołeczne na swoim terytorium, głównie poprzez wydawanie celowych subsydiów na cele charytatywne, o te subsydia mogą się ubiegać fundacje w konkursach z określoną częstotliwością, a także poprzez doradztwo i inną pomoc;
- rozwija działalność filantropijną, prowadzi stały monitoring potrzeb i wniosków mieszkańców na swoim terytorium i bierze je pod uwagę w swoich działaniach;
- jest w pełni niezależna od innych organizacji i zdolna do wspierania społeczności lokalnej na podstawie niezależnej oceny;
- posiada organy zarządzające, a w ich skład wchodzi osoby reprezentujące trzy sektory (państwa, biznesu i NKO), obejmuje szeroki krąg mieszkańców w radzie doradczej i inne działania fundacji;
- cyklicznie publikuje raport roczny i informacje o jego realizacji;
- w swojej pracy wykorzystuje jasne i precyzyjne zasady zarządzania, otwartości, równych szans¹⁸⁶.

Istotą rozpatrywanego modelu jest połączenie wysiłków trzech sektorów działalności człowieka na szczeblu municypalnym dla, po pierwsze, wspólnego określenia głównych kierunków dodatkowego (w stosunku do obowiązkowego, egzekwowanego przez ustawy i inne normatywne akty prawne) zabezpieczenia materialnego w sferze społecznej, po drugie, społecznego rozwoju lokalnych struktur wspólnotowych oraz, po trzecie, finansowania w jego ramach programów, projektów i działań zgodnie z ustalonymi wspólnie wytycznymi. Z korzyści płynących z funkcjonowania FMC zdają sobie sprawę zarówno decydenci różnych szczebli, zwłaszcza regionalnego i municypalnego, aktywiści społeczni, jak i badacze zjawiska. Stosunek do takiego stanowiska wobec systemu fundacji ukształtował się na podstawie doświadczeń dwu kryzysów ekonomicznych, które wstrząsnęły posadami państwa. Rozwój pokryzysowy regionów, a także całego kraju, dyktuje potrzebę poszukiwania nowych i skutecznych mechanizmów dalszego zrównoważonego rozwoju państwa i społeczeństwa, zwłaszcza tych, które mają lokalne źródła finansowania. Kryzys gospodarczy sprawdził siłę sektora *non profit*, ujawniając najbardziej

¹⁸⁶ Б. А. Цирульников, А. В. Сапожников, *Источники развития города и региона. Ответ фондов местных сообществ*, [w:] *Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах. Практика межсекторного взаимодействия. Практическое пособие*, ред. А. Е. Шадрин, Агентство социальной информации, Москва 2010, ss. 11–12.

zrównoważone modele jego rozwoju. Te modele międzysektorowego partnerstwa społecznego, bez wątpienia, obejmują lokalne fundacje społecznościowe, które mogą wykorzystać potencjał obywatelski i innowacyjny zdrowych segmentów społeczeństwa i spożytkować jego zasoby w strategicznie ważnym kierunku¹⁸⁷.

Innym rodzajem dwusektorowej współpracy jest **partnerstwo prywatno-państwowe** (*частно-государственное партнерство*). Jego odpowiednikiem w praktyce innych państw jest instytucja *public-private partnership* i jako taka bazuje na opisie sposobów i mechanizmów pozyskania prywatnych firm w celu realizacji i finansowania projektów w zakresie infrastruktury i zarządzania majątkiem sfery społecznej, którą w tym przypadku tworzą m.in.: instytucje transportowe, komunalne towarzystwa mieszkaniowe, ochrony zdrowia itp. W Rosji ta forma dwusektorowego partnerstwa przyjmuje także inne postaci, takie jak partnerstwo państwowo-prywatne, partnerstwo prywatno-municipalne, partnerstwo publiczno-prywatne¹⁸⁸.

Stojąc na stanowisku, że partnerstwo prywatno-państwowe między strukturami państwowymi i biznesowymi powoływane jest w celu wspólnego uczestnictwa w zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa na długotrwałej legislacyjnej i obopólnie korzystnej podstawie łączenia zasobów materialnych i niematerialnych w rozdzielaniu kompetencji, odpowiedzialności i ryzyka, można uwypuklić następujące jego kluczowe cechy:

- Partnerstwo powinno obejmować formalne relacje lub porozumienia między podmiotami państwowymi i prywatnymi. Te relacje lub porozumienia są rejestrowane w oficjalnych dokumentach, w szczególności w aktach prawnych, tj. tworzą specjalne instytucje prawne.
- Władze państwowe i municypalne w projektach partnerstwa działają nie tyle jako regulator czy katalizator działalności gospodarczej, ale jako partner sektora prywatnego, tj. władze uczestniczą w takich projektach na równi z inwestorem prywatnym i nie sprawują nad nim władzy.
- Projekty partnerstwa służą przede wszystkim realizacji interesów publicznych. Wspólne cele i interesy obu partnerów są koordynowane na podstawie ogólnorosyjskich celów społecznie użytecznych.
- Partnerstwo jest nierozzerwalnie związane ze wspólnym charakterem działań, gdy państwo i prywatny inwestor aktywnie przyciągają i wspólnie inwestują zasoby, razem podejmują decyzje w procesie finansowania projektu i zarządzania nim.

¹⁸⁷ Л. И. Никовская, В. Н. Якимец, М. А. Молокова, *Гражданские инициативы и модернизация России*, Издательский дом «Ключ-С», Москва 2011, с. 238.

¹⁸⁸ *Частно-государственное партнерство при реализации стратегических планов: практика и рекомендации*, Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», Санкт-Петербург 2005.

Zgodnie z powyższym można stwierdzić występowanie dwu właściwości. Po pierwsze, system stosunków partnerskich jest traktowany jako całokształt relacji pomiędzy podmiotami, obiektami i środowiskami w ramach partnerstwa, oddziałujących jako całość w procesie osiągania pożądanych rezultatów i wypełnienia podjętych zobowiązań. Po drugie system ten uwzględnia wszystkie główne przepisy dotyczące rozwoju partnerstwa w Rosji i jej regionach¹⁸⁹.

W odniesieniu do partnerstwa prywatno-państwowego warto zwrócić uwagę na skuteczne w obliczu wyzwań współczesności formy podejmowanej działalności. Znajdują one zastosowanie zarówno w Rosji, jak i w innych państwach. Po pierwsze, kontrakt jako umowa administracyjna, zawarty między państwem lub władzami samorządu lokalnego a prywatną firmą, ukierunkowany jest na realizację konkretnych działań. W takich umowach własność nie jest przenoszona na partnera prywatnego, koszty i ryzyko inwestycyjne w pełni spoczywa na partnerze państwowym/municipalnym. Prywatny partner ma zagwarantowane prawo do części dochodu, którego wysokość jest określona w umowie. Po drugie, stanowi przykład realizacji działań w oparciu oarendę w tradycyjnej formie oraz w formie leasingu. Standardowe umowy najmu zakładają zwrot przedmiotu najmu po ustaniu stosunku wynajmu, uprawnienia do dysponowania nieruchomością pozostają po stronie właściciela i nie są przenoszone na partnera prywatnego. Po trzecie, koncesja jest specyficzną formą relacji między państwem a prywatnym partnerem. Państwo w tego typu partnerstwie, pozostając właścicielem nieruchomości, upoważnia partnera prywatnego do wypełniania określonych funkcji przez określony czas i nadaje mu odpowiednie uprawnienia do tego. Po czwarte, osobliwością wspólnych przedsięwzięć podejmowanych w ramach partnerstwa prywatno-państwowego jest fakt, iż państwo stale uczestniczy w bieżącej działalności nastawionej na wytwarzanie określonych produktów, w administrowaniu oraz procesie inwestycyjnym. Po piąte, stałym elementem działalności jest korzystanie z założeń outsourcingu.

Za dominującą formę realizacji zadań w ramach **partnerstwa publiczno-prywatnego** w światowej gospodarce uznano koncesję. Jednym ze sposobów wyjaśnienia jej powszechnego stosowania w różnych strategicznych projektach jest fakt, iż stanowi ona najkorzystniejszą formę dla interesów państwa i prywatnego biznesu. Zainteresowanie państwa w przekazywaniu zadań do realizacji na drodze koncesji ukierunkowane jest poprzez zastosowanie następujących mechanizmów działania: a) zmniejszenie kosztów budżetu państwowego przekazywanych na rozwój infrastruktury poprzez przesunięcie przez państwo ciężaru ponoszenia kosztów budowy i utrzymania odpowiednich obiektów na firmy prywatne; b) wzrost dochodów podatkowych i innych

¹⁸⁹ В. А. Кабашкин, *Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации*, Издательский дом «Дело» РАНХиГС, Москва 2011, сс. 10–11.

wpływów do budżetu na skutek otrzymywanych płatności koncesyjnych, albowiem ciężar finansowania kompleksu obiektów państwowych zostaje zniesiony; c) rozwiązywanie ostrych problemów społecznych i gospodarczych poprzez przyciąganie znaczących funduszy i zasobów w celu realizacji dużych projektów; d) przyciąganie nowoczesnych technologii zarządzania, innowacyjnych rozwiązań technologicznych i elementów autentycznej konkurencji do sektorów infrastruktury¹⁹⁰.

O ile rozwój mechanizmu partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest celem samym w sobie, ale sposobem na rozwiązanie strategicznych zadań konkretnego podmiotu FR lub na poziomie municypalnym, o tyle warto podkreślić, że szczególne znaczenie dla poprawy skuteczności funkcjonowania partnerstw państwowo-prywatnych we współczesnej Rosji ma na szeroką skalę zakrojony rozwój konkurencji. Decyzja o tak zdecydowanym zwrocie w ramach strategii zarządzania podyktowana była faktem, iż petryfikacja dawnych stosunków, zmonopolizowany dostęp do uczestnictwa w większości zyskowych projektów partnerstw nie będą stymulować rozwoju współpracy między rządem a biznesem. Towarzyszyła temu świadomość, że tylko zdrowa rywalizacja na wszystkich etapach rozwoju projektów pozwoli przedsiębiorstwom na współpracę i przyczyni się do modernizacji gospodarki, zwiększając jej konkurencyjność we współczesnej gospodarce.

Z takim nastawieniem w ramach partnerstwa dwusektorowego wdrożono jeszcze jedną formę – **partnerstwo prywatno-społeczne (частно-общественное партнерство)**. Jest to wariant partnerstwa, w ramach którego wysiłki są łączone, a ryzyko i korzyści dla organizacji komercyjnej i organizacji *non profit* lub inicjatywy społecznej – rozdzielane. Obejmuje ono mechanizmy inwestycji społecznych, gdy organizacja komercyjna ponosi wspólną odpowiedzialność za rozwiązanie społecznie istotnego problemu wraz z organizacjami pozarządowymi, np. outsourcing projektów społecznych, przedsiębiorczość społeczna i franchising społeczny. Pierwsze dwa rozwijają się całkiem dobrze w Rosji. Wiele rosyjskich firm korzysta z mechanizmu outsourcingu, aby zaangażować organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego, które mają pozytywne doświadczenia w realizacji korporacyjnych projektów społecznych¹⁹¹. Dla przykładu w latach 2007–2018 Fundacja „Nasza Przyszłość” zrealizowała szereg projektów z obszaru społecznej przedsiębiorczości w 50 regionach FR. Więcej informacji na ten temat znajduje się na stronie Fundacji w odniesieniu zarówno do doświadczeń zagranicznych, jak i rosyjskich¹⁹².

¹⁹⁰ С. Г. Важенін, Н. М. Герасимов, *Конструирование государственно-частного партнерства в модернизируемой экономике*, «экономика региона» 2011, № 2, сс. 93–94.

¹⁹¹ Л. И. Никовская, В. Н. Якимец, *op. cit.*, с. 190.

¹⁹² *Новый бизнес. Социальное предпринимательство*, [on-line:] <http://nb-forum.ru/> – 8 IV 2019.

Trójsektorowe partnerstwo jest przykładem współpracy pomiędzy sektorem pierwszym – państwem, drugim – światem biznesu i trzecim – pozarządowym sektorem niekomercyjnym. W jego funkcjonowaniu zazwyczaj występują w dużo większym stopniu charakterystyczne elementy kooperacji, takie jak: zwiększona efektywność wypełnianych przez organy władzy funkcji władczych w sferze publicznej, realizacja potencjału wolnej jednostki i jej potrzeb w społecznym działaniu, poszerzenie możliwości dla zaspokojenia różnorodnych społeczno-ekonomicznych, socjalnych, politycznych, kulturowych, etnokonfesjonalnych i innych interesów obywateli. Dominująca w interakcji jest atmosfera zaufania i współpracy oraz współuczestnictwa, które odnoszą się do wszystkich uczestników procesu. Znajduje to swoje zastosowanie również w stosunku do realiów rosyjskich, przy czym uwarunkowania, w których one zachodzą, pozostają zgoła odmienne od realiów państw zachodnich.

Na podstawie dotychczasowych doświadczeń w zakresie współpracy pomiędzy przedstawicielami inicjatywy obywatelskiej a sektorem komercyjnym dało się zauważyć znaczny wzrost wykorzystania mechanizmów społecznej innowacji. Istota współczesnej kooperacji opiera się, według Tatiany I. Zasławskiej, na występowaniu naturalnego związku potencjału innowacyjnego z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego, które ma charakter wzajemny i dwustronny: im większy potencjał innowacyjny społeczeństwa, tym jest ono szersze, swobodniejsze, bezpieczniejsze, a tym samym średnie i podstawowe warstwy społeczeństwa są aktywniejsze. Rozwój tych struktur z kolei pozwala poszczególnym nowatorskim siłom społecznym na połączenie się w kolektywną siłę i wolę, dzięki czemu aktywność ich jest bardziej efektywna¹⁹³.

W ten sposób dostrzeżona została osobliwość pozarządowego sektora niekomercyjnego, który wykorzystując swoje dotychczasowe doświadczenie, wkracza na scenę polityki publicznej jako jeden z głównych aktorów politycznych. Dysponuje on bowiem nie tylko utrwaloną strukturą wewnętrzną, lecz także całym „pakietem” technologii społecznych, dzięki którym staje się w warunkach obecnego kryzysu pożądanym uczestnikiem procesu zarządzania państwem i społeczeństwem rosyjskim. W szeregu innowacyjnych mechanizmów na plan pierwszy wysuwa się artikulacja problemów i sprzeczności występujących na różnych poziomach życia społecznego wraz ze wstępną diagnozą co do sposobów ich rozwiązania. W tych okolicznościach pozarządowy sektor niekomercyjny występuje w roli inicjatora kooperacji z władzami w postaci zaangażowania struktur i przedstawicieli tych drugich we własną społeczną aktywność. Oczekiwania nie są zbyt wygórowane, albowiem społecznicy w ramach współpracy oczekują na udzielenie pomocy przy realizacji projektów społecznych, bezpośredniego zaangażowania w kampaniach na rzecz społeczeństwa obywatelskiego, wspólnych

¹⁹³ Т. И. Заславская, *op. cit.*, с. 503.

konsultacji nad życiowymi kwestiami społecznie ważnymi dla poszczególnych warstw społecznych i rozmaitych grup docelowych.

Kolejną osobliwością pozarządowego sektora niekomercyjnego jako uczestnika trójsektorowego partnerstwa społecznego są wykorzystywane przez tworzące go organizacje formy dialogu prowadzonego w ramach kooperacji. Przybiera on postać pertraktacji, konsultacji, okrągłych stołów i zwykłych, bardzo ważkich informacyjno-negocjacyjnych procedur. Wskutek tego zaczęły się coraz częściej pojawiać stałe formy współpracy w postaci wspólnych grup roboczych, społecznych i eksperckich rad, izb społecznych itp. Wszystko to świadczy o permanentnym procesie instytucjonalizacji wzajemnych relacji na linii społeczeństwo obywatelskie-władza.

Przykładem skutecznego zastosowania powyżej przywołanego mechanizmu trójsektorowego partnerstwa społecznego jest projekt zatytułowany „Administracyjna gilotyna” (*Административная гильотина*), a zrealizowany w Kraju Permskim. Tam też w 2011 roku Permska Izba Przemysłowo-Handlowa przy współpracy władz Kraju Permskiego zawarła porozumienie w celu poprawy jakości świadczonych usług przedsiębiorcom. Głównym problemem okazał się wydłużony okres oczekiwania związany z procedurą rejestracyjną, co negatywnie wpływało na funkcjonowanie biznes-klimatu, a co z kolei odbijało się na procesie inwestycyjnym w regionie. Z wagi problemu zdawały sobie sprawę także władze podmiotu, toteż jego realizację poparł gubernator Kraju Permskiego, który został upoważniony do czynnego uczestnictwa w realizacji „Administracyjnej gilotyny”. We wdrażaniu projektu wzięła udział także fundacja społeczna Centrum Obywatelskiej Analizy i Niezależnych Badań „Grani” (*Общественный фонд «Центр гражданского анализа и независимых исследований „Грани”*)¹⁹⁴. W ten sposób powołano do życia trójsektorowe partnerstwo społeczne, którego zadanie sprowadzało się do wykrycia istniejących administracyjnych barier w Kraju Permskim i przedstawienia sposobów ich zmniejszenia bądź zlikwidowania. Doświadczenie Kraju Permskiego zostało wykorzystane w innych podmiotach Federacji Rosyjskiej, tym bardziej że uzyskane dzięki tej współpracy efekty okazały się długofalowe. Uwidocznili się, że rezultaty wdrożenia mechanizmów projektu „Administracyjnej gilotyny” udowodniły, że można nie tylko wprowadzić elementarny porządek w systemie zarządzania, lecz także uzyskać ekonomiczne i społeczne efekty¹⁹⁵. Dla pozostałych podmiotów, wobec

¹⁹⁴ Фонд «Центр гражданского анализа и независимых исследований», [on-line:] <http://www.grany-center.org/> – 8 IV 2019.

¹⁹⁵ «Административная гильотина». Технология создания постоянной действующей общественно-государственной комиссии, принуждающей ОИВ снижать административные барьеры для бизнеса и НКО, Общественный фонд «Центр гражданского анализа и независимых исследований „ГРАНИ”», [on-line:] <http://ngomap.ru/practices/124> – 8 IV 2019.

których znajduje zastosowanie trójsektorowe partnerstwo społeczne – poziomy podmiotów FR i municypalny – wykorzystanie mechanizmów MPS na szczeblu regionalnej polityki publicznej może koncepcyjnie dopełnić i jakościowo poprawić administracyjną *wiertikal* zarządzania polityczno-państwowego poprzez włączenie rozrastającej się obywatelskiej i podstawowej konstruktywnej aktywności oddolnych kręgów *socium*.

Dokonując reasumpcji zaprezentowanego powyżej materiału, zwrócić trzeba uwagę na kilka ważkich kwestii. **Po pierwsze**, mimo coraz szerzej wdrażanego mechanizmu międzysektorowej współpracy pomiędzy państwem, biznesem i pozarządowym sektorem niekomercyjnym nadal dominującą siłą w państwie rosyjskim są władza polityczna i struktury z nią związane. **Po drugie**, wyraźnie jest zarysowane po każdej ze stron partycypujących w kooperacji dążenie do wypracowania modelu partnerskiego, albowiem jak pokazały liczne przykłady, tylko on gwarantuje utrzymanie poziomu skuteczności zarządzania zarówno na poziomie federalnym, jak i regionalnym czy municypalnym. **Po trzecie**, wobec nasilających się trudności z zaspokojeniem podstawowych potrzeb społecznych, na skutek poważnych zaniechań lub niemożności sprostania im ze strony państwa, decydenci zwrócili się w stronę dotychczas niezagospodarowanego, a znajdującego się nadal poza kontrolą władz pozarządowego sektora niekomercyjnego. Ten, dysponując zarówno początkowo dość skromnym kapitałem zagranicznym, potem także rodzimym, lecz również pewnym doświadczeniem w zakresie rozwiązywania problemów społecznych oraz grupą aktywistów – wolontariuszy, stał się obiektem zabiegów mających na celu pozyskanie go do działań ukierunkowanych na wypełnianie zadań i funkcji tam, gdzie władza państwowa nie była do tego zdolna. W tych okolicznościach zdefiniowanie przez ustawodawcę żywotnych obszarów zainteresowań w sferze społecznej oraz uporządkowanie, przynajmniej częściowe, bazy materialno-prawnej przekuło się w wypracowanie nowej strategii działania. Od tej pory pozarządowy sektor niekomercyjny zobligowany został do wypełniania zadań, roli i funkcji społecznie zorientowanych organizacji niekomercyjnych, w szczególny sposób uprzywilejowanych. Powołanie ich do życia w zdecydowany sposób zmieniło trajektorię rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju.

W równie zasadniczy sposób przeobrażeniu ulegać zaczęło społeczeństwo rosyjskie, które z biegiem czasu na przestrzeni ostatnich 18 lat stało się bardziej świadomym i wymagającym, w pierwszym rzędzie oczywiście wobec rządzących. Krytyczny ogląd sytuacji oraz konieczność osobistego zaangażowania jednostki skutkowały odrodzeniem świadomości społeczno-politycznej, która dała o sobie znać w najmniej spodziewanym i oczekiwanym przez decydentów momencie. Obniżenie stopy życiowej i poczucia bezpieczeństwa wewnętrznego, znaczny spadek

zaufania do różnych instytucji życia politycznego i społecznego, a na przeciwnym biegunie – konieczność oddolnej mobilizacji w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb wywierać zaczęły coraz silniejszy wpływ na funkcjonowanie systemu politycznego. Dotychczasowe metody zarządzania państwem okazały się nieskuteczne, wobec czego rządzący zmuszeni byli poszukać sobie sojuszników. Znaleźli ich zarówno w sferze biznesu – sektor komercyjny, jak i w sferze społecznego uczestnictwa – obywatele i instytucje społeczeństwa obywatelskiego uosabiane przez struktury trzeciego sektora. Dążąc do wypracowania *modus vivendi* z obojoma sektorami, państwo zmuszone zostało do pójsia na ustępstwa. W zamian za utrzymanie dominującej pozycji w sferze politycznej, zarówno prywatnym przedsiębiorcom, jak i sektorowi pozarządowemu uosabiającemu społeczeństwo obywatelskie, decydenci przyznali szereg przywilejów i zadeklarowali udzielenie różnorodnych form wsparcia oraz pomocy: materialnej, finansowej, kadrowej, informacyjnej, zarządzającej itp. Znaczne dofinansowanie otrzymały instytucje społeczeństwa obywatelskiego, którego wolumen został poszerzony oczywiście o instytucje odgórnie zakładane przez państwo, takie jak Izba Społeczna FR czy izby społeczne w podmiotach FR, komisje i rady społeczne przy ministerstwach i departamentach oraz ośrodkach władz regionalnych i municypalnych, rządowych organizacji pozarządowych (GONGO). Warto jednakże w tym przypadku zwrócić uwagę, że zmodernizowano przy tym sposób dystrybucji ich środków finansowych, albowiem ten dotychczas praktykowany pozostawiał wiele do życzenia. Powołano do życia instytucje grantodawcze, następnie struktury specjalizujące się w udzielaniu wsparcia finansowego, któremu towarzyszyła polityka tzw. inwentaryzacji sektora pozarządowego. Polityce kształtowania uległego i podporządkowanego sektora niekomercyjnego o społecznie zdefiniowanym obszarze działania towarzyszył proces zwiększania presji na organizacje stanowiące potencjalne zagrożenie dla sfery wpływów politycznych – struktury specjalizujące się w kontroli obywatelskiej, jak również systematycznego odcinania rosyjskiego trzeciego sektora od zagranicznych źródeł finansowania. Szczególnie trend ten przybrał na sile po pierwszych protestach społecznych w 2010 roku, kiedy to po raz pierwszy na ulice rosyjskich miast wyszli obywatele w pokojowy sposób domagający się zmiany zasad funkcjonowania państwa. Restrykcyjna polityka wobec wszystkich tych organizacji, uznanych za wrogie, prowadzić miała do ich dyskredytacji przede wszystkim w oczach obywateli, ale także na arenie międzynarodowej. Wciągnięcie ich na listy organizacji obcego wpływu, uznanie za niepożądane na terytorium Federacji Rosyjskiej, jak również ciągłe ekstraordynaryjne kontrole administracyjne różnych instytucji (kontroli podatkowej, straży pożarnej, pogotowia wodociągowego itp.) skutkować miały albo likwidacją tych organizacji, albo utrudnieniem prowadzenia przez nie działalności. Taktyka „dokręcania śruby” nie ominęła niestety również najstarszych organizacji pozarządowych, działających w Rosji jeszcze w dobie

istnienia Związku Radzieckiego. Choć część z nich znalazła się w państwowym rejestrze organizacji obcego wpływu (*inagentów*), jak choćby Międzynarodowe Stowarzyszenie „Memoriał”, to jednak nie zaprzestały one swojej działalności. W odniesieniu do tych najstarszych organizacji o dysydenckim rodowodzie ich członków, zajmujących się szeroko rozumianą ochroną praworządności, decydenci rosyjscy, chociażby nie wiadomo jak bardzo by sobie życzyli ich likwidacji, nie mogą tego uczynić. Z jednej strony są to bowiem organizacje znane na całym świecie, cieszące się uznaniem wielu wpływowych w polityce międzynarodowej osób i w związku z tym nie mogą zostać zlikwidowane, albowiem mogą nie tylko być świadectwem wierności państwa rosyjskiego pryncypiom demokratycznym, lecz także w sytuacji niekorzystnego układu sił na forum międzynarodowym są w stanie publicznie upomnieć się o Rosję. Z drugiej strony, na niwie wewnętrznej, mimo dość ograniczonego oddziaływania organizacji w skali całego kraju, są one częścią współczesnego systemu aksjologicznego, podzielanego przez obywateli. Prócz tego dla władz stanowią jakby papierek lakmusowy nie tylko nastrojów społecznych, ale także pozycji samej struktury władzy państwowej w kraju.

Na pytanie o to, czy organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego jako podmioty społeczeństwa obywatelskiego gwarantują realizację uczestnictwa społecznego, odpowiedź jest jak najbardziej twierdząca. Od samego bowiem początku funkcjonowania Federacji Rosyjskiej powstałej na gruzach rozwiązanego w 1991 roku Związku Radzieckiego realizowana jest przez obywateli zasada partycypacji obywatelskiej. Bez względu na istniejący w danym okresie model systemu politycznego obywatele mieli i mają nadal możliwość i konstytucyjnie zagwarantowane prawo do stowarzyszania się i zrzeszania się, które stanowią *conditio sine qua non* funkcjonowania współczesnego państwa w warunkach XXI wieku. O sposobie ich realizacji na przestrzeni 18 lat sprawowania rządów przez Władimira W. Putina w Federacji Rosyjskiej (2000–2018) traktuje niniejsza monografia.

ROZDZIAŁ II

Prawne i organizacyjne ramy działalności organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego

Tworzenie, działalność, reorganizacja i likwidacja organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego w Rosji odbywają się na podstawie regulacji prawnych zawartych w obowiązujących aktach normatywnych. Przede wszystkim **Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 1993 roku** przyznaje obywatelom następujące wolności i prawa będące warunkiem aktywności społecznej w sferze publicznej: wolność myśli i słowa, prawo do stowarzyszeń, prawo do zgromadzeń, prawo do uczestnictwa w zarządzaniu sprawami państwa (głównie poprzez wybory i referendum), prawo do zwracania się osobiście i grupowo w różnych sprawach do organów władzy państwowej i samorządu terytorialnego (art. 3, 29, 30, 31, 32, 33). Szczegółowe przepisy normujące status prawny różnorodnych organizacji zawierają: **1. Kodeks Cywilny FR – część 1; 2. ustawa o stowarzyszeniach społecznych (Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ)**¹; **3. ustawa o organizacjach niekomercyjnych [Российская Федерация Федеральный Закон «О некоммерческих организациях» (изменениями на 27 июня 2018 года)]**²; **4. ustawa**

¹ Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ (последняя редакция), в ред. Федеральных законов от 17.05.1997 № 78-ФЗ, от 19.07.1998 № 112-ФЗ, от 12.03.2002 № 26-ФЗ, от 21.03.2002 № 31-ФЗ, от 25.07.2002 № 112-ФЗ, от 08.12.2003 № 169-ФЗ, от 29.06.2004 № 58-ФЗ, от 02.11.2004 № 127-ФЗ, от 10.01.2006 № 18-ФЗ, от 02.02.2006 № 19-ФЗ, от 23.07.2008 № 160-ФЗ, от 19.05.2010 № 88-ФЗ, от 22.07.2010 № 164-ФЗ, от 01.07.2011 № 169-ФЗ, от 20.07.2012 № 121-ФЗ, от 28.12.2013 № 396-ФЗ, от 21.07.2014 № 236-ФЗ, от 31.12.2014 № 505-ФЗ, от 08.03.2015 № 43-ФЗ, от 31.01.2016 № 7-ФЗ, от 02.06.2016 № 179-ФЗ, от 20.12.2017 № 404-ФЗ, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/ – 8 VII 2018.

² Российская Федерация Федеральный Закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ (изменениями на 27 июня 2018 года), [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/9015223> – 8 VII 2018.

o organizacjach charytatywnych i działalności charytatywnej (*Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11.08.1995 № 135-ФЗ*)³; 5. ustawa o wspieraniu organizacji działających na rzecz dzieci i młodzieży [(*Федеральный Закон от 28.06.95 № 98-ФЗ (ред. от 28.12.2016 с изменениями, вступившими в силу с 09.01.2017) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»*)]⁴; 6. ustawa o wolności sumienia i związkach religijnych (*Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «О свободе совести и о религиозных объединениях»*)⁵ i 7. ustawa o związkach zawodowych (*Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12.01.1996 № 10-ФЗ*)⁶.

Wymienione akty prawne tworzą podstawę umożliwiającą kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego w Rosji, którego pozarządowy sektor niekomercyjny jest jednym z kluczowych elementów. Jej dopełnieniem są dodatkowe akty prawne, dostosowujące ustawodawstwo rosyjskie do bieżącej strategii politycznej państwa.

Organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego w Rosji kryją się w aktach prawnych pod zróżnicowanymi nazwami, takimi jak: stowarzyszenie społeczne, organizacja niekomercyjna, organizacja pozarządowa, organizacja społeczna. Pojęcia te należy wyjaśnić. **Stowarzyszenie społeczne (общественное объединение)** jako pierwszy zapisany w ustawodawstwie przejaw realizacji prawa do zrzeszania się obywateli stanowi rodzaj organizacji *non profit*, która została powołana do życia w celu zaspokojenia duchowych i innych niematerialnych potrzeb obywateli, ochrony praw, zgodnych z prawem interesów obywateli i tworzonych przez nich organizacji, rozwiązywania sporów i konfliktów, zapewnienia pomocy prawnej, a także w innych celach, ukierunkowanych na osiąganie pozostałych społecznych korzyści.

W przeciwieństwie do organizacji niekomercyjnych stowarzyszenia społeczne mają szczególnie status w społeczeństwie. Prawodawca w każdym akcie normatyw-

³ *Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11.08.1995 № 135-ФЗ (последняя редакция)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7495/ – 26 VII 2018.

⁴ *Федеральный Закон от 28.06.95 № 98-ФЗ (ред. от 28.12.2016 с изменениями, вступившими в силу с 09.01.2017) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»*, [on-line:] <https://www.referent.ru/1/299626> – 26 VII 2018.

⁵ *Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «О свободе совести и о религиозных объединениях»*, [on-line:] <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102049359> – 8 VII 2018.

⁶ *Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12.01.1996 № 10-ФЗ (ред. от 03.07.2016)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8840/ – 6 VIII 2018.

nym, czy to na poziomie ustawy federalnej, kodeksu, czy też w końcu rozporządzenia rządowego, zawsze wymienia stowarzyszenia społeczne na trzecim miejscu, zaraz po organach władzy państwowej czy samorządu terytorialnego. Wyłącznie jako stowarzyszenia społeczne występują wszelkiego rodzaju organizacje i kluby sportowe, stowarzyszenia osób niepełnosprawnych, organizacje ochrony konsumentów i zrzeszenia ekologów, ruchy społeczne, partie polityczne i wiele innych.

Podkreślić należy, że w powyżej wzmiankowanych formach organizacje *non profit* nie występują. Stowarzyszenia społeczne, w przeciwieństwie do organizacji niekomercyjnych, cieszą się przywilejami nadanymi im przez prawo w zakresie opodatkowania, organizując różnego rodzaju konkursy państwowe, granty, wynajem lokali grodzkich i municypalnych. Roczna sprawozdawczość stowarzyszeń społecznych jest kilkakrotnie mniejsza niż organizacji niekomercyjnych⁷.

Organizacja niekomercyjna (некоммерческая организация) to termin używany do identyfikacji organizacji sektora organizacji *non profit* bez podkreślenia ich statusu jako państwowego czy niepaństwowego. W tym przypadku mówi się o dużo szerszej grupie organizacji niż trzeci sektor definiowany jako część społeczeństwa obywatelskiego.

Organizacja społeczna (общественная организация) to pojęcie najczęściej używane przy dokonywaniu charakterystyki trzeciego sektora zarówno w życiu codziennym, jak i w publicystyce. O ile w Rosji termin ten został wprowadzony do użytku w latach 30. XX wieku i znajduje zastosowanie do wielu form organizacji, o tyle termin „**pozarządowa organizacja niekomercyjna**” zaczęto używać w gronie specjalistów dopiero w drugiej połowie lat 90. Jednakże użycie terminu „organizacja społeczna” do scharakteryzowania wszystkich organizacji trzeciego sektora nie jest poprawne, ponieważ, zgodnie z aktualnym prawodawstwem, organizacje społeczne stanowią jedną z pięciu możliwych organizacyjnie form stowarzyszeń społecznych, jak również jedną z wielu form organizacji niekomercyjnych.

Organizacja pozarządowa (негосударственная организация) jako kategoria pojęciowa używana jest najczęściej w środowiskach politycznych, środkach masowego przekazu oraz w obszarze działalności organizacji stojących na straży praworządności. W powszechnym użytku pojęcie to znalazło zastosowanie, jak już wspomniano, w drugiej połowie lat 90. Organizację pozarządową jako emanację społeczeństwa obywatelskiego charakteryzuje przede wszystkim niezależność tej organizacji od ośrodka decyzyjnego. Jednak znaczne upolitycznienie tego terminu również nie pozwala stosować go jako najbardziej adekwatnego w stosunku do organizacji tworzących społeczeństwo obywatelskie⁸.

⁷ Что такое общественные объединения, [on-line:] <http://www.urist-expert.ru/28-11-VII-2018>.

⁸ И. В. Мерсиянова, Третий сектор. Определение, терминология, границы, данные исследований и тенденции развития, Издательский дом ГУ-ВШЭ, Москва 2007, сс. 5–6.

Sprawę ostatecznie uregulowano w 2017 roku, kiedy to na mocy dekretu prezydenckiego do powszechnego obiegu wprowadzone zostało pojęcie **pozarządowej organizacji niekomercyjnej** (*некоммерческая неправительственная организация*), która w odróżnieniu od powyżej przywołanego pojęcia w praktyce politycznej podkreśla charakter „pozarządowy” (*неправительственный*), a nie „państwowy” (*государственный*) organizacji⁹.

Ponieważ stowarzyszenia społeczne w typologii rosyjskiego sektora społecznego stanowią przykład najbardziej obszernego pola definicyjnego dopuszczalnej przez prawo formy aktywności społecznej obywateli i w konsekwencji pozostają w dość luźnej zależności od sektora publicznego, nie może dziwić fakt, że ustawodawca szczególną opieką otoczył *stricte* nie stowarzyszenia społeczne, ale organizacje niekomercyjne. Uzasadnienie powyższego zachowania zawarto w ustawie o organizacjach niekomercyjnych, gdzie w artykule 2 pkt 6 stwierdzono, że „działania polityczne nie obejmują działań w dziedzinie nauki, kultury, sztuki, zdrowia, zapobiegania i ochrony zdrowia obywateli, usług społecznych, wsparcia społecznego i ochrony obywateli, ochrony macierzyństwa i dzieciństwa, wsparcia socjalnego dla osób niepełnosprawnych, promowania zdrowego stylu życia, kultury fizycznej i sportu, ochrony flory i fauny, działań charytatywnych”¹⁰. W ten sposób ustawodawca podkreślił wsparcie dla tych organizacji niekomercyjnych, których cele noszą charakter czysto społeczny. Temu zagadnieniu poświęcona będzie osobna uwaga w późniejszej części pracy. Stąd w analizowanych aktach prawnych, jeżeli nie podkreślono, że dane przepisy odnoszą się do stowarzyszeń społecznych, organizacji społecznych czy też organizacji pozarządowych, rozumieć należy, że mowa o organizacjach pozarządowego sektora niekomercyjnego.

Organizacje powołują bądź „osoby fizyczne”, bądź „osoby prawne”, które to pojęcia wymagają przybliżenia. Termin „osoba fizyczna” (*физическое лицо*) oznacza każdego człowieka, który może być podmiotem stosunków cywilnoprawnych i posiada zdolność do czynności prawnych. Z kolei „osoba prawna” (*юридическое лицо*) to organizacja lub struktura, którą w legislacji definiuje zdolność do występowania w charakterze podmiotu (strony) w stosunkach cywilnoprawnych, tj. możliwość posiadania praw i obowiązków. Przyczyna takiego rozróżnienia pomiędzy podmiotami założycielskimi pozarządowych organizacji społecznych leży w zagadnieniach dotyczących kwestii majątko-

⁹ Распоряжение Президента Российской Федерации от 03.04.2017 № 93-рп «Об обеспечении в 2017 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина», [on-line:] <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201704030021?index=0&rangeSize=1> – 15 III 2019.

¹⁰ Российская Федерация Федеральный Закон «О некоммерческих организациях»...

wych (własność i dysponowanie majątkiem), liczebności członków (założycieli, uczestników i członków), celów powstania i zdolności do czynności prawnych (*дееспособность*) oraz zdolności osób prawnych do czynności prawnych (*правоспособность*). Oprócz wymienionych wyżej cech oba podmioty różnią się także pod względem pochodzenia (od momentu powstania bądź po rejestracji) oraz wpływem ryzyka związanego z działalnością gospodarczą. Z powodu wielości nieformalnych i formalnych organizacji o zróżnicowanych celach, różnorodnych powołujących je instytucji, majątku niewiadomego pochodzenia, złożoności ich form organizacyjnych, odmiennego rodowodu, form działania oraz zróżnicowanego zaplecza, które skutkowały niejednokrotnie tym, że znajdowały się one nie tylko poza jakąkolwiek kontrolą decydentów, ale także działały na granicy prawa lub po prostu omijały je – władze rosyjskie zdecydowały się na rozróżnienie podmiotów założycielskich z uwzględnieniem powyższej klasyfikacji. Miało to uporządkować sektor społeczny przede wszystkim pod kątem podmiotów założycielskich oraz celów działalności, a w konsekwencji wypracować jednolity system regulacji prawnych. W praktyce okazało się, że chociaż w części stało się zadość ustawodawcy, to jednak wprowadziło dalsze rozwarstwienie tego systemu. Trudnością było również zastosowanie kategoryzacji organizacji działających na terytorium państwa rosyjskiego na podmioty *for-profit* i *non profit*¹¹.

Bazę prawną regulującą działalność organizacji stanowią: 1. Kodeks Cywilny FR z 1994 roku, ale w redakcji z 2018 roku (dalej też jako: KC FR)¹²;

¹¹ А. В. Грищенко, *Некоммерческие организации в России: анализ современного состояния законодательства*, «Некоммерческие организации в России» 2014, № 1, [on-line:] <http://www.nkor.ru/articles/2014/1/6587.html> – 8 VII 2018.

¹² *Гражданский кодекс Российской Федерации часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ, часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ, часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ и часть четвертая от 18 декабря 2006 г. № 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, 28 ноября, 30 декабря 2015 г., 31 января, 15 февраля, 9, 30 марта, 23 мая, 3 июля, 28 декабря 2016 г., 7 февраля, 28 марта, 1, 26, 29 июля, 14 ноября, 5, 29 декабря 2017 г., 18 апреля 2018 г., [on-line:] www.garant.ru – 8 VII 2018; *Федеральный закон «О внесе-**

2. ustawa federalna o stowarzyszeniach społecznych z 1995 roku w redakcji z 2017 roku (dalej też jako: ustawa o stowarzyszeniach)¹³; 3. ustawa federalna o organizacjach niekomercyjnych z 1996 roku w redakcji z 2018 roku (dalej też jako: ustawa o NKO)¹⁴.

W Kodeksie Cywilnym FR w odniesieniu do badanego sektora pragmatycznie usystematyzowano dopuszczalne formy organizacji społecznych, nadano ogólne ramy procesowi ich powstawania, działalności i funkcjonowania, praw i obowiązków członków, uczestników i założycieli oraz określono zobowiązania organizacji, a także nadzorowania i kontroli zewnętrznej i wewnętrznej, zarządzania majątkiem oraz reorganizacji i likwidacji działających na terenie Federacji Rosyjskiej formacji społecznego zaangażowania. Bazowymi aktami normatywnymi o charakterze federalnym są natomiast dwie pozostałe ustawy: o stowarzyszeniach i o NKO, na podstawie których dokonany zostanie przegląd obowiązującego ustawodawstwa rosyjskiego.

W celu analizy ustawodawstwa rosyjskiego pod względem dopuszczalnych form organizacyjno-prawnych, zasad powstawania organizacji trzeciego sektora, ich działalności i funkcjonowania, a także kontroli i nadzoru oraz likwidacji wytypowane zostały podstawowe grupy, które pozwolą na szczegółową eksplorację tych organizacji. Umożliwi to uszeregowanie ich pod względem: po pierwsze, definicyjnym i form prawno-organizacyjnych; po drugie, współpracy sektora społecznego z sektorem państwowym; po trzecie, kwestii majątkowych; po czwarte, procedury ich finansowania oraz, po piąte, ulg podatkowych. Niniejszy układ będzie miał zastosowanie w odniesieniu do całości zaprezentowanego poniżej materiału.

Główne grupy organizacji oznaczone liczbami rzymskimi (**od I do XIX**) stanowią strukturę zbudowaną na podstawie analizy wspomnianego Kodeksu Cywilnego Federacji Rosyjskiej, a także ustaw o stowarzyszeniach i o organizacjach niekomercyjnych. Z kolei przypisanymi do tychże liczb rzymskich wielkimi literami (**od I.A. poczynając, na XIX.D. kończąc**) wyróżniono organizacje należące do **podgrup**, które niejednokrotnie występować będą jako elementy przyporządkowane albo pojedynczemu aktowi prawnemu, albo dwóm, albo wszystkim trzem razem. Wprowadzona numeracja pozwoli na zachowanie przejrzystości wywodu w sytuacji, kiedy przedmiotem eksplo-

нии изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 05.05.2014 № 99-ФЗ (последняя редакция), «Российская газета – Федеральный выпуск» 2014, № 6373(101), [on-line:] <https://rg.ru/2014/05/07/gkrf-dok.html> – 8 VII 2018.

¹³ Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ...

¹⁴ Российская Федерация Федеральный Закон «О некоммерческих организациях» (изменениями на 27 июня 2018 года)...

racji są nieuporządkowane, niejednolite i bardzo często dublujące się normy prawne. Bez wątpienia w przypadku ustawodawstwa rosyjskiego odnoszącego się do rosyjskiego trzeciego sektora mamy do czynienia z chaosem prawnym, z którego istnienia zdają sobie sprawę zarówno sami decydenci, jak i juryści, jednak mając do czynienia z tak dużym rozwarstwieniem i sfragmentaryzowaniem sektora niekomercyjnych organizacji pozarządowych, zmuszeni są oni do ciągłego dostosowywania przepisów prawnych do bieżącej sytuacji politycznej. Przesłanką decydującą o przyjętym w niniejszej pracy uściśleniu jest zawarty w konkretnym akcie prawnym obszar definiujący omawianą formę organizacyjno-prawną wraz z uszczegółowionym procesem jej funkcjonowania. Gwoli ścisłości dodać należy, że we wszystkich przywoływanych rodzajach organizacji funkcję doprecyzowującą spełniają inne szczegółowe kodeksy, ustawy federalne, rozporządzenia rządu oraz poszczególnych ministerstw Federacji Rosyjskiej, a także podmiotów FR i władz samorządowych, w tym municypalnych i lokalnych.

Charakterystyczne dla całego rosyjskiego pozarządowego sektora niekomercyjnego są cechy wspólne oraz różnicujące go. Do grona właściwości wspólnych należą pryncypia: **niekomercyjności, dobrowolności i samorządności organizacji** bez względu na przyjętą formę organizacyjno-prawną. Z kolei sektor ten różnicuje się pod względem **podmiotów założycielskich** oraz **członkostwa**. Rozróżnienie to jest niezbędne, ażeby podkreślić, iż w zastanym chaosie prawnym w dziedzinie ustawodawstwa gwarantującego realizację przyjętych w Konstytucji FR zasad dla obywateli w zakresie stowarzyszania się i zrzeszania się stanowią one wyznaczniki wypracowanej przez ustawodawcę klasyfikacji organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego.

Przykładem zastosowania takiej właśnie taksonomii jest znowelizowany w 2014 roku Kodeks Cywilny FR, który stanowi próbę uporządkowania organizacji niekomercyjnych pod względem podmiotów założycielskich, wskazując na dwie możliwości: osobę fizyczną i osobę prawną, lecz także na podmioty państwowe różnego szczebla. Ten sam Kodeks odnosi się do kwestii członkostwa, wskazując od samego początku na różnice, które są pod tym względem dopuszczalne przez prawodawstwo rosyjskie – niekomercyjne organizacje pozarządowe mogą być formacjami członkowskimi bądź nieczłonkowskimi.

Wszelkie inne próby uporządkowania rosyjskiego pozarządowego sektora niekomercyjnego są od samego początku skazane na porażkę, albowiem w głównych ustawach federalnych o stowarzyszeniach i o NKO formy organizacyjno-prawne dublują się albo wręcz sobie przeczą. Ustawodawstwo federalne nie jest w tym zakresie ani jednoznaczne, ani transparentne. Poczucie chaosu prawnego będzie towarzyszyło całemu procesowi analizy zawartości prawodawstwa w zakresie funkcjonowania sektora pozarządowego w Federacji Rosyjskiej.

1. Definicje i dopuszczalne podstawowe formy organizacyjno-prawne w świetle ustawodawstwa FR

Prawodawca w Kodeksie Cywilnym Federacji Rosyjskiej¹⁵, biorąc pod uwagę podmiot upoważniony do powoływania organizacji sektora pozarządowego, sklasyfikował niekomercyjne organizacje w dwóch kategoriach: **korporacyjne non profit**, których podmiotem założycielskim jest osoba prawna, oraz **unitarne** organizacje działające nie dla zysku, których założycielami mogą być zarówno osoby prawne, jak i osoby fizyczne. Ustawodawca określił, że organizacje niekomercyjne to podmioty prawne, w których zyski nie są głównym celem działalności i które nie dzielą zysków między swoich członków (art. 50 ust. 1 i art. 65 ust. 1), założycieli (uczestników), którzy nabywają prawo do uczestnictwa (członkostwa) w nich i tworzą ich najwyższy organ zgodnie z artykułem 65.3 ust. 1 tego Kodeksu. Dodatkowo w gestii niekomercyjnych organizacji korporacyjnych pozostaje zarządzanie majątkiem jako swoją własnością.

W ramach **niekomercyjnych organizacji korporacyjnych (korporacji non profit – non profit cooperations)** można wyróżnić następujące formy organizacji *non profit* (art. 50 pkt 3 KC FR):

I. spółdzielnie konsumenckie (korporacje spółdzielcze, *потребительские кооперативы*):

- I.A. spółdzielnie mieszkaniowe (*жилищные потребительские кооперативы*),
- I.B. spółdzielnie budownictwa mieszkaniowego i garażowego (*жилищно-строительные и гаражные потребительские кооперативы*),
- I.C. spółdzielnie mieszkaniowo-oszczędnościowe (*жилищно-накопительные потребительские кооперативы*),
- I.D. spółdzielnie ogrodnicze (*садоводческие потребительские кооперативы*),
- I.E. spółdzielnie sadownicze (*огороднические потребительские кооперативы*),
- I.F. spółdzielnie daczowe (ds. daczy) (*дачные потребительские кооперативы*),
- I.G. spółdzielnie wzajemnego ubezpieczenia – towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych (*общества взаимного страхования*),

¹⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ, часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ, часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ и часть четвертая от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ С...; Федеральный закон «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 05.05.2014 № 99-ФЗ...

- I.H. spółdzielnie kredytowe (*кредитные потребительские кооперативы граждан*),
- I.I. spółdzielnie wynajmu (*фонды проката*),
- I.J. spółdzielnie rolnicze (*сельскохозяйственные потребительские кооперативы*);

II. organizacje społeczne (*общественные организации*):

- II.A. partie polityczne (*политические партии*),
- II.B. związki zawodowe i organizacje zawodowe (*профессиональные союзы и профсоюзные организации*),
- II.C. organy inicjatywy społecznej (*органы общественной самодеятельности – ООС*),
- II.D. społeczny samorząd terytorialny (*территориальное общественное самоуправление – ТОС*),
- II.E. ruch społeczny (*общественное движение*);

III. zrzeszenia i związki. Stowarzyszenia osób prawnych (podmiotów prawnych) (*Ассоциации и союзы. Объединения юридических лиц*):

- III.A. niekomercyjne spółki partnerskie (*некоммерческие партнерства*),
- III.B. organizacje samoregulujące się (*саморегулируемые организации*),
- III.C. zrzeszenia organizacji samoregulujących się (*объединения саморегулируемых организаций*),
- III.D. zrzeszenia związków zawodowych (*объединения профессиональных союзов*),
- III.E. zrzeszenia organizacji społecznych (*объединения общественных организаций*),
- III.F. izby handlowo-przemysłowe (*торгово-промышленные палаты*),
- III.G. zrzeszenia spółdzielców (*объединения кооперативов*),
- III.H. zrzeszenia pracodawców (*объединения работодателей*);

IV. towarzystwa właścicieli nieruchomości, w tym członkowie Towarzystwa właścicieli domów (*Товарищества собственников недвижимости, к которым относятся в том числе товарищества собственников жилья – ТСЖ*):

- IV.A. towarzystwa właścicieli lokali i mieszkań (*объединения собственников помещений в здании*),
- IV.B. towarzystwa właścicieli lokali i mieszkań w bloku mieszkalnym (*объединения собственников помещений в здании, в том числе в многоквартирном доме, или в нескольких зданиях*),
- IV.C. towarzystwa właścicieli apartamentów (*объединения собственников жилых домов*),

- IV.D. towarzystwa właścicieli dacz (дачные потребительские кооперативы),
- IV.E. towarzystwa właścicieli ogrodów (садоводческие потребительские кооперативы),
- IV.F. towarzystwa właścicieli sadów (огороднические потребительские кооперативы),
- IV.G. towarzystwa właścicieli działek ziemskich na daczach (дачные некоммерческие товарищества собственников земельного участка),
- IV.H. stowarzyszenie właścicieli budynków na dacz (объединения собственников дачных домов);

V. zarejestrowane w Państwowym Rejestrze Stowarzyszeń Kozackich w Federacji Rosyjskiej Stowarzyszenia Kozackie (Казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации):

- V.A. chutory, stanice i grodzkie społeczności kozackie (хуторские, станичные, городские казачьи общества),
- V.B. rejonowe jurty (районные (юртовые) казачьи общества),
- V.C. obwodowe wspólnoty (окружные (отдельские) казачьи общества),
- V.D. wojskowe społeczności kozackie (войсковые казачьи общества);

VI. Społeczności Rdzennych Małolicznych Ludów Federacji Rosyjskiej (Общины коренных малочисленных народов Российской Федерации);

VII. izby adwokackie (Адвокатские палаты);

VIII. adwokackie instytucje wsparcia będące podmiotami prawnymi (Адвокатские образования, являющиеся юридическими лицами):

- VIII.A. kolegia adwokackie (коллегия адвокатов),
- VIII.B. kancelarie prawne (адвокатский кабинет),
- VIII.C. biura prawne (адвокатское бюро),
- VIII.D. punkty konsultacji prawnych (юридическая консультация);

IX. izby notarialne (Нотариальные палаты).

I. Spółdzielnie konsumenckie (korporacje spółdzielcze, потребительские кооперативы)

Spółdzielnia konsumencka jest dobrowolnym stowarzyszeniem obywateli i osób prawnych działającym w oparciu o członkostwo w celu zaspokojenia ich potrzeb materialnych i innych, realizowanych poprzez stowarzyszenie wkładów majątkowych, wniesionych przez jej członków. Do osobliwości tej

formacji stowarzyszeniowej należą m.in. regulacje umożliwiające towarzystwom ubezpieczeń wzajemnych opieranie się na członkostwie osób prawnych czy też w odniesieniu do handlowych spółdzielni konsumenckich utworzonych przed 1 września 2014 roku zastosowanie norm dotyczących spółdzielni produkcyjnych (art. 106.1 do 106.6 KC FR, zmieniona ustawą federalną nr 99-FZ z dnia 5 maja 2014 roku).

Z kolei do towarzystw korporacyjnych utworzonych przed 1 września 2014 roku znajdują zastosowanie normy dla spółdzielni konsumenckich – art. 123.2 i 123.3 niniejszego Kodeksu (w wydaniu ustawy federalnej z dnia 5 maja 2014 roku № 99-ФЗ). To właśnie na ich podstawie ustawodawca zdefiniował powyżej przywołany dekalog spółdzielni konsumenckich (I.A.-I.J.)¹⁶.

Spółdzielnie konsumenckie mogą zostać założone po spełnieniu następujących wymogów:

1. dobrowolność wstępowania do spółdzielni konsumenckiej i występowania z niej;
2. obowiązkowe opłaty wpisowe i składki członkowskie;
3. demokratyczne zarządzanie spółdzielnią w myśl zasad:
 - jeden członek – jeden głos,
 - obowiązkowa odpowiedzialność przed zgromadzeniem ogólnym spółdzielni konsumenckiej innych jej organów kierowniczych,
 - obecność organów kontroli,
 - dobrowolne uczestnictwo członka w wybieralnych organach spółdzielni;
4. wzajemna pomoc i zapewnienie korzyści ekonomicznych członkom zaangażowanym w działalność gospodarczą lub inną formę działalności spółdzielni konsumenckiej;
5. ograniczenie wysokości płatności na rzecz spółdzielni ponoszonych przez członków (płatności w ramach spółdzielni są częścią dochodu spółdzielni konsumenckiej, rozdzielonego między członków proporcjonalnie do ich udziału w działalności gospodarczej lub ich udziałów, o ile statut stowarzyszenia nie stanowi inaczej);
6. dostępność informacji na temat działalności spółdzielni dla wszystkich jej członków;
7. jak najszersze zaangażowanie kobiet w uczestnictwo w organach zarządzających i organach nadzorczych;
8. troska o podniesienie poziomu kulturalnego członków stowarzyszenia¹⁷.

¹⁶ И. В. Мерсиянова, Л. И. Якобсон, *Негосударственные некоммерческие организации. Институциональная среда и эффективность деятельности*, Издательский дом ГУ-ВШЭ, Москва 2007, с. 24.

¹⁷ К. Н. Тендит, *Связи с общественностью в некоммерческих организациях. Учебное пособие*, ФГБОУ ВПО «КНАГТУ», Комсомольск-на-Амуре 2013, с. 10.

Jeśli chodzi o spółdzielnie konsumenckie, często pojawia się pytanie o ich dychotomiczną naturę: na ile można uznać je, jako instytucje ekonomiczne, za elementy sektora komercyjnego oraz w jakim stopniu – za komponenty trzeciego sektora, jako instytucje społeczeństwa obywatelskiego? Odpowiedź na pierwszą część pytania jest oczywista, albowiem spółdzielnie konsumenckie zajmują pozycję pośrednią między organizacjami komercyjnymi a niekomercyjnymi, chociaż Kodeks Cywilny FR zalicza je do kategorii organizacji działających nie dla zysku. Przejawiają one pewną liczbę właściwości charakterystycznych dla organizacji komercyjnych. Po pierwsze, konsumenckie spółdzielnie mają prawo do dystrybucji środków pozyskanych z działalności gospodarczej pomiędzy swoich członków, w tym między założycieli. Po drugie, podczas gdy w przypadku większości organizacji *non profit* głównym celem ich działania jest osiąganie celów zorientowanych prospołecznie, to działalność spółdzielni konsumenckich ukierunkowana jest na to, aby zaspokoić potrzeby materialne i inne potrzeby własnych członków. Po trzecie, koniecznym warunkiem członkostwa w spółdzielni konsumenckiej jest wnoszenie udziałów majątkowych. Po czwarte, w przeciwieństwie do większości organizacji *non profit* spółdzielnie konsumenckie charakteryzują się występowaniem zobowiązań członków wobec przekazanego spółdzielni majątku oraz ponoszą subsydiarną odpowiedzialność z tytułu zobowiązań stowarzyszenia się. Z kolei odpowiedź na pytanie o drugą, niekomercyjną naturę spółdzielni konsumenckich jako organizacji społeczeństwa obywatelskiego nie jest tak oczywista, ponieważ, jak zostanie pokazane poniżej, spółdzielnie te znajdują się często w dużo gorszym położeniu w stosunku do organizacji społecznych, które pretendują do miana instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Z tego też tytułu nikt nie podważa celowości ich istnienia i działania, biorąc pod uwagę kryterium aktywności międzysektorowej, stopnia wpływu na instytucje otoczenia zewnętrznego oraz zmian społecznych itp.¹⁸

Ustawodawstwo definiujące szczegółowo proces powstawania, funkcjonowania, działalności oraz przekształcenia i likwidacji tej konkretnej formacji opiera się na Kodeksie Cywilnym FR i ustawie federalnej o spółdzielni konsumenckiej z 1992 roku¹⁹.

II. Organizacje społeczne (*Общественные организации*)

Organizacje społeczne są dobrowolnymi stowarzyszeniami obywateli zjednoczonych w sposób przewidziany prawem na podstawie wspólnoty interesów w celu zaspokojenia duchowych lub innych niematerialnych potrzeb, reprezen-

¹⁸ И. В. Мерсиянова, Л. И. Якобсон, *op. cit.*, с. 23.

¹⁹ Закон РФ от 19.06.1992 № 3085-1 (ред. от 02.07.2013) «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_608/ – 4 IX 2018.

towania i ochrony wspólnych interesów oraz osiągnięcia innych celów, które nie są sprzeczne z prawem.

Za organizacje społeczne, których założycielem jest podmiot prawny, uważa się utworzone przed 1 września 2014 roku: II.A. partie polityczne (*политические партии*); II.B. związki zawodowe i organizacje zawodowe (*профессиональные союзы и профсоюзные организации*); II.C. organy inicjatywy społecznej (*органы общественной самодеятельности – ООС*); II.D. społeczny samorząd terytorialny (*территориальное общественное самоуправление – ТОС*), wobec którego znajdują zastosowanie odpowiednio artykuły ustawy federalnej o ogólnych zasadach organizacji samorządu terytorialnego w Federacji Rosyjskiej²⁰ oraz II.E. ruchy społeczne (*общественные движения*).

Ze względu na dwojakiego rodzaju przyporządkowanie organizacji społecznych w niniejszej części zostaną przywołane tylko te formacje społecznej aktywności, które stanowią integralną część wyłącznie tej grupy głównej – organizacji społecznych (II). Inną grupą główną, do grona której przynależą jako jedna z podgrup organizacje społeczne, są stowarzyszenia społeczne (XVII).

II.D. Społeczny samorząd terytorialny (*территориальное общественное самоуправление – ТОС*)

Społeczny samorząd terytorialny jako formacja organizacyjna został wymieniony wyłącznie w KC FR, dlatego właśnie w tym miejscu przywołane zostaną jego prawne ramy definicyjne. W art. 27 ustawy federalnej o ogólnych zasadach organizacji samorządu lokalnego w Federacji Rosyjskiej, przywołanej jako szczegółowa, można odnaleźć zapis, zgodnie z którym społeczny samorząd terytorialny stanowi przykład samorządowego „organizowania się obywateli w miejscu ich zamieszkania na części terytorium jednostki municypalnej: terenach osiedli niebędących jednostkami municypalnymi, osiedli w miastach, kwartałów budynków, ulic, podwórzy oraz innych obszarach”. Jako podmioty, które mają prawo występować w postaci osób prawnych, zgodnie z treścią statutu, mogą być powoływane do wypełniania zadań zorientowanych na samodzielną i podejmowaną na swoją odpowiedzialność realizację „własnych inicjatyw w sprawach lokalnych, bezpośrednio przez ludność lub za pośrednictwem tworzonych przez nią organów społecznego samorządu terytorialnego”²¹. W ten sposób społeczny samorząd terytorialny wpisuje się

²⁰ *Российская Федерация Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (последняя редакция)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ – 18 VII 2018; ПГ – Допвыпуск № 3316(0), [on-line:] <https://rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html> – 18 VII 2018.

²¹ *Ustawa Federalna „O ogólnych zasadach organizacji samorządu lokalnego w Federacji Rosyjskiej” z dnia 28 sierpnia 1995, nr 154-FZ wraz z późniejszymi zmianami z uwzględnieniem*

w system obywatelskiego uczestnictwa społeczno-państwowego zarządzania, którego efektem będzie podniesienie poziomu funkcjonalności terenowych struktur na danym obszarze. Rzeczywistość odbiega jednak od zakładanych efektów, albowiem wspólnie ze społecznym samorządem na terytorium jednostki municypalnej lub lokalnej występują zarówno tworzące sieć powiązań instytucje samorządu terytorialnego, jak i mechanizm oparty na organach inicjatywy społecznej. Chociaż w założeniu wszystkie przywołane instytucje społeczeństwa obywatelskiego winny współdziałać, podnosząc efektywność terenowych struktur państwowych, niestety dublują się one. Nadmiar instytucji na terytorium poszczególnej jednostki terytorialnej, miast sprzyjać jej rozwojowi i wzrostowi dobrobytu obywateli, staje się barierą na drodze modernizacji systemu zarządzania.

III. Zrzeszenia i związki. Stowarzyszenia osób prawnych (podmiotów prawnych) (*Ассоциации и союзы. Объединения юридических лиц*)

Zrzeszenia i związki są dobrowolnymi stowarzyszeniami osób prawnych i/lub obywateli powstałymi na podstawie zawartych między nimi umów. Zrzeszenia lub związki organizacji niekomercyjnych to formacje członkowskie, które zostały stworzone w celu reprezentowania i ochrony wspólnych, w tym zawodowych, interesów, by osiągnąć społecznie użyteczne cele, a także inne, niepozostające w sprzeczności z prawem i zorientowane na działalność nie dla zysku. W organizacyjnej i prawnej formie zrzeszenia i związki, w szczególności stowarzyszeń osób, których celem jest koordynacja ich działalności gospodarczej, reprezentowanie i ochrona wspólnych interesów majątkowych mogą występować w postaci:

III.A./XVII. niekomercyjnych spółek partnerskich (*некоммерческие партнерства*);

III.B. organizacji samoregulujących się (*саморегулируемые организации*);

III.C. zrzeszeń organizacji samoregulujących się (*объединения саморегулируемых организаций*);

III.D. zrzeszeń związków zawodowych (*объединения профессиональных союзов*);

III.D.a. zrzeszeń rzeczoznawców (*объединения оценщиков*),

III.D.b. zrzeszeń twórców (*объединения лиц творческих профессий*);

III.E. stowarzyszeń organizacji społecznych (*объединения общественных организаций*);

III.F. izb handlowo-przemysłowych (*торгово-промышленные палаты*);

orzeczenia i postanowienia Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej, [w:] Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne, t. 1: Ustrój, red. W. Staśkiewicz, tłum. A. Kubik, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 2005, s. 129.

III.G. zrzeszeń spółdzielców (*объединения кооперативов*);

III.H. zrzeszeń pracodawców (*объединения работодателей*).

Ponieważ celem powołania związków i zrzeszeń stowarzyszeń niekomercyjnych jest koordynacja prowadzonej przez nie działalności w zakresie przedsiębiorczości, reprezentowania i ochrony wspólnych interesów majątkowych, struktury te jako organizacje członkowskie chronią swoich działaczy w zakresie zachowania przez nich samodzielności i zdolności do czynności prawnych osoby prawnej. Wynika to z zapisów Kodeksu Cywilnego z 1994 roku oraz ustawy o NKO. Na podstawie znajdujących się w nich artykułów można wytypować charakterystyczne właściwości prawne dla tego rodzaju form organizacyjnych:

- Związki i zrzeszenia stowarzyszeń niekomercyjnych będące osobami prawnymi stanowią stowarzyszenia różnych podmiotów prawnych, oparte na zasadach korporacyjnych (członkowskich).
- Prawo dobrowolnego przyłączenia się do stowarzyszenia przysługuje nie tylko komercyjnym, lecz także nienastawionym na zysk organizacjom.
- Stowarzyszenie może być wyłącznie organizacją *non profit*.
- Podmioty prawne mogą być członkami dowolnej liczby zrzeszeń (związków).

Jak widać, ustawodawca szczególnie naciska kładzie na fakt, że zrzeszenia i związki stowarzyszeń osób prawnych nie mają prawa ingerować w działalność operacyjną i działalność gospodarczą członków stowarzyszenia. Skutkuje to tym, że zrzeszenia i związki nie odpowiadają z tytułu zobowiązań swoich członków. Z kolei jednak członkowie tychże niekomercyjnych zrzeszeń i związków ponoszą subsydiarną odpowiedzialność z tytułu zobowiązań tworzonej przezeń formacji w wysokości i w trybie przewidzianych przez jej dokumenty założycielskie (KC FR art. 11).

Zrzeszenia i związki podmiotów prawnych na gruncie rosyjskim nie są nową formą partycypacji obywateli w życiu społecznym państwa. Art. 24 Kodeksu Cywilnego RFSRR z 1964 roku przewidywał możliwość tworzenia stowarzyszeń wyłącznie przez podmioty prawne, w tym organizacje spółdzielcze i społeczne²². Do momentu przyjęcia w 1994 roku obecnego Kodeksu Cywilnego FR można było tworzyć różne formy stowarzyszeń, odmienne między sobą pod względem zarówno nazw, jak i statutów, które sankcjonowały występowanie różnorodnych typów organizacyjno-prawnych tychże organizacji. W szczególności w Rekomendacjach dotyczących zakładania stowarzyszeń i innych form dobrowolnych stowarzyszeń przedsiębiorstw socjalistycznych, zatwierdzonych przez przewodniczącego Państwowej Komisji Rady Ministrów ZSRR ds. Reformy Gospodarczej RFSRR z dnia 21 października 1989 roku, wymieniono cztery typy

²² Гражданский кодекс РСФСР от 11.06.1964 г. б/н, [on-line:] <http://www.kremlin.ru/acts/bank/3> – 18 VII 2018.

stowarzyszeń: Międzybranżowe Państwowe Stowarzyszenie (*Межотраслевое государственное объединение – МГО*), koncerny, stowarzyszenia gospodarcze i konsorcja. W Rekomendacjach... wyraźnie stwierdzono, że ich zalecenia nie mają normatywnego, obligatoryjnego zastosowania. Skutkowało to tym, że wraz z przewidzianymi przez ustawodawcę formami stowarzyszeń można było powoływać inne typy organizacji, które nie były sprzeczne z obowiązującymi przepisami²³. W ten sposób republikańska ustawa RSFSR z 25 grudnia 1990 roku № 445-I o przedsiębiorstwach i działalności przedsiębiorczej w art. 13 umożliwiła przedsiębiorstwom łączenie się w związki, zrzeszenia, koncerny oraz stowarzyszenia międzybranżowe, regionalne i inne²⁴. Z kolei art. 23 Podstaw ustawodawstwa cywilnego ZSRR i republik z 31 maja 1991 roku dopuścił tworzenie stowarzyszeń gospodarczych przez ich uczestników w formie zrzeszeń gospodarczych (związków) i koncernów²⁵.

Po 1991 roku w nowej rosyjskiej rzeczywistości ustawodawca w tym aspekcie poszedł jeszcze o krok dalej. Po uprzedniej implementacji wyżej wymienionych form zrzeszeń i związków o radzieckim rodowodzie zezwolił także na powstawanie innych typów formacji podmiotów prawnych w postaci choćby syndykatów. Praktyka przyniosła weryfikację skuteczności nadzoru prawnego wypracowanego w okresie przejściowym państwa rosyjskiego poprzez ewolucję strukturalną tychże stowarzyszeń: jedne działają w przyjętej formacji do dzisiaj, drugie przekształciły się w zrzeszenia, a pozostałe w towarzystwa gospodarcze²⁶.

III.B. Organizacje samoregulujące się (*саморегулируемые организации – СРО*)

Organizacjami samoregulującymi są niekomercyjne formacje powstałe w wyniku zjednoczenia się podmiotów gospodarczych, które łączy albo działalność w danej branży produkującej towary (roboty, usługi), albo konkretna branża w gospodarce, w której działają. Celem działalności organizacji samoregulujących się jest kontroling i regulacje w zakresie ich działalności zawodowej. Wypracowują one normy jakości dotyczące wykonywania pracy, świadczenia usług

²³ А. А. Кирилловых, *Инвестиционное товарищество. Правовые основы организации и деятельности*, Юстицинформ, Москва 2013, с. 17.

²⁴ Закон РСФСР от 25.12.1990 № 445-1 (ред. от 30.11.1994) «О предприятиях и предпринимательской деятельности», [on-line:] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=3891&rnd=4FD9AC42705F6BCA57E90E68765F7498&dst=100223&fld=134#047611286972712163> – 18 VII 2018.

²⁵ «Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик» (утв. ВС СССР 31.05.1991 № 2211-1), [on-line:] <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102011632&rdk=1> – 8 VII 2018.

²⁶ В. В. Кудашкин, *О роли и специфике организационно-правовой формы государственной корпорации в современных экономических условиях*, «Журнал российского права» 2010, № 4, сс. 150–151.

i produkcji produktów, a także oceniają zgodność członkostwa i deklarowanych celów działania z prawnymi wymaganiami, które zobowiązane są wypełniać. We współczesnej Rosji organizacje samoregulujące się funkcjonują w postaci pośrednika między przedsiębiorstwami członkowskimi organizacji samoregulujących się a państwem lub uczestnikami rynku zajmującymi się rozwiązywaniem pojawiających się konfliktów²⁷. Jednak pracują też na rzecz ochrony interesów konsumentów, wykorzystując do tego mechanizmy odpowiedzialności zbiorowej (w tym finansowej). Innym, lecz ważkim polem ich działalności jest w sytuacji zaistnienia konfliktu w środowisku zawodowym skuteczne jego rozwiązanie. Ponadto w związku z przystąpieniem Rosji do Światowej Organizacji Handlu – WTO (16 grudnia 2011 roku) samoregulujące się organizacje miały odgrywać istotną rolę w konwergencji z międzynarodowymi systemami regulującymi działalność zawodową poprzez jej standaryzację i certyfikację w celu zwiększenia konkurencyjności rosyjskiego biznesu i ograniczenia roli państwa w regulowaniu stosunków rynkowych²⁸.

W Rosji procedura tworzenia i działalności organizacji samoregulujących się, jak również kwestie głównych celów oraz nałożonych nań zadań oparte zostały na ustawie federalnej z 2007 roku o organizacjach samoregulujących²⁹ oraz na odrębnej ustawie o organizacjach samoregulujących w sferze rynku finansowego z 2015 roku³⁰.

W oparciu zatem o dwie powyższe ustawy oraz KC FR i ustawę o NKO można dokonać charakterystyki samoregulujących się organizacji pod względem zadań i funkcji, do których wypełniania zostały one powołane:

- a) opracowanie i ustanowienie określonych wymagań dla członków organizacji samoregulującej, w tym wymogów dotyczących przystąpienia do tej organizacji;
- b) prowadzenie rejestru członków związku zgodnie z wymogami ustanowionymi w niniejszej ustawie federalnej;
- c) analiza wyników przedsiębiorstw, członków na podstawie ich raportów;

²⁷ *Саморегулируемые организации как закономерный этап эволюции контрольно-надзорной системы РФ*, [on-line:] <https://www.kp.ru/guide/samoreguliruemye-organizatsii.html> – 25 VII 2018.

²⁸ *Что такое СРО*, [on-line:] <http://sroportal.ru/sro/> – 25 VII 2018.

²⁹ *Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»*, «Российская газета – Федеральный выпуск» 2007, № 4536(0), [on-line:] <https://rg.ru/2007/12/06/samoreg-dok.html> – 25 VII 2018.

³⁰ *Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации“»*, «Российская газета – Федеральный выпуск» 2015, № 6728(157), [on-line:] <https://rg.ru/2015/07/20/sro-dok.html> – 25 VII 2018.

- d) zachowanie transparentności informacyjnej w zakresie działalności członków, publikowanie informacji na jej temat w formie raportów;
- e) organizacja szkoleń i certyfikacji pracowników firm członkowskich;
- f) rozpatrywanie skarg na działania członków organizacji samoregulującej się;
- g) stosowanie środków dyscyplinarnych, zgodnie z ustawodawstwem i wewnętrznymi regulacjami organizacji, w odniesieniu do jej członków;
- h) wypełnianie funkcji trybunału arbitrażowego do rozstrzygania sporów powstałych między członkami samoregulujących się organizacji, a także między nimi a konsumentami towarów (robót, usług) wytwarzanych przez inne osoby, zgodnie z ustawodawstwem dotyczącym sądów arbitrażowych;
- i) reprezentowanie interesów członków organizacji samoregulującej się w sporach lub rozwiązywaniu problemów przez organy państwowe i organy samorządu terytorialnego;
- j) organizacja szkoleń zawodowych lub certyfikacji pracowników członków organizacji samoregulującej się, a także certyfikacji produktów (prac, usług) produkowanych przez członków formacji;
- k) promowanie działalności członków zgodnie z prawem federalnym i wewnętrznymi dokumentami tej organizacji³¹.

Do organizacji samoregulujących można zaliczyć również związki zawodowe (II.B./XVII.D), zrzeszenia i związki pracodawców (III.H.), stowarzyszenia producentów itd. Odrębne miejsce zajmują samoregulujące się organizacje działające w zakresie budownictwa, rekonstrukcji, generalnych remontów inwestycji budowlanych. Są to stowarzyszenia osób prawnych i unitarnych przedsiębiorstw, które biorą czynny udział w procedurach zorientowanych na powyżej przywołane branże gospodarki: budowy, rekonstrukcje i generalne remonty inwestycji budowlanych³².

Zgodnie z ustawodawstwem organizacje samoregulujące się mają prawo stowarzyszać się w zrzeszenia i związki organizacji samoregulujących się, wobec czego w stosunku do nich znajdują zastosowania przepisy odnośnie do procesu powstawania, funkcjonowania, reorganizacji i likwidacji odpowiednie dla tej formuły organizacyjnej.

III.F. Izby handlowo-przemysłowe (*торгово-промышленные палаты – ТПП*)

Izby handlowo-przemysłowe, reprezentując interesy przedsiębiorców rosyjskich, odgrywają ważną rolę w zagranicznej polityce gospodarczej państwa rosyjskiego poprzez odpowiednie oddziaływanie i wpływanie na politykę gospodarczą rządu i państwa, organizowanie środków zapewniających ich członkom ekspansję gospodarczą na rynku krajowym i zagranicznym. Działalność ich

³¹ *Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»...*

³² *Саморегулируемые организации (СРО)*, [on-line:] <http://ppt.ru/info/186> – 25 VII 2018.

zakłada, po pierwsze, gromadzenie i udostępnianie swoim członkom oraz innym zainteresowanym firmom informacji o rynkach towarowych i geograficznych itp.; po drugie, otwieranie za granicą swoich własnych oddziałów handlowych; po trzecie, organizację w państwach trzecich narodowych wystaw handlowo-przemysłowych i pomoc dla eksporterów w aranżacji ekspozycji na wystawach międzynarodowych i targach; po czwarte, tworzenie izb o mieszanym składzie, komitetów i komisji ds. poszerzania więzi gospodarczych; po piąte, śledzenie i badanie wahań koniunktury oraz rejestrację zwyczajów handlowych. Inną istotną rolą izb jest kojarzenie kontrahentów i udostępnianie danych o regułach prowadzenia biznesu za granicą. Stąd też często izby osiągają swoje cele przez opracowywanie i składanie władzom projektów różnych aktów normatywnych dotyczących działalności gospodarczej, wypowiadanie opinii o zamierzonych aktach tworzonych przez inne organizacje, bezpośredni udział swoich przedstawicieli w różnych ciałach kolegialnych rozpatrujących zagadnienia gospodarcze.

W niektórych krajach (USA, Wielka Brytania, Belgia, Szwajcaria, Szwecja, Indie itd.) izby handlowe są zorganizowane w formie instytucji prawa prywatnego i działają na podstawie statutów wypracowanych przez swoich członków. W innych krajach (Francja, Włochy, Finlandia, Austria, Meksyk, Turcja itd.) izby handlowo-przemysłowe występują w formie stowarzyszeń o charakterze publicznoprawnym. Na podstawie obowiązujących w danym kraju przepisów dotyczących handlu organizują oddziały terenowe w kraju, jak i poza jego granicami. Przepisy odnoszą się zarówno do kwestii członkostwa (jakie warunki muszą być spełnione, aby podmiot prawny stał się członkiem formacji), jak i obciążeń podatkowych. Czasami izby handlowe są upoważnione na mocy prawa do wypełniania funkcji administracyjnych.

W Rosji izby handlowo-przemysłowe pojawiły się już w XIX wieku. Do października 1917 roku ich funkcje pełniły komitety giełdowe, które nie tylko pomagały w dokonywaniu transakcji handlowych, ale także uczestniczyły w opracowywaniu przepisów handlowych i przemysłowych, a także działały na rzecz przyciągnięcia zagranicznego kapitału do rosyjskiej gospodarki.

Na początku XX wieku powstały mieszane Izby Handlowe, Rosyjsko-Angielska, Rosyjsko-Amerykańska, Rosyjsko-Belgijska, Rosyjsko-Włoska, Słowiańska, Rosyjsko-Francuska. Występowały one w obronie interesów rosyjskich przedsiębiorców poza granicami imperium, przyczyniając się także do zbliżenia gospodarczego Rosji z innymi państwami.

W czasach sowieckich potrzeba powrotu do praktyki tworzenia izb handlowych i przemysłu okazała się koniecznością, albowiem odbudowa gospodarki radzieckiej nie mogła zostać przeprowadzona w izolacji od kapitału państw obcych. W dobie tzw. Nowej Polityki Ekonomicznej (NEP, 1921–1928) powołano do życia izby, które odpowiedzialne były za wsparcie dla gospodarki radzieckiej w zakresie jej sektora zagranicznego: Północno-Zachodnia Handlowa Izba Regionalna

(Piotrogród, 1921 rok) i Rosyjsko-Wschodnia Izba Handlowa (Moskwa, 1922 rok). W 1932 roku obie izby połączono we Wszechzwiązkową Izbę Handlową, która w 1972 roku została przekształcona w Handlowo-Przemysłową Izbę RFSRR³³.

Organizacjami niekomercyjnymi wspierającymi działalność gospodarczą są izby handlowo-przemysłowe działające w poszczególnych obszarach administracyjnych FR (Kaliningradzka Izba Przemysłowo-Handlowa, Petersburska Izba Przemysłowo-Handlowa, Moskiewska Izba Przemysłowo-Handlowa czy Centralno-Sybirską Izba Przemysłowo-Handlowa³⁴ oraz Izba Przemysłowo-Handlowa Żydowskiego Obwodu Autonomicznego, Obwodu Niżnowgorodskiego, Primorskiego Kraju, Obwodu Ulianowskiego i Woroneskiego³⁵). Instytucją scalającą regionalne oddziały jest Izba Handlowo-Przemysłowa Federacji Rosyjskiej, pozarządowa organizacja *non profit* utworzona z inicjatywy izb handlowo-przemysłowych, rosyjskich organizacji komercyjnych i niekomercyjnych oraz indywidualnych przedsiębiorców. 19 października 1991 roku Zjazd Założycielski IHP RFSRR powołał do życia izbę złożoną z 19 regionalnych oddziałów oraz wielu innych podmiotów prawa publicznego zrzeszonych w stowarzyszeniach *non profit*, którym przyświecały następujące cele:

- a) wspieranie rozwoju struktur przedsiębiorczości na wszystkich szczeblach;
- b) wspieranie polityki przemysłowej, finansowej, handlowej, naukowej, kadrowej i informacyjnej, która przyczynia się do rozwoju struktur przedsiębiorczości;
- c) regulowanie stosunków przedsiębiorców z ich partnerami społecznymi;
- d) tworzenie sprzyjających warunków dla działalności ekonomicznej i organizowania interakcji między podmiotami gospodarczymi;
- e) interakcja podmiotów gospodarczych z organami państwowymi i organami samorządu terytorialnego;
- f) współpraca handlowa i gospodarcza, inwestycyjna i naukowo-techniczna przedsiębiorców Federacji Rosyjskiej z przedsiębiorcami z zagranicy;
- g) koordynacja i reprezentacja interesów wszystkich członków Izby Handlowo-Przemysłowej Rosji, przedsiębiorców i ich stowarzyszeń, niezależnie od ich własności, podporządkowania i lokalizacji na terytorium Federacji Rosyjskiej³⁶.

³³ В. И. Федотов, *Три эпохи в одном веке. К 100-летию первого закона в России «Об учреждении торгово-промышленных палат»*, «Издательские решения», Москва 2017, ss. 30–34.

³⁴ *Warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Federacji Rosyjskiej. Oczekiwania wobec firm i partnerów z Małopolski*, Raport przygotowany w ramach projektu „Business in Małopolska – Partnership Network” realizowanego w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013, działanie 8.2 „Budowanie pozycji Małopolski w europejskich sieciach współpracy”, Kraków 2014, s. 15.

³⁵ *Торгово-промышленная палата Российской Федерации*, [on-line:] https://tpprf.ru/ru/reg_docs/ – 24 VII 2018.

³⁶ *Устав Торгово-промышленной палаты Российской Федерации*, Москва 2016, [on-line:] <http://tpprf.ru/common/upload/pravo/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%A2%D0%9F%D0%9F%20%D0%A0%D0%A4.pdf> – 24 VII 2018.

Podstawę prawną dla funkcjonowania Izby Handlowo-Przemysłowej FR stanowią następujące regulacje prawne: Konstytucja FR, ustawa federalna o organizacjach niekomercyjnych, ustawa Federacji Rosyjskiej o izbach handlowo-przemysłowych w Federacji Rosyjskiej³⁷, inne ustawy Federacji Rosyjskiej, dekrety prezydenta Federacji Rosyjskiej, decyzje i zarządzenia Rządu Federacji Rosyjskiej i Statut Izby Handlowo-Przemysłowej Federacji Rosyjskiej³⁸. Ponadto do izb odnoszą się zapisy Kodeksu Cywilnego FR, które porządkują kwestie występowania tej formacji jako osoby prawnej, reżimu jej powstawania, dokumentów założycielskich, prawnych aspektów jej rejestracji oraz poszczególnych regulacji dotyczących struktur tworzących Izbę Handlowo-Przemysłową.

III.H. Zrzeszenia pracodawców (*Объединения работодателей*)

Stowarzyszenie pracodawców jest organizacją *non profit*, która zrzesza pracodawców na zasadzie dobrowolności reprezentowania interesów i ochrony praw swoich członków w stosunkach ze związkami zawodowymi, organami rządowymi i samorządami. Jest ono rodzajem zrzeszenia (związku) tworzonym przez podmioty prawne i/lub podmioty fizyczne, które należy do grona społecznie zorientowanych organizacji niekomercyjnych (SO NKO).

Bazowymi aktami regulującymi powstawanie i funkcjonowanie stowarzyszenia są Konstytucja FR, międzynarodowe trakty ratyfikowane przez Rosję, ale przede wszystkim ustawa federalna z 2002 roku o stowarzyszeniach pracodawców³⁹, w myśl której stowarzyszenia pracodawców samodzielnie określają plan swoich działań poprzez:

- a) własne programy i statuty;
- b) wdrażanie pomysłów w obszarach stosunków społecznych i pracy oraz związanych z nimi stosunków gospodarczych;
- c) kształcenie zawodowe;
- d) ochronę zdrowia pracowników w zakładach pracy;
- e) promocję zatrudnienia;
- f) promocję ubezpieczeń społecznych;

³⁷ *Российская Федерация Закон от 7 июля 1993 года № 5340-I «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации»* (в ред. Федеральных законов от 19.05.1995 № 82-ФЗ, от 21.03.2002 № 31-ФЗ, от 08.12.2003 № 169-ФЗ, от 29.04.2008 № 54-ФЗ, от 23.07.2008 № 160-ФЗ, от 05.05.2014 № 106-ФЗ, от 24.11.2014 № 358-ФЗ, от 30.12.2015 № 451-ФЗ, с изм., внесенными Федеральным законом от 29.12.2015 № 409-ФЗ), [on-line:] <http://tpprf.ru/common/upload/pravo/%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D.pdf> – 24 VII 2018.

³⁸ *Устав Торгово-промышленной палаты Российской Федерации...*

³⁹ *Федеральный закон от 27.11.2002 № 156-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об объединениях работодателей»*, [on-line:] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=189617&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.3281472394399102#035398166771711326> – 25 VII 2018.

- g) działalność na rzecz rozwiązywania nabrzmiałych problemów społecznych;
- h) wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (art. 1.1 ustawy).

W stosunku do procesu powstawania i działalności stowarzyszeń wypowiada się również ustawa federalna o organizacjach *non profit*. W zależności od tego, która kategoria pracodawców tworzy organizację, ta ostatnia może przyjmować następujące formy organizacyjne:

- a) stowarzyszenie społeczne (dobrowolne stowarzyszenie obywateli-pracodawców);
- b) stowarzyszenie osób prawnych (zrzeszenie lub związek);
- c) niekomercyjne partnerstwo (organizacja ustanowiona przez obywateli i/lub podmioty prawne).

Wszystkie stowarzyszenia pracodawców, niezależnie od ich rodzaju, są organizacjami niekomercyjnymi opartymi na zasadzie członkostwa. W statucie stowarzyszenia zdefiniowane są cele, które obejmują, po pierwsze, udział w systemie partnerstwa społecznego; po drugie, uczestnictwo w działalności organów trójstronnych – Rosyjska Trójstronna Komisja ds. Regulacji Społeczno-Pracowniczych Stosunków – w zakresie regulacji zbiorczych i indywidualnych umów pracowniczych, rozwiązywania zbiorowych sporów pracowniczych czy też wypracowywania zasad zawierania umów w ramach pracowniczych układów zbiorowych; po trzecie, monitorowanie wypełniania zobowiązań podjętych w takich umowach zarówno przez jej członków, jak i przez inne organizacje, w których prawo pracy dopuszcza zawieranie takich umów⁴⁰. Tak zdefiniowany obszar działalności sytuuje zrzeszenia pracodawców w gronie organizacji SO NKO.

IV. Towarzystwa właścicieli nieruchomości, w tym członkowie Towarzystwa właścicieli domów (*Товарищества собственников недвижимости, к которым относятся в том числе товарищества собственников жилья – ТСЖ*)

Towarzystwo właścicieli nieruchomości, w ramach którego reprezentowane są interesy członków Towarzystwa właścicieli domów oraz właścicieli lokali w budynku, w tym w budynku mieszkalnym, lub w kilku budynkach, kamienic, dacz, sadów, ogrodów lub działek daczowych itp. stanowi przykład dobrowolnego stowarzyszenia, stworzonego przez nich dla wspólnego posiadania, użytkowania i w granicach ustanowionych przez prawo rozporządzania własnością (nierucho-

⁴⁰ С. Н. Мореева, *Объединения работодателей. Что за звери и когда их пересчитают?*, [on-line:] http://regforum.ru/posts/1798_obedineniya_rabotodateley_chno_zh_zveri_i_kogda_ih_pereschitayut/ – 25 VII 2018.

mością), na mocy prawa będącego w ich wspólnym posiadaniu lub w powszechnym użyciu, a także dla osiągnięcia innych celów określonych przez prawo.

Typowymi przykładami towarzystw właścicieli nieruchomości są wzmiankowane powyżej: (IV.A.) towarzystwa właścicieli lokali i mieszkań (*объединения собственников помещений в здании*), (IV.B.) towarzystwa właścicieli lokali i mieszkań w bloku mieszkalnym (*объединения собственников помещений в здании, в том числе в многоквартирном доме, или в нескольких зданиях*), (IV.C.) towarzystwa właścicieli apartamentów (*объединения собственников жилых домов*) oraz (IV.D.) towarzystwa właścicieli dacz (*дачные потребительские кооперативы*), (IV.E.) towarzystwa właścicieli ogrodów – ogrodnicze spółdzielnie konsumenckie (*садоводческие потребительские кооперативы*), (IV.F.) towarzystwa właścicieli sadów (*огороднические потребительские кооперативы*), a także (IV.G.) towarzystwa właścicieli działek ziemskich na daczach (*дачные некоммерческие товарищества собственников земельного участка*), (IV.H.) towarzystwa właścicieli budynków na daczach (*объединение собственников дачных домов*).

Podstawy prawne, które w sposób szczegółowy regulują kwestie związane z funkcjonowaniem tego rodzaju formacji organizacyjnych, stanowią Kodeks Mieszkaniowy FR z 2004 roku⁴¹, List Ministerstwa Budownictwa i Mieszkalnictwa oraz Usług Komunalnych FR z 2015 roku⁴² oraz wzmiankowany powyżej KC FR z 1994 roku. W oparciu o ich treść zostanie przeprowadzona dalsza analiza funkcjonowania formy uczestnictwa społecznego w rosyjskiej rzeczywistości, jaką są towarzystwa właścicieli nieruchomości.

V. Zarejestrowane w Państwowym Rejestrze Stowarzyszeń Kozackich w Federacji Rosyjskiej Stowarzyszenia Kozackie (*Казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации*)

Stowarzyszenia Kozackie uznane są pośród stowarzyszeń obywateli i wpisane do Państwowego Rejestru Stowarzyszeń Kozackich w Federacji Rosyjskiej⁴³, stworzone w celu zachowania tradycyjnego sposobu życia, zarządzania i kultury rosyjskich Kozaków, a także do innych celów, określonych w ustawie federalnej

⁴¹ «Жилищный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 04.06.2018, с изм. от 10.07.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.07.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057/ – 25 VII 2018.

⁴² Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации ПИСЬМО от 6 мая 2015 г. № 13327-ОД/04 «О товариществах собственников недвижимости», [on-line:] http://rulaws.ru/acts/Pismo-Minstroya-Rossii-ot-06.05.2015-N-13327-od_04/ – 25 VII 2018.

⁴³ Указ Президента РФ от 09.08.1995 № 835 (ред. от 17.10.2013) «О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации», [on-line:] <http://legalacts.ru/doc/ukaz-prezidenta-rf-ot-09081995-n-835/> – 25 VII 2018.

z 5 grudnia 2005 roku. № 154-FZ o służbie państwowej rosyjskich Kozaków⁴⁴. Członkowie społeczności, działając na zasadzie dobrowolności, biorą na siebie obowiązki wynikające z wypełniania przez nich zadań służby państwowej lub innej w sposób przewidziany prawem.

Formacje kozackie odróżniają się od innych struktur społecznych działających na terytorium FR dwiema osobliwościami. Jedna z nich odnosi się do wypełniania przez ich członków obowiązków wynikających z trojkiego rodzaju służby na rzecz państwa: państwowej służby cywilnej, służby wojskowej w postaci zorganizowanych jednostek w siłach zbrojnych Federacji Rosyjskiej i innych formacjach militarnych oraz służby porządkowej. W związku z tym, po pierwsze, udzielają pomocy organom państwowym w organizacji i prowadzeniu wojskowej rejestracji członków społeczności kozackich; po drugie, biorą udział w działaniach na rzecz zapobiegania i likwidacji sytuacji kryzysowych oraz eliminacji klęsk żywiołowych; po trzecie, stoją na straży ochrony porządku publicznego, poprzez wspieranie działań innych służb na rzecz ochrony środowiska i przeciwpożarowych oraz w walce z terroryzmem. Druga osobliwość wynika z faktu, iż społeczności kozackie są organizacjami, które działają nie dla zysku. Prowadzi to do kwestii zdefiniowania, na ile bądź w jakim zakresie Stowarzyszenia Kozackie faktycznie są typowymi *non-commercial organizations*, a na ile jednak instytucjami państwowymi. Odpowiedź związana jest z funkcjami nałożonymi na nie ze strony państwa. Jeżeli działania ich odnoszą się do głównych celów organizacji niekomercyjnych – są organizacjami *non profit*; w innym przypadku – status jest zgoła odmienny.

Warto zwrócić uwagę, że w odróżnieniu od ustawy o stowarzyszeniach, w której znajdują się zarysy struktury terytorialnego podziału Stowarzyszeń Kozackich, ustawa o NKO stanowi, że mogą one przyjmować terenowe rozwiązania strukturalne w postaci: (V.A.) chutorów, stanic i grodzkich społeczności, (V.B.) rejonowych jurt, (V.C.) obwodowych wspólnot i (V.D.) wojskowych społeczności kozackich, nie dając jednak pełnej wykładni definicyjnej tychże jednostek. Czyni to dopiero wzmiankowana już ustawa o służbie państwowej Kozaków. W opinii rosyjskich jurystów braki te stanowią dość znaczące uchybienie w procesie legislacyjnym, tym bardziej że społeczności kozackie są w pierwszym rzędzie przez ustawodawcę traktowane jako formacje niekomercyjne, wobec których znajdować winna zastosowanie ustawa o organizacjach *non profit*⁴⁵.

Wymienione w Kodeksie Cywilnym w części 1 (art. 123.15), zarejestrowane w Państwowym Rejestrze Stowarzyszeń Kozackich w Federacji Rosyjskiej

⁴⁴ Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества», «Российская газета – Федеральный выпуск» 2005, № 3945(0), [on-line:] <https://rg.ru/2005/12/08/kazachestvo.html> – 15 VII 2018.

⁴⁵ О. А. Кожевников, *Право некоммерческих организаций. Учебное пособие*, Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», Москва 2012, с. 120.

Stowarzyszenia Kozackie stanowią przykład formy samoorganizacji obywateli, których łączy wspólnota interesów ukierunkowanych na odrodzenie tradycji rosyjskiego kozactwa, obrony jego praw, zachowania tradycyjnych wzorców życia czy też wytworów kultury oraz modelu gospodarowania (art. 6.2). Pod względem struktury terenowej organizacji Stowarzyszenia Kozackie mogą działać w postaci:

- chutorów, stanic czy grodzkich społeczności kozackich (V.A.) – pierwotnej formy organizacyjnej, w której zrzeszają się członkowie wraz z rodzinami, zamieszkujący jeden czy kilka wiejskich lub miejskich osiedli lub innych osad, które spełniają wymagania stawiane sformalizowanym organizacjom;
- rejonowych jurt (V.B.) – powstają na drodze połączenia chutorów, stanic i grodzkich kozackich stowarzyszeń;
- obwodów zrzeszających wspólnoty kozackie (V.C.) – powstają na drodze zrzeszenia się rejonowych osiedli jurt z chutorami oraz stanic z grodzkimi stowarzyszeniami, pod warunkiem wszakże, że nie wchodzi one w skład rejonowych jurt kozackich;
- wojskowych wspólnot kozackich (V.D.) – to formacje, w których skład wchodzi obwodowe Stowarzyszenia Kozackie, których działalność obejmuje terytoria albo dwóch lub większej liczby podmiotów FR, albo jednego podmiotu, który jednakże powstał w wyniku zjednoczenia się dwóch lub większej liczby podmiotów Rosji⁴⁶.

VI. Społeczności Rdzennych Małolicznych Ludów Federacji Rosyjskiej (Общины коренных малочисленных народов Российской Федерации)

Społeczności Rdzennych Małolicznych Ludów Federacji Rosyjskiej są dobrowolnymi stowarzyszeniami obywateli należących do wspólnot zrzeszających autochtoniczną ludność zamieszkującą obszary Rosji Północnej, Syberii i Dalekiego Wschodu. Struktury te grupują obywateli FR, którzy w celu ochrony pierwotnego siedliska, zachowania i rozwoju tradycyjnego sposobu życia, zarządzania, rzemiosła i kultury stowarzyszają się, wykorzystując jako element definiujących ich odmienność, a zarazem wiążący pokrewieństwo i/lub więzi, wynikające z przynależności terytorialno-sąsiedzkiej.

Szczegółowymi dokumentami dla tych społeczności jest ustawa o NKO oraz ustawa o ogólnych zasadach organizacji Społeczności Rdzennych Małolicznych Ludów Północy, Syberii i Dalekiego Wschodu z 2000 roku⁴⁷, zatem szczegóły ich działalności zostaną przybliżone w oparciu o analizę jej treści.

⁴⁶ *Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»...*

⁴⁷ *Федеральный закон от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 21.03.2002 № 31-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-*

Społeczności Rdzennych Małolicznych Ludów Federacji Rosyjskiej stanowią przykład dobrowolnie tworzonej organizacji z inicjatywy członków będących reprezentantami tychże społeczności. Szczegóły organizacyjne dodane zostały do ustawy w czerwcu 2018 roku⁴⁸, stając się kontynuacją zapisów Kodeksu Cywilnego FR z 2014 roku (art. 123.16). Obszary, na których miał obowiązywać ten typ formacji, zostały określone w art. 8 ustawy federalnej z 20 lipca 2000 roku o ogólnych zasadach organizacji Społeczności Rdzennych Małolicznych Ludów Federacji Rosyjskiej i obejmowały tereny Północy, Syberii i Dalekiego Wschodu FR⁴⁹.

VII. Izby adwokackie (*Адвокатские палаты*)

Izby adwokackie są organizacjami nienastawionymi na zysk, opartymi na obowiązkowym członkostwie i utworzonymi w formie izb adwokackich poszczególnych podmiotów FR, które wchodzi w skład Federalnej Izby Adwokackiej Federacji Rosyjskiej, by realizować cele przewidziane przez ustawodawstwo dotyczące rzecznictwa i zawodów prawniczych. Zarówno na poziomie izb adwokackich w podmiotach FR, jak i na poziomie Izby Adwokackiej FR obowiązuje wzmiankowana zasada członkostwa, przy czym odpowiednio do szczebla jest mowa o członkostwie adwokatów tworzących Izbę Adwokacką w podmiocie FR albo o członkostwie izb w podmiotach na poziomie państwa. Podstawę prawną tej formy stanowi ta część ustawodawstwa, która odnosi się do działalności adwokackiej oraz adwokatury. Zatem szczegóły działalności izb adwokackich jako organizacji niekomercyjnych zostaną przybliżone w oparciu o analizę treści ustawy federalnej o działalności adwokackiej i adwokaturze⁵⁰.

Nowelizacja ustawodawstwa w zakresie funkcjonowania adwokatury w Rosji w opinii ekspertów jurystów świadczy o przybliżaniu prawniczej działalności adwokata do standardów pracy państwowego lub miejskiego urzędnika. Stąd też umieszczenie tych dwu form społecznej aktywności instytucji adwokackich w postaci podmiotu prawnego było realizacją objętej przez decydentów strategii.

ФЗ, от 02.02.2006 № 19-ФЗ, от 28.12.2013 № 396-ФЗ, от 27.06.2018 № 164-ФЗ), [on-line:] <http://constitution.garant.ru/act/right/180406/> – 25 VII 2018.

⁴⁸ Федеральный Закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части приведения к единообразию терминологии, касающейся коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 27.06.2018 № 164-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/550499551> – 15 VII 2018.

⁴⁹ Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 20.07.2000 № 104-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27908/ – 15 VII 2018.

⁵⁰ Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» от 31.05.2002 № 63-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36945/ – 27 VII 2018.

Wniesione do ustawy o działalności adwokackiej i adwokaturze poprawki zmieniły strukturę funkcjonowania izb adwokackich zgodnie z następującymi aspektami:

- a) wprowadzono termin „adwokackie zapytanie” (*адвокатский запрос*)⁵¹ wraz z odpowiedzialnością administracyjną za niedostarczenie wymaganych informacji;
- b) wzrosło znaczenie certyfikacji adwokackiej;
- c) wprowadzono dodatkowe przesłanki do odebrania prawa wykonywania zawodu adwokata w sytuacji, kiedy miało miejsce ujawnienie informacji lub inne niezgodne z prawem ich wykorzystanie;
- d) wprowadzono minimalny staż zawodowy, na bazie którego adwokat będzie mógł otworzyć kancelarię adwokacką bądź adwokacką instytucję wsparcia;
- e) przez zmiany w ustawie o adwokaturze wprowadzono obowiązek płatności składek ubezpieczeniowych niezależnie od wysokości zarobków;
- f) zatwierdzono prawa przewodniczącego Federalnej Izby Adwokackiej FR do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego;
- g) w celu regulowania i nadzoru działania zespołów adwokackich utworzono Komisję ds. Etyki i Standardów⁵².

W procesie nowelizacji ustawodawstwa dotyczącego poprawy jakości funkcjonowania instytucji rzecznictwa i instytucji prawniczych wziąć mieli udział także sami adwokaci, zrzeszeni w strukturach niekomercyjnych, które miały w tym zainicjowanym przez decydentów procesie wspierać państwo.

VIII. Adwokackie instytucje wsparcia, będące podmiotami prawnymi (*Адвокатские образования, являющиеся юридическими лицами*)

W tym samym duchu i na podstawie tej samej ustawy o działalności adwokackiej i adwokaturze ustawodawca odniósł się do niekomercyjnych podmiotów prawnych, których głównym celem było podniesienie prestiżu zawodu adwo-

⁵¹ Z dniem 13 czerwca 2016 roku do ustawy o działalności adwokackiej wprowadzono możliwość składania przez adwokatów tzw. zapytania adwokackiego, które stanowi oficjalny wniosek skierowany przez adwokatów do różnych instytucji państwowych, regionalnych i samorządowych oraz stowarzyszeń społecznych o dostarczenie certyfikatów, cech i innych dokumentów wymaganych do świadczenia wykwalifikowanej pomocy prawnej. Na skuteczność zastosowania tego przepisu w praktyce wpływa brak w ustawodawstwie odpowiednich reguł procedury udzielania informacji, jak i zastosowania sankcji wobec instytucji, które uchylają się od tegoż zobowiązania. Zob. Л. М. Лялин, *Адвокатский запрос. Право адвокатов на сбор информации*, [on-line:] <http://taxpravo.ru/analitika/statya-386841-advokatskiy-zapros-pravo-advokatov-na-sbor-informatsii> – 27 VII 2018.

⁵² *Закон об адвокатуре*, [on-line:] <https://210fz.ru/zakon-ob-advokature/> – 27 VII 2018.

kata. Powołując adwokackie instytucje wsparcia, zamierzano również nad nimi rozciągnąć kontrolę państwową zorientowaną na urzeczywistnienie strategii upodmiotowienia zawodu adwokata według standardów obowiązujących urzędników państwowych lub municypalnych (art. 20).

Zgodnie z art. 123.16 KC FR adwokackie instytucje wsparcia, będące podmiotami prawnymi, mogą być powoływane w następujących formach: (VIII.A.) kolegium adwokackiego (*коллегия адвокатов*), (VIII.B.) kancelarii prawnej (*адвокатский кабинет*), (VIII.C.) biura prawnego (*адвокатское бюро*) lub (VIII.D.) punktu konsultacji prawnych (*юридическая консультация*). Tak więc ta struktura jest stowarzyszeniem praktykujących prawników, którzy świadczą swoje usługi dla społeczeństwa.

Jeśli chodzi o działalność adwokackich instytucji wsparcia jako organizacji *non profit*, stwierdzić należy, że praktycznie nie różni się ona od podmiotów komercyjnych. Zatrudnieni w tych instytucjach prawnicy zapewniają wsparcie prawne i pomoc swoim klientom i otrzymują za to wynagrodzenie. Warto jednak zaznaczyć, że jako podmioty będące osobami prawnymi ponoszą oni – prawnicy – odpowiedzialność cywilną zgodnie z prawem. Ponadto instytucje te muszą wyraźnie przestrzegać wszystkich przepisów prawa, które mają zastosowanie do takich struktur.

Szczegóły ich powstawania i funkcjonowania zostaną przywołane w oparciu o powyższą ustawę federalną⁵³, Kodeks Cywilny FR oraz ustawę o NKO.

IX. Izby notarialne (*Нотариальные палаты*)

Izby notariuszy są organizacjami niekomercyjnymi, które reprezentują stowarzyszenia zawodowe oparte na obowiązkowym członkostwie i tworzone są w formie izby notarialnej podmiotu założycielskiego Federacji Rosyjskiej lub Federalnej Izby Notarialnej, by realizować cele przewidziane przez prawo notarialne.

Izba notarialna podmiotu Federacji Rosyjskiej jest organizacją *non profit* reprezentującą stowarzyszenie zawodowe oparte na obowiązkowym członkostwie notariuszy wykonujących prywatną praktykę. Federalna Izba Notarialna jest organizacją *non profit* reprezentującą profesjonalne stowarzyszenie izb notarialnych podmiotów Federacji Rosyjskiej w oparciu o ich obowiązkowe członkostwo. W stosunku do obu rodzajów izb notarialnych obowiązują przepisy prawne – federalne i indywidualne każdego z podmiotów, na którego terenie działają izby notarialne, oraz odrębne statuty jednostkowej formacji notarialnej.

⁵³ *Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» от 31.05.2002 № 63-ФЗ (последняя редакция)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36945/ – 27 VII 2018.

Podstawą prawną dla tej formy stanowią Podstawy Ustawodawstwa o notariacie⁵⁴, zatem szczególności ich działalności zostaną przybliżone w oparciu o analizę jej treści. Na drodze nowelizacji części 1 Kodeksu Cywilnego izby notarialne zyskały status organizacji niekomercyjnych – instytucji zachowujących podmiotowość prawną⁵⁵, toteż w dalszej analizie tychże formacji zostaną wykorzystane odpowiednio przepisy KC FR oraz ustaw o stowarzyszeniach i o NKO.

Do grona **unitarnych organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego** na podstawie przepisów Kodeksu Cywilnego FR zalicza się, co następuje:

X. Fundacje (Фонды):

- X.A. fundację niekomercyjną (*некоммерческий фонд*),
- X.B. fundację społeczną (*общественный фонд*),
- X.C. fundacje emerytalne (*пенсионные фонды*),
- X.D. fundację prywatną (*частный фонд*),
- X.E. fundacje korporacyjne (*корпоративные фонды*),
- X.F. fundacje państwowe (*государственные фонды*),
- X.G. fundacje społeczno-państwowe (*общественно-государственные фонды*),
- X.H. fundusze (fundacje) spadkowe (*наследственные фонды*);

XI. Instytucje (Учреждения):

- XI.A. instytucję państwową (*государственные учреждения*),
- XI.B. instytucję municypalną (*муниципальные учреждения*),
- XI.C. instytucję prywatną (*частное учреждение*),
- XI.D. instytucję budżetową (*бюджетные учреждения*),
- XI.E. instytucję społeczną (*общественное учреждение*),
- XI.F. instytucje dobroczynne (*благотворительные учреждения*),
- XI.G. instytucje edukacyjne (*образовательные учреждения*),
- XI.H. instytucje kultury (*культурные учреждения*),
- XI.I. instytucje medyczne (*медицинские учреждения*),
- XI.J. instytucje naukowe (*научные учреждения*);

⁵⁴ «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1) (ред. от 23.05.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1581/ – 28 VII 2018.

⁵⁵ Федеральный закон от 7 февраля 2017 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации в части установления отдельной организационно-правовой формы для Федеральной нотариальной палаты и нотариальных палат субъектов Российской Федерации», «Российская газета – Федеральный выпуск» 2017, № 7196(30), [on-line:] <https://rg.ru/2017/02/10/zakonnotarial-dok.html> – 28 VII 2018.

XII. Autonomiczne organizacje niekomercyjne (*Автономные некоммерческие организации – АНО*);

XIII. Organizacje religijne (*Религиозные организации*):

XIII.A. scentralizowane,

XIII.B. lokalne,

XIII.C. związek wyznaniowy.

X. Fundacje (*Фонды*)

Fundacja na potrzeby KC FR jest jednolitą organizacją *non profit*, która nie ma członkostwa, ustanowioną przez obywateli i/lub podmioty prawne na podstawie dobrowolnych składek majątkowych realizujących cele charytatywne, kulturalne, edukacyjne lub inne społeczne, społecznie użyteczne.

W KC FR wytypowano trzy rodzaje dopuszczalnych przez prawo fundacji: (X.B./XVII.H.) społeczne, (XIX.A.) charytatywne i (X.C.) emerytalne. Z kolei ustawy bazowe dodały do (X.B./XVII.H.) fundacji społecznych (X.D.) prywatne, (X.E.) korporacyjne, (X.F.) państwowe i (X.G.) społeczno-państwowe (ustawa o stowarzyszeniach), jak również doprecyzowały (X.B./XVII.H.) fundacje społeczne i (XIX.A.) charytatywne jako szczególny typ (X.A.) fundacji niekomercyjnej (ustawa o NKO) oraz (X.H.) fundacje spadkowe.

XI. Instytucje (*Учреждения*)

Instytucja jest uznawana za jednolitą niekomercyjną organizację stworzoną przez właściciela do pełnienia funkcji kierowniczych, społeczno-kulturalnych lub innych o charakterze niehandlowym. Do niekomercyjnych unitarnych instytucji ustawodawca zaliczył także (XI.A.) państwowe (*государственные учреждения*; m.in. Rosyjska Akademia Nauk), (XI.B.) municypalne (*муниципальные учреждения*) i (XI.D.) budżetowe (*бюджетные учреждения*), przy czym cechą je odróżniającą będzie źródło finansowania. Z tego względu można wskazać instytucje o finansowaniu ze środków pochodzących ze skarbu państwa (publiczne), z innych terenowych i regionalnych środków budżetowych (budżetowe) lub też zachowujące autonomię w tym względzie (autonomiczne). Instytucje państwowe lub municypalne mogą zostać przekształcone w niekomercyjne organizacje o innej formie organizacyjno-prawnej w przypadkach przewidzianych przez prawo. Pośród dopuszczalnych form unitarnych instytucji odnaleźć można również (XI.C.) instytucje prywatne, których założyciel ma prawo do przekształcenia ich w autonomiczną organizację niekomercyjną lub fundację *non profit* oraz instytucję społeczną (XI.E./XVII.K.).

Ze względu natomiast na wypełniane przez instytucje cele można wskazać na występowanie instytucji (XI.F./XIX.B.) dobroczynnych/charytatywnych,

(XI.G.) edukacyjnych, (XI.H.) kultury (obejmujące swym zasięgiem m.in. muzea czy biblioteki), (XI.I.) medycznych czy też (XI.J.) naukowych.

Specyficzną formę aktywności społecznej, której ustawodawca poświęcił dużo uwagi, stanowią instytucje prywatne. Art. 9 ustawy o organizacjach komercyjnych, odwołując się do art. 123.21–123.23 KC FR, określił, że jest to organizacja:

- nieoparta na członkostwie;
- niedysponująca prawem własności wobec nieruchomości przekazanej przez jej założyciela;
- w całości lub częściowo finansowana przez właściciela nieruchomości;
- w której jeżeli środki instytucji są niewystarczające, subsydiarną odpowiedzialność z tytułu zobowiązań instytucji ponosi jej właściciel;
- której cele działania to realizacja funkcji związanych z zarządzaniem, funkcji społeczno-kulturalnych lub innych o charakterze niekomercyjnym;
- której zarządzaniem i majątkiem zajmują się osoby wyznaczone przez założyciela (założycieli), zwykle jednoosobowy organ wykonawczy.

Ustawodawca w zależności od statusu założyciela instytucji podzielił instytucje na trzy grupy.

Grupę pierwszą stanowią instytucje prywatne (XI.C.) (**частные учреждения**), powoływane przez osoby prywatne albo osoby prawne (art. 9).

Instytucje państwowe (XI.A.) i municypalne (XI.B.), których założycielami są różnego szczebla organy władzy Federacji Rosyjskiej, podmioty FR lub organy municypalne, tworzą grupę drugą. W niej wyodrębniono instytucje:

- autonomiczne (**автономные учреждения**) – organizacje *non profit* założone przez Federację Rosyjską, podmiot FR lub podmiot municypalny w celu wykonywania pracy, świadczenia usług w zakresie realizacji uprawnień władz państwowych przewidzianych w ustawodawstwie Federacji Rosyjskiej, uprawnienia organów samorządu terytorialnego w dziedzinach nauki, edukacji, zdrowia, kultury, ochrony socjalnej, zatrudnienia, kultury i sportu, a także w innych sferach w przypadkach ustanowionych przez prawo federalne⁵⁶;
- budżetowe (**бюджетные учреждения**) – organizacje *non profit* założone przez Federację Rosyjską, podmiot FR lub podmiot municypalny do wykonywania pracy i świadczenia usług w celu zapewnienia realizacji uprawnień władz państwowych (organów państwowych) lub organów

⁵⁶ Więcej szczegółów na temat statusu prawnego i działalności instytucji autonomicznych, reżimu podczas ich tworzenia, reorganizacji i likwidacji, wytwarzania majątku i zarządzania nim, zasad dotyczących zarządzania autonomicznymi instytucjami oraz regulacji relacji instytucji z założycielami, uczestnikami stosunków cywilnych i odpowiedzialności za wywiązywanie się ze zobowiązań zostało zawartych w ustawie o instytucjach autonomicznych. *Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ Об автономных учреждениях*, «Российская газета – Федеральный выпуск» 2006, № 4216(0), [on-line:] <https://rg.ru/2006/11/08/zakon-doc.html> – 16 VII 2018.

samorządu terytorialnego w dziedzinach nauki, edukacji, zdrowia, kultury, ochrony socjalnej, zatrudnienia ludności, kultury fizycznej i sportu, a także w innych sferach;

- publiczne (**казенные учреждения**) – państwowe lub municypalne instytucje, które wykonują świadczenia usług państwowych (miejskich), prace i/lub funkcje państwowe (miejskie) w celu zapewnienia realizacji uprawnień władz państwowych (organów państwowych) lub organów samorządu terytorialnego przewidzianych w ustawodawstwie Federacji Rosyjskiej, co odbywa się ze środków publicznego finansowania na podstawie preliminarza budżetowego (art. 9.1).

Grupę trzecią tworzą instytucje budżetowe (XI.D.) (**бюджетные учреждения**), których założycielem mogą być wyłącznie Federacja Rosyjska, podmioty FR lub organy municypalne. Celem utworzenia instytucji budżetowej jest prowadzenie prac i świadczenie usług w celu zapewnienia realizacji uprawnień przewidzianych odpowiednio przez ustawodawstwo Federacji Rosyjskiej władzy państwowej (organów państwowych) lub organów samorządu terytorialnego, najlepiej w dziedzinie nauki, edukacji, zdrowia, kultury, ochrony socjalnej, zatrudnienia, kultury fizycznej i sportu, ale także w innych obszarach, które nie są wykluczone (art. 9.2).

XII. Autonomiczne organizacje niekomercyjne (Автономные некоммерческие организации – АНО**)**

Autonomiczna organizacja niekomercyjna jest unitarną organizacją *non profit*, która nie ma członkostwa i jest tworzona na podstawie wkładu majątkowego wnoszonego przez obywateli i/lub podmioty prawne (w tym organy władzy municypalnej⁵⁷). Celem, który przyświeca tej formie partycypacji obywatelskiej, jest świadczenie usług w dziedzinach edukacji, zdrowia, kultury, nauki, prawa, kultury fizycznej i sportu i innych sfer działalności niekomercyjnej. Założyciele formacji są uprawnieni do korzystania z usług autonomicznej organizacji niekomercyjnej jedynie na takich samych warunkach jak inne osoby.

Podstawowym źródłem finansowania działalności są dobrowolne wpłaty członkowskie. Innym sposobem powoływania do życia organizacji jest przekształcenie podmiotu prawnego o odmiennej formie organizacyjno-prawnej w autonomiczną organizację *non profit* (ustawa o NKO, art. 10). Z kolei autonomiczna organizacja niekomercyjna sama może przeorganizować się w stowarzyszenie, organizację społeczną lub religijną oraz fundację (art. 17)⁵⁸.

⁵⁷ Российская Федерация Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ...

⁵⁸ Российская Федерация Федеральный Закон «О некоммерческих организациях» (изменениями на 27 июня 2018 года), [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/9015223> – 8 VII 2018.

Ta organizacja *non profit* jest pod wieloma względami podobna do innych rodzajów organizacji niekomercyjnych, ale ma wiele istotnych różnic:

- W przeciwieństwie do zrzeszeń i związków oraz niekomercyjnych spółek partnerskich autonomiczne organizacje nie są oparte na członkostwie, chociaż tworzone są w podobnych celach.
- W przeciwieństwie do instytucji autonomiczne organizacje są właścicielami nieruchomości pozyskanych od uczestników i założycieli. Warto przy tym zauważyć, że założyciele formacji nie są odpowiedzialni za zobowiązania tego typu organizacji.
- W przeciwieństwie do fundacji autonomiczne organizacje niekomercyjne tworzone są, by świadczyć usługi zarówno obywatelom, jak i osobom prawnym.

Autonomiczne organizacje niekomercyjne mają prawo do prowadzenia działalności gospodarczej zmierzającej do osiągnięcia ich głównych celów statutowych. Założyciele są uprawnieni do nadzorowania autonomicznej niekomercyjnej organizacji, której reżim działalności jest określony w dokumentach statutowych.

Zgodnie z ustawą z 11 lipca 2011 roku o znowelizowaniu niektórych aktów prawnych FR⁵⁹ w autonomiczną organizację niekomercyjną może zostać przekształcone unitarne przedsiębiorstwo. Mimo że jest to rodzaj organizacji komercyjnej, a więc nastawionej na czerpanie zysku ze swojej działalności, to w sytuacji, kiedy cele działalności przedsiębiorstwa pozostają zbieżne z celami organizacji *non profit*, można je traktować jak autonomiczne organizacje niekomercyjne. Dla przykładu, 1 lipca 2010 roku na terytorium Rosji w państwowym sektorze gospodarki:

- w sferze edukacji – funkcjonowały 63 państwowe przedsiębiorstwa unitarne;
- w sferze publicznych usług zdrowotnych i świadczenia usług społecznych – funkcjonowało 137 państwowych przedsiębiorstw unitarnych;
- w zakresie świadczenia usług komunalnych, socjalnych i innych – funkcjonowały 203 państwowe przedsiębiorstwa unitarne.

Przykładami najbardziej znanych przedsiębiorstw unitarnych, które realizują cele społeczne w zakresie oświaty, ochrony zdrowia, kultury, nauki, prawa, kultury fizycznej i sportu, są te powołane w związku z organizacją przez Federację Rosyjską zimowych igrzysk olimpijskich w 2014 roku w Soczi:

- autonomiczna organizacja *non profit* Komitet Organizacyjny XXII Zimowych Igrzysk Olimpijskich i XI Zimowych Igrzysk Paraolimpijskich 2014 w Soczi (*Оргкомитет «Сочи 2014»*)⁶⁰,

⁵⁹ *Российская Федерация Федеральный Закон от 18 июля 2011 года № 220-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»...*

⁶⁰ *Правительство Российской Федерации Распоряжение от 21 ноября 2007 года № 1657-р «Об учреждении автономной некоммерческой организации „Организационный комитет XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г.Сочи”», [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/902073279> – 16 VII 2018.*

- Dyrekcja Transportowa Igrzysk Olimpijskich (*Транспортная дирекция Олимпийских игр*)⁶¹,
- autonomiczna organizacja niekomercyjna Rosyjski Międzynarodowy Uniwersytet Olimpijski (*Российский международный олимпийский университет*)⁶².

Z praktycznego punktu widzenia umożliwienie unitarnym przedsiębiorstwom przekształcenia się w autonomiczną organizację *non profit* (przy zachowaniu prawnego-organizacyjnej formy przedsiębiorstwa unitarnego) wydawało się posunięciem, które pozwoli na ujednolicenie statusu tej formacji organizacyjnej. Ustawodawca zakładał, że realizując zadania o społecznym charakterze, podobnie jak niekomercyjna spółka partnerska, będą w stanie w bardziej elastyczny sposób prowadzić działalność finansową i gospodarczą, a także ograniczą obecność sektora publicznego w gospodarce⁶³.

XIII. Organizacje religijne (*Религиозные организации*)

Organizacje religijne są uznawane za stowarzyszenia dobrowolne, na stałe i legalnie działające na terytorium Federacji Rosyjskiej, zrzeszające zarówno obywateli rosyjskich, jak i innych narodowości, utworzone przez nich w celu wspólnego odbywania kultu oraz rozpowszechniania wiary, które zarejestrowane zostały w sposób określony przez prawo jako podmiot prawny w postaci: (XIII.B.) lokalnej organizacji religijnej, stowarzyszenia tychże organizacji (XIII.A. scentralizowana organizacja religijna), jak również (XIII.C.) związku wyznaniowego na podstawie zapisów ustawy federalnej o wolności sumienia i związkach wyznaniowych⁶⁴.

W ustawodawstwie rosyjskim znajdują się również formy organizacyjno-prawne, które ze względu na własną specyfikę zostały poza przywołaną klasyfi-

⁶¹ Правительство Российской Федерации Распоряжение от 27 января 2009 года № 75-р «Об учреждении автономной некоммерческой организации „Транспортная дирекция Олимпийских игр”», [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/902140272> – 16 VII 2018; Постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2010 г. № 1100 г. Москва «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета автономной некоммерческой организации „Транспортная дирекция Олимпийских игр”», «Российская газета – Федеральный выпуск» 2011, № 5378(2), [on-line:] <https://rg.ru/2011/01/12/olimp-subsidii-dok.html> – 16 VII 2018.

⁶² Правительство Российской Федерации Распоряжение от 10 июня 2009 года № 774-р «Об учреждении автономной некоммерческой организации „Российский международный олимпийский университет”», [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/902160954> – 16 VII 2018.

⁶³ Комментарий к Федеральному закону от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», [on-line:] mari-el.gov.ru/minsoc/nko/DocLib/084829052012.doc – 16 VII 2018.

⁶⁴ Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «О свободе совести и о религиозных объединениях»...

kacją, sporządzoną na bazie znowelizowanego w 2014 roku Kodeksu Cywilnego FR. Chociaż nie przynależą ani do korporacyjnych, ani unitarnych organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego, spełniają pozostałe kryteria organizacji trzeciego sektora.

Do **trzeciej grupy organizacji o tzw. mieszanych formach organizacyjno-prawnych** zaliczyć trzeba:

XIV. spółki prawa publicznego (*Публично-правовые компании*);

XV. korporację państwową (*Государственная корпорация*);

XVI. kompanię państwową (*Государственная компания*);

XVII. stowarzyszenia społeczne (*общественные объединения*):

XVII.A. organizację społeczną (*общественные организации*),

XVII.B. ruch społeczny (*общественное движение*),

XVII.C. organy inicjatywy społecznej (*органы общественной самостоятельности – ООС*),

XVII.D. związki zawodowe i organizacje zawodowe (*профессиональные союзы – профсоюзы и профсоюзные организации*),

XVII.E. stowarzyszenia dobroczynne (*благотворительные общественные объединения*),

XVII.F. partie polityczne (*политические партии*),

XVII.G. narodowościowa autonomia kulturalna (*национально-культурная автономия – НКА*),

XVII.H. fundację społeczną (*общественный фонд*),

XVII.I. zrzeszenia i związki stowarzyszeń społecznych (*ассоциации и союзы общественных объединений*),

XVII.J. stowarzyszenie międzynarodowe (*международное общественное объединение*),

XVII.K. instytucję społeczną (*общественное учреждение*),

XVII.L. stowarzyszenia inwalidów (*общественное объединение инвалидов*);

XVIII. niekomercyjne spółki partnerskie (*Некоммерческие партнерства*);

XIX. organizacje dobroczynne (*благотворительные организации*):

XIX.A. fundacje charytatywne (*благотворительные фонды*),

XIX.B. instytucje charytatywne (*благотворительные учреждения*),

XIX.C. organizacje społeczne (*благотворительные общественные организации*),

XIX.D. stowarzyszenia społeczne (*благотворительные общественные объединения*).

XIV. Spółki prawa publicznego (Публично-правовые компании)

Ten rodzaj formacji unitarnej organizacji niekomercyjnej został wprowadzony do praktyki prawnej na mocy ustawy federalnej o spółkach prawa publicznego z 2016 roku⁶⁵. Osobliwością tej formy zrzeszania się obywateli jest fakt bardzo dużego stopnia podobieństwa definicji „spółki prawa publicznego” i „korporacji państwowej” (art. 7.1 ustawy o NKO).

W tej sytuacji zasadne jest przywołanie na podstawie ustawy o spółkach prawa publicznego cech odróżniających spółki prawa publicznego od korporacji państwowej. Przez pojęcie spółki prawa publicznego ustawodawca zdefiniował taki typ organizacji, którą charakteryzują następujące elementy:

1. założycielem jest Federacja Rosyjska na mocy albo ustawy zasadniczej, albo dekretu prezydenta państwa;
2. jej działalność jest sankcjonowana dodatkowo na drodze rozporządzenia rządu rosyjskiego;
3. powstaje na drodze reorganizacji korporacji państwowej z wyjątkiem:
 - Państwowej Korporacji Bank Rozwoju i Działalności w zakresie Handlu Zagranicznego WNIESZEKONOMBANK [*Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»*],
 - Państwowej Korporacji Agencja ds. Ubezpieczenia Wkładów Pieniężnych (Depozytów) [*Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов»*],
 - Państwowej Korporacji ds. Promocji Rozwoju, Produkcji i Wywozu Zaawansowanych Produktów Przemysłowych „ROSTECH” [*Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»*],
 - Państwowej Korporacji Energii Atomowej ROSATOM [*Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»*],
 - Państwowej Korporacji ds. Działalności Kosmicznej „ROSKOSMOS” [*Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»*];
4. powstaje przez reorganizację kompanii państwowej, spółki akcyjnej, której jedynym uczestnikiem jest Federacja Rosyjska, a także organizacji niekomercyjnej upoważnionej przez Radę Ministrów do wykonywania funkcji instytucji założycielskiej funduszu kompensacyjnego dla budownictwa wspólnotowego;
5. prowadzi działalność w interesie państwa i społeczeństwa;

⁶⁵ Федеральный закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ (ред. от 01.07.2018) «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», [on-line:] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=301639&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.017736194771381664#04869536266811937> – 18 VII 2018.

6. obdarzona jest funkcjami publicznymi i wypływającymi z tego tytułu kompetencjami oraz stworzona przez Federację Rosyjską w sposób określony przez prawo federalne (art. 2 ustawy o spółkach prawa publicznego).

Spółka prawa publicznego może być utworzona w celu: a) realizacji polityki publicznej; b) świadczenia usług publicznych; c) zarządzania własnością państwową; d) utrzymania polityki modernizacji i innowacyjnego rozwoju; e) wdrażania kontroli, zarządzania i innych społecznie użytecznych funkcji i uprawnień w pewnych sferach i gałęziach gospodarki; f) realizacji szczególnie ważnych projektów i programów państwowych, w tym rozwoju społeczno-gospodarczego regionów oraz g) wykonywania innych funkcji i uprawnień o charakterze publicznoprawnym.

Celem ustawy było ujednolicenie prawodawstwa, albowiem, w opinii ustawodawcy, tworzone dotychczas korporacje państwowe nie zawsze rozsądnie zarządzały powierzonymi im pieniędzmi państwowymi, co z kolei było spowodowane niewystarczającą kontrolą ze strony państwa nad ich działalnością. W tej sytuacji zrodziła się realna potrzeba stworzenia jednolitych reguł dotyczących tworzenia, wdrażania i likwidacji takich „państwowych firm”. Rosyjski jurysta Konstantin Miłow, komentując nowelizację prawa w zakresie działalności spółek prawa publicznego, podsumował:

Proponowane zmiany ujednolicią przepisy dotyczące korporacji państwowych i kompanii państwowych, zwiększą efektywność i przejrzystość ich działalności poprzez stworzenie nowej formy organizacyjno-prawnej. Możliwe będzie w tych okolicznościach dokonanie przekształcenia państwowych korporacji, które działają w niekonkurencyjnym środowisku w spółki prawa publicznego⁶⁶.

XV. Korporacja państwowa (Государственная корпорация)

To nieczłonkowska forma samoorganizacji społeczeństwa, której założycielem są struktury państwowe. Celem działalności korporacji jest wypełnianie zadań natury społecznej, które wynikają z funkcji nałożonych na ten rodzaj stowarzyszenia niekomercyjnego. Działając w ich ramach, organizacja, zgodnie z prawem, wykorzystuje majątek pochodzący ze składki założycielskiej, zarządzając nim zgodnie z zadeklarowanymi celami (art. 7.1 ustawy o NKO).

Korporacja państwowa jako rodzaj organizacji niekomercyjnej pojawiła się na skutek dwu przesłanek. Pierwsza z nich związana była ze światowym kryzysem gospodarczym w 1998 roku, który w dotkliwy sposób odcisnął

⁶⁶ К. Милов, *Публично-правовая компания – реинкарнация государственных корпораций на благо общества*, «Экономика и жизнь. Ваш партнер-консультант» 2013, № 05(9471), [on-line:] <https://www.eg-online.ru/article/202514/> – 18 VII 2018.

swoje piętno na społeczeństwie i państwie rosyjskim, zwłaszcza pod kątem dysfunkcjonalnego systemu bankowego. Druga przejawiała się w niewystępowaniu w dotychczasowym rosyjskim systemie podmiotów o zdolności prawnej takiej formy osoby prawnej, która zdolna będzie do udźwignięcia powierzonego jej zadania ochrony państwa i społeczeństwa. W warunkach zapaści ekonomicznej korporacja państwowa, dążąc do wywiązania się z nałożonych nań obowiązków, naturalnie łączyła w sobie zasady praw publicznego i prywatnego. Przykładem takiej korporacji była działalność Państwowej Korporacji Agencja ds. Restrukturyzacji Organizacji Kredytowych⁶⁷ (1999–2004), którą od 2004 roku zastąpiła Państwowa Korporacja Agencja ds. Ubezpieczenia Wkładów Pieniężnych (Depozytów)⁶⁸. W ślad za tą pierwszą korporacją państwową władze zdecydowały się na powołanie kolejnych, których liczba w 2010 roku wzrosła do siedmiu organizacji niekomercyjnych⁶⁹. W szeregu najbardziej rozpoznawalnych korporacji państwowych można odnaleźć w okresie 2007–2012 następujące podmioty prawne prawa prywatnego i publicznego:

1. Bank WNIESZEKONOMBANK [*Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)*];
2. Rosyjska Korporacja Nanotechnologii RUSNANOTECH (*Российская корпорация нанотехнологий «Роснанотех»*);
3. Państwowa Korporacja Fundusz Pomocy w Reformowaniu Mieszkalnictwa i Usług Komunalnych (*Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства «Фонд содействия реформированию ЖКХ»*);
4. Państwowa Korporacja ds. Budowy Obiektów Olimpijskich i Rozwoju Miasta Soczi jako Górskiego Ośrodka Klimatycznego OLIMPSTROJ (*Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта «Олимпстрой»*);

⁶⁷ Агентство по реструктуризации кредитных организаций (АПКО), [on-line:] http://gimyrf.ru/agentstvo_restrukturizatsii_kreditnyih_organizacii/ – 15 VII 2018; Федеральный закон от 8 июля 1999 г. № 144-ФЗ «О реструктуризации кредитных организаций» (с изменениями и дополнениями) (утратил силу), [on-line:] <http://base.garant.ru/12116195/> – 15 VII 2018; Федеральный Закон от 28.07.2004 № 87-ФЗ О признании утратившими силу Федерального Закона «О реструктуризации кредитных организаций» и отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, а также о порядке ликвидации государственной корпорации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» (принят ГД ФС РФ 09.07.2004), [on-line:] <http://pravo.levonevsky.org/bazazru/texts07/txt07889.htm> – 15 VII 2018.

⁶⁸ Агентство по страхованию вкладов, [on-line:] <https://www.asv.org.ru/> – 15 VII 2018; Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации, «Российская газета – Неделя» 2003, № 3375(0), [on-line:] <https://rg.ru/2003/12/27/bank.html> – 15 VII 2018.

⁶⁹ В. В. Кудашкин, *О роли и специфике организационно-правовой формы государственной корпорации в современных экономических условиях...*, сс. 49–68.

5. Państwowa Korporacja ds. Promocji Rozwoju, Produkcji i Eksportu Zaawansowanych Produktów Przemysłowych (*Государственная корпорация по содействию разработкам, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»*);
6. Państwowa Korporacja Energii Atomowej ROSATOM (*Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»*);
7. Państwowa Korporacja Agencja Ubezpieczeń Depozytów (*«Агентство по страхованию вкладов»*)⁷⁰.

XVI. Kompania państwowa (*Государственная компания*)

Ten rodzaj organizacji *non profit* został wprowadzony do rosyjskiego porządku prawnego-organizacyjnego w 2009 roku na mocy ustawy federalnej z 17 lipca 2009 roku o Państwowej Kompanii „Rosyjskie drogi samochodowe”⁷¹. Nietrudno nie zauważyć, że kompania państwowa niezbyt różni się od korporacji państwowej. Tak zwane funkcje zarządzania wskazane jako cele korporacji państwowej nie są przewidziane dla kompanii państwowej, ale nacisk kładziony jest na świadczenie usług publicznych przy wykorzystaniu do realizacji tychże celów powierzonego kompanii majątku, do którego założyciel udzielił uprzednio jej pełnomocnictwa. Oba rodzaje organizacji *non profit* są tworzone jednak przez Federację Rosyjską na podstawie wkładu własności i przepisów federalnych. Kompania państwowa jest z natury „bliskim krewnym” korporacji państwowej, różni się od niej tylko tym, że kompania jest tworzona przez Federację Rosyjską na podstawie wkładu majątkowego w celu świadczenia usług publicznych i wykonywania innych funkcji przy użyciu własności państwowej na podstawie udzielonego pełnomocnictwa w zakresie zarządzania nim (art. 7.2 ustawy o NKO).

Państwowa Kompania „Rosyjskie drogi samochodowe” ROSAWTODOR [*Государственная компания «Российские автомобильные дороги» (Росавтотор)*] stanowi przykład kompanii państwowej, która działa w celu świadczenia usług publicznych i wykonywania innych zadań w dziedzinie infrastruktury drogowej z wykorzystaniem nieruchomości federalnych na podstawie udzielonego pełnomocnictwa do zarządzania nimi, a także w celu utrzymania w należytym stanie i rozbudowy sieci autostrad, zwiększenia ich przepustowości, zapewnienia na

⁷⁰ М. Г. Кузык, Ю. В. Симачев, *Государственные корпорации в России. Создание и эволюция в 2007–2012 годах* (*Public Corporations in Russia. The Creation and Evolution in 2007–2012*) (November 30, 2013), Москва 2013, ss. 43–52, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2361769>.

⁷¹ *Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации*, «Российская газета – Федеральный выпуск» 2009, № 4955(131), [on-line:] <https://rg.ru/2009/07/20/zakon-dok.html> – 16 VII 2018.

nich ruchu, poprawy jakości usług świadczonych użytkownikom dróg, rozwoju obiektów infrastruktury drogowej położonych w granicach dróg szybkiego ruchu i przydrożnych⁷².

W ten sposób kompania państwowa, podobnie jak korporacja państwowa, weszła do obiegu prawnego jako podmiot prawny funkcjonujący w oparciu o symbiozę zasad prawa publiczno-prywatnego. Dychotomiczność natury prawnej tych obu typów organizacji niekomercyjnych prowadzi do stwierdzenia, że z jednej strony pod względem ustalania celów i pełnienia funkcji korporacje i kompanie odgrywają rolę organów państwowych i w związku z tym mają określone uprawnienia władzy, z drugiej zaś strony pod względem działalności gospodarczej funkcjonują jako organizacje prywatne. Przedstawione rodzaje organizacji są charakterystyczne dla rosyjskiej rzeczywistości, w której dla realizacji strategicznych z punktu widzenia państwa interesów, niezrealizowanych przez organy i instytucje państwowe, angażowane są bądź tworzone od podstaw instytucje o mieszanej strukturze prawnej. Utrwała się w ten sposób zakorzeniony głęboko model interwencjonizmu państwowego w te gałęzie gospodarki, które stanowią fundament ekonomiczny państwa, gwarantując tym samym jego względną stabilność⁷³.

XVII. Stowarzyszenia społeczne (*Общественные объединения*)

Ustawa z 19 maja 1995 roku № 82-FZ o stowarzyszeniach społecznych⁷⁴ w zakresie definicyjnym stanowi, że stowarzyszeniem społecznym jest dobrowolna, samorządna, niekomercyjna formacja, która została utworzona z inicjatywy obywateli zrzeszonych na zasadzie wspólnoty interesów w celu realizacji wspólnych celów wymienionych w statucie stowarzyszenia (art. 5). Stowarzyszeniami według ustawy nie są jednak organizacje wyznaniowe i organizacje komercyjne oraz tworzone przez te ostatnie związki (zrzeszenia) niekomercyjne (art. 2).

Stowarzyszenia (*общественные объединения*), o których mowa w ustawie, powoływane zarówno przez osoby fizyczne, jak i prawne mogą przyjmować niżej wymienione formy organizacyjno-prawne (od XVII.A./pkt II po XVII.L.):

XVII.A. Organizacja społeczna (*общественные организации*; por. pkt II: organizacje społeczne)

Art. 8 ustawy o stowarzyszeniach stanowi, że „organizacja społeczna jest stowarzyszeniem członkowskim utworzonym na zasadzie wspólnej działalności

⁷² *Государственная компания «Российские автомобильные дороги»*, [on-line:] <https://www.russianhighways.ru/> – 16 VII 2018.

⁷³ K. Kotulewicz, *Geostrategiczny wybór Rosji. U zarania trzeciego tysiąclecia*, t. 2: *Unia Europejska jako partner strategiczny Federacji Rosyjskiej na początku XXI wieku*, cz. 2: *Aspekt gospodarczy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015.

⁷⁴ *Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ...*

prowadzonej w imię obrony wspólnych interesów i osiągnięcia celów statutowych przyświecających zrzeszonym obywatelom”⁷⁵. Zapis w ustawie pozostaje tożsamy z regulacjami Kodeksu Cywilnego FR (odpowiednio art. 123, pkt. 4–7). Do organizacji i stowarzyszeń społecznych odnosi się również ustawa o organizacjach niekomercyjnych⁷⁶, podkreślając, że stowarzyszeni w nich obywatele uczynili to w oparciu o zasadę dobrowolności i wspólnotowości interesów, dążąc w ten sposób do zaspokojenia duchowych i innych niematerialnych potrzeb. Ustawodawca poszedł jednak w tym przypadku o krok dalej, albowiem uznał, że organizacją społeczną o niekomercyjnym charakterze jest także stowarzyszenie religijne (art. 6), co z kolei stoi w sprzeczności z zapisami ustawy o stowarzyszeniach, zgodnie z którą organizacje wyznaniowe są z tej kategorii wykluczone (art. 2). Ten rodzaj formacji definiuje z kolei osobna ustawa federalna o wolności sumienia i o związkach wyznaniowych z 1997 roku⁷⁷. Z powyższego wynika, że pod kątem formy organizacyjno-prawnej stanowi ona przykład struktury dwojakiego rodzaju: będąc organizacją społeczną jest zarówno egzemplifikacją stowarzyszenia społecznego.

XVII.B. Ruch społeczny (*общественное движение*; por. pkt II.E.)

Ruch społeczny pod kątem formy organizacyjno-prawnej stanowi przykład struktury dwojakiego rodzaju: będąc przykładem organizacji społecznej, jest też egzemplifikacją stowarzyszenia społecznego.

Ruch społeczny to stowarzyszenie społeczne składające się z uczestników realizujących społeczne, polityczne i inne społecznie użyteczne cele, wspierane przez jego uczestników. Przepisy Kodeksu Cywilnego FR dotyczące organizacji *non profit* są stosowane do ruchów społecznych, chyba że ustawa federalna z 19 maja 1995 r. № 82-FZ o stowarzyszeniach społecznych stanowi inaczej.

Z kolei w stosunku do ruchu społecznego ustawodawca podkreślił jego nieczłonkowski charakter jako stowarzyszenia masowego, którego zamiarem jest realizacja celów społecznie użytecznych. Są one zorientowane na osiągnięcie deklarowanych przez uczestników oczekiwań wobec sfer socjalnej, politycznej i innych korzystnych z punktu widzenia uczestników, których wyrazicielem właśnie jest

⁷⁵ Tłumaczenie cyt. za: *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, tłum. A. Kubik, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 2005, ss. 129–153.

Korzystając z tłumaczenia na język polski, posługuję się wersją ustawy już nieaktualną tylko w tych częściach, które pozostają identyczne z obecnie obowiązującą ustawą. Zob. *Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ...*

⁷⁶ *Российская Федерация Федеральный Закон «О некоммерческих организациях»...*

⁷⁷ *Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ...*

przywołany oddolny ruch społeczny (art. 9 ustawy o stowarzyszeniach). Nie można nie zauważyć, że pewną prawidłowością ruchów we współczesnej Rosji, podobnie jak to miało miejsce w przeszłości (Rosja imperialna, ZSRR), jest dążenie do zmian, zarówno w skali makro (wielkie ruchy reformatorskie zmierzające do całościowych przekształceń czy zmian systemowych, włącznie ze zdobyciem władzy), jak i mikro (skoncentrowane zazwyczaj na wybranych wąskich dziedzinach życia społeczno-politycznego bądź pojedynczych kwestiach społecznych, takich jak wprowadzenie lub zniesienie konkretnych przepisów prawnych, walka o poprawę warunków bytowych określonych grup społecznych)⁷⁸. To prowadzi do innej formy organizacyjnej stowarzyszeniowej, zwanej organem inicjatywy społecznej. W szeregu wspólnych dla obu form cech pozostają spontaniczność, masowość oraz ukierunkowanie na działania, których nadbudowę stanowią ideały społeczno-moralne⁷⁹. Biorąc pod uwagę status podmiotu prawnego, upęłnomocnionego do powołania do życia ruchu społecznego, w Kodeksie Cywilnym FR przewidziano ten rodzaj aktywności społecznej jako niekomercyjną strukturę korporacyjną (art. 123.7-1 KC FR).

XVII.C. Organy inicjatywy społecznej (*органы общественной самодеятельности* – OOC; por. pkt II.C.)

Organ inicjatywy społecznej pod kątem formy organizacyjno-prawnej stanowi przykład struktury dwójakiego rodzaju: będąc przykładem organizacji społecznej, jest też egzemplifikacją stowarzyszenia społecznego.

Stowarzyszenia w postaci organów inicjatyw społecznych podobnie jak ruchy społeczne powstają oddolnie jako formacje nieczłonkowskie. Prócz wspomnianych powyżej celów o nastawieniu prospołecznym organy inicjatywy społecznej mają obowiązek osiągania celów statutowych wraz z realizacją programów opracowanych z myślą o potrzebach społeczności zamieszkującej teren, na którym inicjatywy działają: w zakresie problemów socjalnych występujących w miejscu ich zamieszkania, pracy bądź nauki (art. 12 ustawy o stowarzyszeniach). Motorem determinującym aktywność społeczną obywateli zrzeszonych w organie inicjatywy społecznej zawsze jest motywacja, najczęściej bezpośrednio związana z potrzebą skutecznego rozwiązania narosłego problemu społecznego, przy czym fundamentem konstytuującym ten oddolny rodzaj formacji jest zasada samorządności.

Organ inicjatywy społecznej jest formacją niekomercyjną, która w obszarze definicyjnym jest bliźniaczo podobna do przywołanego w Kodeksie Cywilnym FR (II.D.) społecznego samorządu terytorialnego, będącego również przykładem

⁷⁸ M. Załuska, *Prawne i organizacyjne ramy działania organizacji pozarządowych*, [w:] eadem et al., *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, red. M. Załuska, J. Boczoń, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1998, ss. 61–62.

⁷⁹ A. Kamiński, *Funkcje pedagogiki społecznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982, s. 165.

funkcjonującej w Rosji formy organizacji działającej nie dla zysku. Obie jednak, zróżnicowane, działają na obszarze zarządzanym przez organy samorządów terytorialnego i lokalnego, stanowiąc element wspomagający terenowe instytucje państwowe różnego szczebla. Na temat podobieństw i różnic społecznego samorządu terytorialnego i organu inicjatywy społecznej oraz jednostek samorządu terytorialnego będzie mowa później.

XVII.D. Związki zawodowe i organizacje zawodowe (*профессиональные союзы – профсоюзы и профсоюзные организации*; por. pkt II.B.)

Jedną z kluczowych form zrzeszeniowych charakteryzującą się długim rodowodem są należące do grona stowarzyszeń społecznych związki i organizacje zawodowe. Całokształt ich działalności reguluje pięć aktów federalnych, poczynając od Kodeksu Cywilnego FR, poprzez ustawy o stowarzyszeniach i o NKO, na ustawie federalnej o związkach zawodowych ich uprawnieniach i gwarancjach działalności⁸⁰ i Kodeksie Pracy FR⁸¹ kończąc. Warto podkreślić, że tego typu formacje pod kątem formy organizacyjno-prawnej stanowią przykład struktury dwójakiego rodzaju: będąc przykładem organizacji społecznej, są też egzemplifikacją stowarzyszenia społecznego.

Związek zawodowy (*профсоюз*) jest dobrowolnym stowarzyszeniem społecznym obywateli, których łączy wspólnota interesów w zakresie produkcji, sfery usług, kultury i problemów zawodowych ze względu na charakter ich działalności. Stowarzyszenia te tworzone są w celu reprezentacji i ochrony praw pracowników w stosunkach pracy, a także interesów społeczno-gospodarczych członków organizacji, z możliwością szerszej reprezentacji pracowników. Jako organizacje społeczne związki zawodowe opierają się na zasadzie dobrowolności członkostwa.

Pierwsze organizacje zawodowe (angielskie *Trade-Unions*, niemieckie *Gewerbevereine*, francuskie *Syndicats ouvriers*) zaczęły powstawać w Wielkiej Brytanii w XVIII wieku. Początkowo zrzeszając pracowników manufaktur jednej specjalności, np. szewców, drukarzy czy piekarzy, charakteryzowały się rozdrobnieniem, co przekładało się na nieduży wpływ na proces decyzyjny. W połowie XIX wieku istniało ich w samej Wielkiej Brytanii około 1600. Następnie ruch związkowy zaczął rozprzestrzeniać się na Stany Zjednoczone, Francję i inne państwa. Od XX wieku nastąpił rozwój struktur zawodowych w większości państw⁸².

⁸⁰ *Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12.01.1996 № 10-ФЗ...*

⁸¹ *«Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 19.07.2018), [on-line:] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=302957&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.6798044087365462#09461382599898104> – 7 VIII 2018.*

⁸² I. Malinowska, *Związki zawodowe*, [w:] *Encyklopedia politologii*, red. M. Żmigrodzki, t. 2: *Instytucje i systemy polityczne*, red. B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 1018.

Większość angielskich związków zawodowych, o których Helena Landau pisała, że mają osobowość kastową, w 1899 roku utworzyło centralną organizację związków zawodowych Generalną Federację Związków Zawodowych (*General Federation of Trade Unions*), która stanowić miała, jak się wydaje, początek budzenia się świadomości klasowej proletariatu angielskiego. Do zadań Federacji należały: obrona stanowiska prawnego organizacji robotniczych, dążenie do polepszenia ekonomicznego i społecznego położenia robotników przez prowadzenie polityki dającej im możliwość odpowiednich wpływów, jednoczenie organizacji robotniczych i nadawanie ich ruchom określonego kierunku i jednolitego celu. Landau, analizując zjawisko narodzin ruchu związkowego, podkreśliła jednak słabość tej formacji centralnej, w której szeregach do 1907 roku znalazło się zaledwie 30% organizacji robotniczych⁸³.

Pierwsze formy zrzeszeniowe organizacji robotniczych pojawiły się jednak dużo wcześniej i świadczyły o narastającej tendencji do konsolidacji organizacyjnej związków zawodowych: związki lokalne zaczęły łączyć się w ogólnokrajowe związki poszczególnych zawodów, następnie w struktury międzyzwiązkowe. W 1833 roku z inspiracji Roberta Owena (1771–1858) w Wielkiej Brytanii utworzono Krajowy Związek Związków Zawodowych (*Grand National Consolidated Trades Union*). Z kolei po powstaniu w połowie XIX wieku nowego typu związków zawodowych skupiających pracowników wykwalifikowanych jednego zawodu w 1868 roku związki zawodowe utworzyły Kongres Związków Zawodowych (*Trades Union Congress, TUC*), który od tego czasu był głównym organem koordynującym ruch związkowy. Jak podkreślił Chris Wrigley, angielskie związki zawodowe bardziej przypominały polityczne struktury niż organizacje pracownicze. Wynikało to z faktu, iż władze TUC postanowiły, w obliczu ofensywy przeciwko związkowcom podejmowanej przez pracodawców i na skutek szeregu decyzji prawnych, podjąć zdecydowane kroki w kierunku stworzenia niezależnej reprezentacji pracowniczej w parlamencie. Zebrani podówczas przedstawiciele angielskich związków zawodowych na kongresie w 1899 roku opowiedzieli się za „zaproszeniem do współpracy wszystkich organizacji spółdzielców, socjalistów, związków zawodowych i innych organizacji klasy robotniczej, które podejmą trud zorganizowania konferencji, aby opracować sposoby i środki dla zapewnienia powrotu większej liczby członków Partii Pracy do następnego parlamentu”⁸⁴. W tych okolicznościach związki zawodowe po raz pierwszy stały się równoprawnym partnerem w dialogu pomiędzy pracodawcami i organami władzy państwowej,

⁸³ H. Landau-Bauerowa z Gumpłowiczów, *Polityka związków zawodowych*, Drukarnia Narodowa w Krakowie, Warszawa 1907, „Życie” – wydawnictwo dzieł społeczno-politycznych, t. 5, [on-line:] <http://lewicowo.pl/o-zwiazkach-zawodowych/> – 7 VIII 2018.

⁸⁴ C. Wrigley, *Trade Unionists and the Labour Party in Britain. The Bedrock of Success*, „Revue Française de Civilisation Britannique” 2009, XV-2, [on-line:] <http://rfcb.revues.org/1138> – 7 VIII 2018.

z którego opiniami te ostatnie zmuszone były się liczyć. Dla amerykańskiego oraz kontynentalnego ruchu związkowego z kolei stały się wzorcem politycznej walki o prawa pracownicze, które dostosowując środki, metody i instrumenty oddziaływania do krajowych i miejscowych uwarunkowań, na stałe weszły do gry politycznej zarówno na poziomie poszczególnych państw, jak i międzynarodowym.

W ślad za rozwojem ruchu związkowego w Wielkiej Brytanii centrale ogólnokrajowe związków zawodowych utworzono również w innych krajach:

1. STANY ZJEDNOCZONE

- a) 1834 – Krajowy Związek Zawodowy (*National Trades Union*),
- b) 1866 – Krajowy Związek Robotniczy (*National Labour Union*),
- c) 1881 – Federacja Związków Zawodowych i Organizacji Robotniczych Stanów Zjednoczonych i Kanady (*Federation of Trades and Labor Union of United States and Canada*), w 1886 roku przemianowana na Amerykańską Federację Pracy (*American Federation of Labor, AFL*);

2. FRANCJA

- a) 1886 – Krajowa Federacja Związków Zawodowych (*Fédération Nationale des Syndicats*), w 1895 roku przekształcona w Powszechną Konfederację Pracy (*Confederation Generale du Travail, CGT*), nurt socjalistyczny i syndykalistyczny,
- b) 1887 – Chrześcijański Związek Zawodowy Pracowników Zatrudnionych w Przemysle i Handlu (*Syndicat des employés du commerce et de l'industrie*), na bazie której w 1919 roku utworzono Konfederację Francuską Pracowników Chrześcijańskich (*La Confederation française des travailleurs chrétiens, CFTC*),
- c) 1904 – Federacja Żółtych Związków Zawodowych Francji (*Federation des Syndicats Jaunes de France*), centrala liberalnych związków zawodowych;

3. NIEMCY

- a) 1863 – Niemieckie Związki Zawodowe (tzw. hirschdunckerowskie), nurt liberalny,
- b) 1890 – Komisja Generalna Związków Zawodowych (*Generalkommission Gewerkschaftsbund*), nurt socjaldemokratyczny,
- c) 1909 – Powszechny Związek Chrześcijański Związków Zawodowych (*Allgemeiner Christlicher Gewerkschaftsbund*);

4. ROSJA

W Imperium Rosyjskim związki zawodowe zyskały masowy charakter dopiero podczas wystąpień rewolucyjnych w latach 1905–1907.

Mimo że liczba członków związków zawodowych w skali światowej do drugiej połowy XX wieku stopniowo rosła, to nie zdołały one jednak skupić większości pracowników najemnych. W 1914 roku liczyły około 15 mln członków, zaś w 1939 roku – 60 mln. W 1980 roku liczba członków związków zawodowych

wynosiła około 250 mln, co odpowiadało od 20 do 60% pracowników najemnych, ale tylko w odniesieniu do państw zachodniej Europy. Inaczej wyglądała sytuacja w przypadku państw komunistycznych, w których, ze względu na usytuowanie polityczne związków zawodowych w totalitarnym systemie społeczno-politycznym, należało do nich ponad 90% wszystkich pracowników. W państwach byłego „sobloku” zmiana zaszła po wydarzeniach roku 1989, kiedy liczba członków związków zawodowych zmniejszyła się szczególnie ze względu na ich kryzys. Przejawiał się on w tym, że powstające wówczas niezależne związki zawodowe zrzeszały tylko część pracowników najemnych⁸⁵. Po dziś dzień nie odbudowały one swojej pozycji struktury występującej w imieniu grup pracowniczych, jak i poszczególnych pracowników w zakresie przestrzegania ich praw i interesów.

Związki zawodowe czerpały z wielu źródeł ideologicznych. Organizacje, które identyfikowały się z różnymi nurtami ideowopolitycznymi, niejednokrotnie dążyły do wykorzystywania struktur związkowych, by umocnić pośród reprezentujących ich interesy własne przekonania dotyczące kształtu stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych. Socjalizm, syndykalizm, liberalizm (tzw. żółte związki zawodowe we Francji i hirschdunckerowskie w Niemczech) oraz chrześcijańskie doktryny społeczne, w odniesieniu do korporacjonizmu (szczególnie po wydaniu w 1891 roku encykliki *Rerum Novarum*⁸⁶, zwanej także encykliką „o kwestii pracy”⁸⁷, „w sprawie robotniczej”⁸⁸, „w sprawie ludu roboczego”⁸⁹) oraz komunizm (po 1918 roku), stanowią przykłady nurtów ideowopolitycznych, które, tworząc własne związkowe struktury organizacyjne⁹⁰, dążyły do uczynienia ze związków zawodowych istotnego czynnika organizacji przyszłego państwa.

Idąc śladem toku rozważań Krzysztofa Ślusarka, warto zwrócić uwagę na dwa wyraźne okresy kształtowania się ruchu robotniczego na świecie do 1918 roku.

⁸⁵ *Związki zawodowe*, [w:] *Encyklopedia PWN*, [on-line:] <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/zwiazki-zawodowe;4002486.html> – 7 VIII 2018.

⁸⁶ A. Wróbel, *Encyklika Rerum Novarum – Magna Charta Katolickiej Nauki Społecznej*, „Studia Teologiczno-Historyczne Śląska Opolskiego” 2013, nr 33, ss. 313–326.

⁸⁷ A. Szlagowski et al., *Leon XIII – żywot i prace, z ilustracjami*, Księgarnia Gebethnera i Wolffa, Warszawa 1902, s. 133.

⁸⁸ C. Strzeszewski, *Chrześcijańska Doktryna Społeczna. Stenogram z wykładów prof. Czesława Strzeszewskiego*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2012, t. 4, nr 1, ss. 122–124.

⁸⁹ Leon XIII, *List pasterski Ojca Świętego w sprawie ludu roboczego*, 1891, s. 1, [on-line:] <https://polona.pl/item/list-pasterski-ojca-swietego-w-sprawie-ludu-roboczego,Nz11NTExNzg/> – 7 VIII 2018; J. Bilczewski, *W sprawie społecznej. List pasterski x. arcybiskupa Józefa Bilczewskiego do duchowieństwa i wiernych Archidiecezyi lwowskiej ob. tać.*, Drukarnia katol. J. Chęcińskiego, Lwów 1903, [on-line:] <http://www.dystrybucjonizm.pl/sw-jozef-bilczewski-w-sprawie-spoecznej-list-pasterski-do-duchowieństwa-i-wiernych/> – 7 VIII 2018.

⁹⁰ K. Ślusarek, *Statut Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” ze zmianami uchwalonymi na V Krajowym Zjeździe Delegatów w Zielonej Górze*, „Świętokrzyskie Zeszyty Związkowe” 1994, z. 4, ss. 10–11.

Okres pierwszy, obejmujący lata 1800–1880, określić można jako załączkowy, który charakteryzowały dwie uzupełniające się tendencje w rozwoju związków zawodowych: formowanie się organizacji (od pierwszych, odosobnionych i nieformalnych związków i stowarzyszeń aż po liczne, dobrze zorganizowane centrale związkowe), a następnie walki o uznanie prawa pracowników do tworzenia własnych organizacji. Etap ten dla związków zawodowych zakończył się sukcesem, albowiem w latach 1860–1890 większość państw uznała związki zawodowe za organizacje legalne: Belgia w 1866, Hiszpania – 1881, Rosja – 1906, Austria – 1870, Anglia – 1870–1876, Niemcy – 1890, USA – 1878.

Drugi okres przypada na czas od końca XIX wieku po koniec wielkiej wojny (umowna cezura obejmuje lata 1880–1918). Ruch związkowy jako dobrze ukształtowany ulegać zaczął procesowi różnicowania, na skutek którego powstało kilka niezależnych od siebie nurtów związkowych. Niebagatelny wpływ na funkcjonowanie związków zawodowych zaczęły mieć od tamtego czasu partie polityczne szukające w środowisku robotniczym zaplecza kadrowego dla swojej działalności. Na organizacje robotnicze jako ważny czynnik gry politycznej zwrócili uwagę również teoretycy myśli politycznej, przypisując im automatycznie określone role w działalności tak politycznej, jak i społecznej⁹¹.

W Rosji do końca XIX wieku, a *de facto* do 1906 roku, tworzenie związków zawodowych było zabronione – działała tylko niewielka liczba kas wzajemnej pomocy z niedużą liczbą członków. Do lata 1918 roku dobiegał końca okres formowania się, umocnienia, wyboru sposobu rozwoju związków zawodowych. Utworzono Wszechzwiązkową Centralną Radę Związków Zawodowych (*Всесоюзный центральный совет профессиональных союзов – ВЦСПС*), której pierwszy kongres założycielski odbył się w styczniu 1918 roku. W związku z utworzeniem ZSRR związki zawodowe Rosji weszły do wszechzwiązkowej struktury związkowej i pozostały tam do 1990 roku. 23 czerwca 1933 roku na mocy Dekretu Centralnego Komitetu Wykonawczego Rady Komisarzy Ludowych ZSRR i Wszechzwiązkowej Centralnej Rady Związków Zawodowych o zjednoczeniu ludowego Komisariatu Pracy ZSRR z Wszechzwiązkową Centralą Związków Zawodowych dokonano połączenia Ludowego Komisariatu Pracy i Wszechzwiązkowej Centralnej Rady Związków Zawodowych (w tym ich lokalnych organów)⁹². W ten sposób Centralna Rada formalnie stała się organem państwowym, który otrzymał funkcje nadzoru w sferach społecznej i pracowniczej. Komitety związków zawodowych w przedsiębiorstwach sprawowały kontrolę nad wdrażaniem prawa pracy, rozprowadzały kupony do sanatoriów i domów wypoczynkowych itp. Faktycznie

⁹¹ *Ibidem*, s. 10.

⁹² М. С. Курбацких, *Эволюция профсоюзного движения в России. Теоретический аспект*, «Вестник Челябинского государственного университета» 2012, № 19(273), с. 95, *Философия. Социология. Культурология*, Вып. 26.

znajdowały się one jednak pod kontrolą władz, będąc *de facto* „pasami transmisyjnymi” od partii komunistycznej do mas⁹³.

Pierwsza próba stworzenia niezależnego związku zawodowego w dobie upaństwowienia ruchu związkowego miała miejsce w 1978 roku i doprowadziła do represji przeciwko tym, którzy go zainicjowali. W szeregu inicjatorów Wolnego Międzybranżowego Stowarzyszenia Pracujących SMOT (*Свободное межпрофессиональное объединение трудящихся – СМОТ*), których nazwiska podano do publicznej wiadomości, 28 grudnia 1978 roku wraz z deklaracją założycielską stowarzyszenia znalazło się ośmiu działaczy ruchu obrony praw człowieka w tym: Ludmiła Agapowa (inżynier), Władimir Borisow (elektryk), Lew Wołochonski (robotnik), Aleksandr Iwanczenko (inżynier), Jewgienij Nikołajew (geograf), Walerija Nowodworska (bibliotekarz), Władimir Skwirskij (geolog), Albina Jakoriewa (studentka wydalona z instytutu)⁹⁴.

Celem SMOT-u było zapewnienie prawnej, moralnej i materialnej pomocy swoim członkom. Dlatego w ramach SMOT-u założyciele zamierzali utworzyć stowarzyszenia „spółdzielcze” w postaci fundacji wzajemnej pomocy, stowarzyszeń zorientowanych na zakup lub wynajem domów na wsi do wspólnego użytku – na tworzenie przedszkoli tam, gdzie ich nie ma lub jest za mało, a nawet na działalność handlową opartą *de facto* na wymianie barterowej (np. wysyłano z Moskwy do innych miast herbatę lub mleko skondensowane, dostępne w Moskwie, w zamian otrzymywano gulasz wieprzowy, który był dostępny w niektórych obszarach wschodniej Syberii, ale nie w Moskwie). Ponadto specjalnie w tym celu powołane grupy robocze w ramach działalności SMOT-u były zobligowane do gromadzenia i publikacji pozyskanych danych na temat praw społeczno-gospodarczych obywateli w postaci informacji zamieszczanych w wydawanych przez członków biuletynach.

Strukturalnie SMOT miał reprezentować związek niezależnych grup, każdy liczący co najmniej pięciu członków – mieszkańców jednego miasta, gminy, pracowników jednej instytucji, przedsiębiorstwa. Każda taka grupa musiała sama określić swoje „pole działania”, w oparciu o warunki lokalne i jego możliwości: każda grupa wyznaczała przedstawiciela do organu koordynującego SMOT-em, a jedynie nazwiska przedstawicieli zostały upublicznione. Nie musieli przysyłać list członków grupy ani nawet wyjaśniać, kim są – po prostu podali wyłącznie ich numery.

Wkrótce do grona założycieli dołączyło jeszcze sześciu działaczy: Wadim Baranow (szofer), Walentin Samoïłow (emeryt), Nikołaj Nikitin (kierowca), Nikołaj

⁹³ Н. Кучер, *Профсоюз зависит только от человека*, [on-line:] <http://www.fnpr.ru/n/6/31/3715.html> – 16 VIII 2018.

⁹⁴ *Разные сообщения (2-1-2-13)*, «Вести из СССР» 1978, № 2, [on-line:] <https://vestiizsssr.com/2016/11/14/30-noyabrya-1978-n-2/> – 18 VIII 2018.

Rozanow (inżynier), a kilka miesięcy później – Natalia Lesniczenko (maszynistka) i Wsiewołod Kuwakin (prawnik).

Jak widać z zaprezentowanego zestawienia osób, które podjęły się tego z góry skazanego na niepowodzenie zadania stworzenia niezależnego związku zawodowego, w szeregach założycieli odnaleźć można przedstawicieli różnych zawodów, jak i warstw społecznych. Jest to rudymmentarna cecha społeczności, która w dobie Związku Radzieckiego kształtowała ruch obrony praw człowieka. Bez względu na pochodzenie społeczne, przynależność do określonej klasy społecznej oraz wykonywany zawód czy też posiadane wykształcenie obrońców praw człowieka łączyła idea trwania na straży przestrzegania przez organy władzy państwowej stanowiącego przez siebie prawa. W sytuacji nagłaśniania podejmowanych przez nich akcji, na które w odpowiedzi stosowane były wobec ich uczestników różne formy przemocy, decyzja o ich udziale w danym przedsięwzięciu była dobrowolna i suwerenna. Od lat 60. XX wieku każdy z obrońców praw człowieka – *prawozaszczytnikow* (*правозащитников*) – świadomy konsekwencji własnych działań, prezentował postawę, którą nazwać możemy „nieposłuszeństwem obywatelskim”. Charakteryzowała się ona m.in. odwagą cywilną, negacją wobec stosowania przemocy oraz gotowością poniesienia konsekwencji prawnych, jak również wysokim morale grup i towarzyszącym im specyficznym rodzajem aktywności: najpierw działanie, potem uległość⁹⁵. Tak też było ze wzmiankowaną akcją, w której wyniku rozpoczęły się wobec inicjatorów powołania niezależnego związku zawodowego SMOT represje: rewizje w domach, aresztowania, przymusowe emigracje, zesłania. Mimo tych działań kontynuowali akcje. Wskazuje to na niezłomność środowiska ruchu praw człowieka w ZSRR, czerpiącego również ze wzorców zewnętrznych, m.in. znajdując moralne oparcie dla dalszej działalności w polskim masowym ruchu związkowym NSZZ „Solidarność”, będącym mimo trwającego stanu wojennego i represji wobec społeczeństwa polskiego zarzewiem zmian, które „przeorały” Europę Środkowo-Wschodnią 10 lat później⁹⁶.

Kolejnym krokiem na drodze do odrodzenia niezależnego ruchu związkowego było powołanie do życia 23 marca 1990 roku na zwołanym Założycielskim Zjeździe Republikańskich Związków Zawodowych RFSRR Federacji Niezależnych Związków Zawodowych Rosji (*Федерация независимых профсоюзов России* – ФНПР, FNPR). Zjednoczenie większości rosyjskich związków zawodowych i terytorialnych związków zawodowych nastąpiło na bazie odżegnienia się

⁹⁵ M. Karwat, *Podstawy socjotechniki dla politologów, polityków i nie tylko*, Difin, Warszawa 2014, ss. 263–279.

⁹⁶ A. Daniel, *ZSRR. Wprowadzenie*, [w:] *Słownik dysydentów. Czołowe postacie ruchów opozycyjnych w krajach komunistycznych w latach 1956–1989*, t. 2: Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Estonia, Gruzja, Litwa, Łotwa, Mołdawia, Rosja, Ukraina, Tatarzy Krymscy, red. J. Kochanowski, Fundacja Ośrodka Karta, Warszawa 2007, ss. 6–20.

przez rosyjskie organizacje zawodowe od idei marksizmu-leninizmu⁹⁷. Warto podkreślić, że w społeczeństwie istniało w tamtym czasie zapotrzebowanie na stworzenie takiej organizacji związkowej, która nie byłaby częścią struktury organów władzy. Oczekiwanie to przełożyło się na uczestnictwo w kongresie założycielskim: wzięło w nim udział 1452 delegatów reprezentujących 77 mln członków związków zawodowych pracujących w różnych branżach w całej Rosji. Wśród nich było 628 członków wyłonionych organów podstawowych organizacji związkowych, w tym 407 przewodniczących komitetów związkowych, komitetów cechowych, związków zawodowych. Niezależne struktury związkowe reprezentowało 845 delegatów kongresu, 82% było członkami KPZR. Na kongresie wybrani zostali delegaci: w wieku poniżej 30 lat – 5,6%, od 31 do 50 – 57,8%, od 51 do 60 – 34,2%, ponad 60 – 2,4%⁹⁸.

Na kongresie po zakończeniu dyskusji w postaci dezyderatów skatalogowano cele, zadania i priorytety FNPR dotyczące jego stanowiska w kwestiach tematycznych i społeczno-politycznych, taktykę działania, jak również formy i metody pracy w nowej, demokratycznej rzeczywistości. Zostały one zawarte w wypracowanym bazowym dokumencie O celach i zasadach struktury organizacyjnej i działalności związków zawodowych RFSRR (*О целях и принципах организационного строения и деятельности профессиональных союзов РСФСР*). W szeregu wymienionych podówczas pryncypiów znalazły się postulaty: po pierwsze, niezależność; po drugie, federalizm; po trzecie, demokracja; po czwarte, centralizm. W ich funkcjonowaniu upatrywano gwarancję skuteczności i efektywności działalności organizacji związkowych w dobie transformacji ustrojowej państwa.

Podstawą działalności związków i organizacji zawodowych była zasada pierwsza – **niezależność**, którą postrzegano na każdej z płaszczyzn życia społeczno-politycznego. Dla przedstawicieli ruchu związkowego była ona kluczową ze względu na fakt, że w warunkach różnych form własności i systemu wielopartyjnego związki zawodowe mogą wypełniać swoją podstawową funkcję ochrony pracowników tylko w warunkach całkowitej niezależności od wszelkich organizacji politycznych, organów państwowych, gospodarczych i administracyjnych. Prawo do aktywnej działalności w strukturach związkowych przysługuje każdemu obywatelowi, który ukończył 14 lat i podejmuje działalność zarobkową.

Zasada **federalizmu** z kolei przejawiała się w urzeczywistnieniu następujących wymogów: dobrowolności przystąpienia do federacji i wolności opuszczenia jej,

⁹⁷ Д. В. Лобок et al., *Профсоюзное движение в России. Основные тенденции (2005–2015)*, ред. А. С. Запесоцкий, Издательство Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов СПбГУП, Санкт-Петербург 2017, с. 9.

⁹⁸ С. Г. Карпов, Л. С. Панов, *Очерки истории профсоюзного движения в Вологодской области*, АНО УМЦ ВОФП «Профэксперт», Вологда 2016, с. 173.

równości prawa wobec wszystkich uczestników federacji, kolegalności w pracy organu federacji, solidarności organizacji członkowskich w realizacji celów i zadań federacji. Efektem pracy tegoż kongresu było utworzenie związku zawodowego nowego typu – Federacji Niezależnych Związków Zawodowych Rosji (*Федерация Независимых Профсоюзов России – ФНПР, FNZZ*) – oraz wybór organów zarządzających – Rady Federacji i Prezydium. Przewodniczący Prezydium FNZZ Igor E. Kliuczkow (1990–1993) został wybrany w alternatywny sposób⁹⁹.

Z kolei zasady **demokracji** i **centralizmu**, chociaż nie wykluczają się nawzajem, to są zjawiskami, które pozostają ze sobą w ciągłym układzie konfliktogennym. Analiza statutów ogólnorosyjskich związków zawodowych zawartych w FNZZ pozwala sformułować podstawowe zasady działania związków zawodowych, będące wyrazem powiązania centralizmu oraz demokracji:

1. solidarność i jedność działania członków związku zawodowego i organizacji związkowych w realizacji celów i zadań związku zawodowego;
2. dobrowolność przystąpienia do związku zawodowego i wolne wystąpienie z niego;
3. równość praw wszystkich członków do związku zawodowego;
4. wybieralność wszystkich organów związków zawodowych i ich odpowiedzialność przed członkami związku zawodowego;
5. kolegalność w podejmowaniu decyzji i odpowiedzialność osobista w celu realizacji podjętych uchwał i zamówień związków zawodowych;
6. otwartość w pracach związków zawodowych;
7. zgodność z dyscypliną wewnątrzfederacyjną i podporządkowanie grupy mniejszości do decyzji większości;
8. wolność słowa i dyskusji, poszanowanie interesów każdego członka związku zawodowego, prawo mniejszości do obrony i wyjaśnienia swojego stanowiska na etapie dyskusji nad kwestiami i jedności działania po wydaniu decyzji;
9. obowiązek wdrażania decyzji podjętych przez wyższego szczebla struktury związków zawodowych, zaaprobowane w treści ich statutów przez podstawowe komórki związkowe, ich organy zarządzające oraz samych członków związku zawodowego; dla struktur organizacji zawodowych wyższego szczebla prawo do odwoływania decyzji organizacji związkowych podjętych w trakcie posiedzeń plenarnych lub konferencji w przypadku przyjęcia z naruszeniem statutu związku zawodowego i aktualnego ustawodawstwa;
10. okresowe raportowanie związków zawodowych, w tym ich liderów, do ich organizacji i ich przełożonych¹⁰⁰.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ И. Ю. Богачёва, *Демократизация профсоюзной жизни и повышение активности членов профсоюзов: взаимосвязь и взаимообусловленность. Научно-методические рекомендации*, Издательский Дом «АТИСО», Москва 2014, ss. 18–19.

Takie sformułowanie pryncypiów wynikało z założenia o powrocie związków zawodowych do pierwotnej, podstawowej funkcji, którą winny wypełniać organizacje związkowe – jako organizacje zbiorowej ochrony społeczno-pracowniczych praw pracowników.

Na kanwie zerwania ze związkowymi (ZSRR) strukturami organizacji związkowych na kongresie w marcu 1990 roku obok Federacji Niezależnych Związków Zawodowych¹⁰¹ pojawiły się inne federalne rosyjskie struktury związkowe, stanowiące *de facto* zrzeszenia (związki) związków zawodowych (III.D.) oraz reprezentujące zrzeszenia i związki stowarzyszeń społecznych (XVII.I.). Bez względu jednak na daną formę organizacyjno-prawną normy określające proces ich powstawania, działalność i funkcjonowanie oraz reorganizację i likwidację zawarte zostały we wszystkich bazowych rozwiązaniach prawnych: kodeksowych (KC FR, Kodeks Pracy FR), jak i ustawowych: o stowarzyszeniach, o NKO i o związkach zawodowych.

Do szeregu reprezentatywnych organizacji zawodowych działających na obszarze Federacji Rosyjskiej należą następujące struktury związkowe:

1. Stowarzyszenie Związków Zawodowych SOCPROF – Объединение профсоюзов СОЦПРОФ¹⁰²

Założone w 1989 roku obejmuje ogólnorosyjskie, międzyregionalne związki zawodowe, składające się z organizacji terytorialnych, podstawowych organizacji związkowych w przedsiębiorstwach i ich grup związków zawodowych, regionalnych i terytorialnych związków zawodowych, a także organizacji związkowych, które nie są członkami SOCPROF-u i działają bezpośrednio w Stowarzyszeniu. Również struktura SOCPROF-u obejmuje podstawowe organizacje związków zawodowych Rosyjskiego Związku Zawodowego Studentów „Związek Młodzieży SOCPROF”. Związek zawodowy SOCPROF liczył w 2009 roku około 1,57 mln członków i działał w 72 składowych podmiotach Federacji Rosyjskiej.

2. Wszechrosyjski Związek Zawodowy Pracowników Przemysłu Obronnego (OBORONPROF) – Всероссийский профсоюз работников оборонной промышленности (ОБОРОНПРОФ)¹⁰³

Utworzony 19 listopada 1991 roku jest następcą Związku Robotników Budownictwa Maszynowego Związku Robotników Wojskowego Przemysłu Metalowego (Союз рабочих машиностроительной промышленности Профсоюза рабочих военно-металлической промышленности), powołanego do życia 5 września 1934 roku, a który w kwietniu 1953 roku został

¹⁰¹ Федерация независимых профсоюзов России (ФНПР), [on-line:] <http://www.fnpr.ru/> – 22 VIII 2018.

¹⁰² Объединение профсоюзов России СОЦПРОФ, [on-line:] <http://sotsprof.org/> – 22 VIII 2018.

¹⁰³ Всероссийский профсоюз работников оборонной промышленности (ОБОРОНПРОФ), [on-line:] http://www.oboronprof.ru/calling_card/ – 22 VIII 2018.

przemianowany na Związek Pracowników Przemysłu Obronnego (*Профсоюз рабочих оборонной промышленности*). OBORONPROF stanowi organizację członkowską Federacji Niezależnych Związków Zawodowych Rosji (*Федерация независимых профсоюзов России*), Międzynarodowego Stowarzyszenia Związków Zawodowych Pracowników Przemysłu Obronnego (*Международное объединение профсоюзов работников оборонных отраслей промышленности*), Międzynarodowej Federacji Metalowców (*Международная Федерация Металлистов*) i Międzynarodowej Eurazjatyckiej Federacji Związków Zawodowych Metalowców „Eurazja” (*Международная Евразийская Федерация Профсоюзов Металлистов «Евразия»*).

3. Wszechrosyjski Związek Zawodowy Pracowników Naftowej, Gazowej Gałęzi Przemysłu i Budownictwa (Neftegazstrojprofsojuz Federacji Rosyjskiej) – *Общероссийский профессиональный союз работников нефтяной, газовой отраслей промышленности и строительства (Нефтегазстройпрофсоюз РФ)*¹⁰⁴

Założono go w grudniu 1990 roku. Członkowie tego związku zawodowego są pracownikami przemysłu naftowego i gazowego. Liczba członków sięga ponad 1232 000 osób. Struktura obejmuje 1930 podstawowych organizacji związkowych, 22 terytorialne organizacje związków zawodowych, 6 międzyregionalnych organizacji związków zawodowych, które działają na obszarze 66 podmiotów Federacji Rosyjskiej. Neftegazstrojprofsojuz współpracuje z Federacją Niezależnych Związków Zawodowych Rosji, jest członkiem Międzynarodowej Federacji Związków Zawodowych Pracowników Energetycznych (ICEM) (*Международная федерация профсоюзов работников энергетической продукции – ICEM*), Międzynarodowego Związku Zawodowego Budownictwa i Obróbki Drewna (BWI) (*Интернационал работников строительства и деревообработки – BWI*)¹⁰⁵, Międzynarodowej Konfederacji Związków Zawodowych Ropy, Gazownictwa i Przemysłu Naftowego i Gazowniczego (*Международная Конфедерация профсоюзов работников нефтяной, газовой отраслей промышленности и строительства нефтегазового комплекса*).

¹⁰⁴ *Общероссийский профессиональный союз работников нефтяной, газовой отраслей промышленности и строительства*, [on-line:] <http://www.rogwu.ru/about/index.php> – 22 VIII 2018.

¹⁰⁵ Na Światowym Kongresie w Buenos Aires 9 grudnia 2005 roku Międzynarodowa Federacja Budownictwa i Obróbki Drewna (*The International Federation of Building and Wood Workers – IFBWW*) oraz Światowa Federacja Pracowników Budownictwa i Przemysłu Drzewnego (*World Federation of Building Workers – WFBW*) utworzyły nową globalną federację – Międzynarodówkę Pracowników Budownictwa i Ciesielstwa (*Building and Wood Workers' International – BWI*). Zob. BWI. Building and Wood Worker's International, [on-line:] <http://connect.bwint.org/default.asp?Issue=About&Language=RU> – 23 VIII 2018.

4. Związek Zawodowy Górnictwa i Hutnictwa Rosji (GMZZR) – Горно-металлургический профсоюз России (ГМПР)¹⁰⁶

Jest ogólnorosyjską organizacją społeczną, która zrzesza dobrowolnie ponad 1 mln osób zatrudnionych w hutnictwie metali żelaznych i nieżelaznych. Powstał 30 stycznia 1991 roku. To organizacja członkowska Federacji Niezależnych Związków Zawodowych Rosji i Międzynarodowej Federacji Metalowców (*Международная федерация металлистов*).

5. Federalny Związek Zawodowy Dyspozytorów Lotniczych Rosji (FPAD Rosji) – Федеральный профсоюз авиационных диспетчеров России (ФПАД России)¹⁰⁷

W sierpniu 1989 roku w Uljanowsku powołano do życia Wszechzwiązkową Organizację Kontrolerów Ruchu Lotniczego, by w 1990 roku przekształcić ją w Federalny Związek Zawodowy Dyspozytorów Lotniczych ZSRR. Z kolei FDAP jako struktura związkowa w obecnym formacie został powołany 1 listopada 1991 roku na Kongresie odbywającym się w Moskwie. Następnie po VIII Kongresie FPAD-u Rosji 17 października 2003 roku i rejestracji statutu organizacji w Ministerstwie Sprawiedliwości Federacji Rosyjskiej organizacja ta została przemianowana na Federalny Związek Zawodowy Dyspozytorów Lotniczych Rosji (FPAD Rosji).

Związek Zawodowy obejmuje 135 organizacji podstawowych, 15 organizacji terytorialnych. Centra FAPD działają w 75 podmiotach Federacji Rosyjskiej. FPAD Federacji Rosyjskiej jest częścią Wszechrosyjskiego Związku Lotnictwa Cywilnego (*Общероссийское объединение профсоюзов гражданской авиации*), Ogólnorosyjskiego Związku Związków Zawodowych „Aeronawigacja” (*Общероссийское объединение профсоюзов «Аэронавигация»*) i Wszechrosyjskiego Związku „Federacji Związków Zawodowych Rosji” (*Общероссийское объединение «Федерация профсоюзов России»*) oraz jest członkiem Międzynarodowej Federacji Stowarzyszeń Kontrolerów Ruchu Lotniczego (IFATCA) (*Международная федерация ассоциаций авиадиспетчеров*, IFATCA).

6. Związki Zawodowe Pracowników Instytucji Państwowych i Służb Publicznych Federacji Rosyjskiej – Профсоюз работников государственных учреждений и общественного обслуживания РФ¹⁰⁸

Powstały 15 sierpnia 1990 roku związek zawodowy zrzesza pracowników instytucji państwowych, municypalnych, samorządów, a także organizacji komercyjnych i instytucji publicznych (banków, kompanii ubezpieczeniowych,

¹⁰⁶ Горно-металлургический профсоюз России (ГМПР), [on-line:] <https://www.gmpr.ru/> – 22 VIII 2018.

¹⁰⁷ Федеральный профсоюз авиационных диспетчеров России (ФПАД России), [on-line:] <http://www.fatcurus.ru/> – 22 VIII 2018.

¹⁰⁸ Профсоюз работников государственных учреждений и общественного обслуживания РФ, [on-line:] <http://prgu.ru/> – 22 VIII 2018.

funduszy emerytalnych, funduszy ubezpieczeń społecznych itp.) oraz osoby uczące się i studentów wydziałowych placówek oświatowych. Liczba członków na 1 stycznia 2018 roku wynosiła 944 841 osób. Związek zawodowy jest organizacją członkowską Federacji Niezależnych Związków Zawodowych Rosji (FNPR), Międzynarodowej Federacji Związków Zawodowych Pracowników Państwowych i Służby Publicznej (*Международная федерация профсоюзов работников государственных учреждений и общественного обслуживания*). Współpracuje także z Międzynarodową Federacją Pracowników Handlu, Bankowości, Biurowych i Technicznych (UNI) (*Международная федерация торговых, банковских, конторских и технических работников ЮНИ*).

- 7. Związek Zawodowy Pracowników Edukacji Narodowej i Nauki Federacji Rosyjskiej** – *Профсоюз работников народного образования и науки РФ*¹⁰⁹
Został założony w 1990 roku. Łączy 5,5 mln osób, w jego strukturze działa 78 republikańskich, krajowych i obwodowych organizacji związku zawodowego, 2488 okręgowych, miejskich, rejonowych i 96 223 podstawowych organizacji związków zawodowych. Jest społecznym, nienastawionym na zysk stowarzyszeniem obywateli pracujących w instytucjach edukacyjnych różnego typu, organach zarządzających oświatą, organizacjach, przedsiębiorstwach i instytucjach oświatowych i naukowych oraz uczniów placówek edukacyjnych kształcenia zawodowego, niezależnie od ich formy organizacyjnej i prawnej.
- 8. Ogólnorosyjski Związek Zawodowy Żołnierzy OPSW** – *Общероссийский профсоюз военнослужащих (ОПСВ)*¹¹⁰

Powstał 17 stycznia 1992 roku. Podejmowana przez niego działalność opiera się na porozumieniach zawieranych z kierownictwem federalnych organów wykonawczych w sytuacji, kiedy ustawodawstwo Federacji Rosyjskiej przewiduje służbę wojskową. Zgodnie ze statutem organizacji członkiem Związku może być każdy obywatel spośród tych, którzy spełniają następujące kryteria: pozostają w czynnej służbie wojskowej na mocy umowy lub zostają przeniesieni do rezerwy; są pracownikami organów Federalnej Służby Bezpieczeństwa, organów celnych Federacji Rosyjskiej, federalnych organów policji skarbowej, sądów i prokuratury bądź z racji pełnionych obowiązków służbowych w strukturach wojskowych zostali objęci specjalnymi stopniami w ramach zaszeregowania klasowego; są obywatelami o specjalnych rangach (stopniach klasowych) i emerytami; są członkami rodzin wymienionych powyżej kategorii obywateli, którzy ukończyli 14 lat, a którzy przestrzegają statutu Związku i płacą składki członkowskie. Obecnie OPSW jest najbardziej

¹⁰⁹ *Профсоюз работников народного образования и науки РФ*, [on-line:] <http://ed-union.ru/index.html>, <http://www.eseur.ru/> – 22 VIII 2018.

¹¹⁰ *Общероссийский профессиональный союз военнослужащих (НПСВ)*, [on-line:] <http://www.npsv.ru/podm/info.html> – 22 VIII 2018.

reprezentatywną społeczną organizacją wojskową w kraju. Jego regionalne organizacje działają w 80 regionach Federacji Rosyjskiej.

9. Związek Zawodowy Konstruktorów Maszyn – (Профсоюз машиностроителей)¹¹¹

Powstały w grudniu 1991 roku Rosyjski Związek Zawodowy Konstruktorów Maszyn i Wytwórców Urządzeń 16 lutego 1995 roku został przekształcony w Zjednoczony Związek Zawodowy Konstruktorów Maszyn Federacji Rosyjskiej. Zrzesza on ponad 450 tys. pracowników przemysłu ciężkiego, energetycznego, chemicznego, naftowego, inżynierii mechanicznej w budownictwie drogowym, budowy maszyn i urządzeń, produkcji narzędzi, przemysłu narzędziowego, Rosstandartu (*Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии – Росстандарт*), a także emerytów, studentów itp. Związek zawodowy obejmuje 46 terytorialnych i około 700 głównych organizacji związkowych.

10. Rosyjski Związek Zawodowy Pracujących w Energetyce Jądrowej i Przemśle (RPRAEP) – Российский профсоюз работников атомной энергетики и промышленности (РПРАЭП)¹¹²

Powstał w marcu 1992 roku. Łączy główne organizacje związków zawodowych państwowych przedsiębiorstw unitarnych, organizacje, instytucje (np. edukacyjne), spółki akcyjne kompleksu atomowego kraju. Liczba członków Związku wynosi około 500 tys. osób. W jego ramach powstały dwa stowarzyszenia: Stowarzyszenie Związków Zawodowych Elektrowni Jądrowych (*Ассоциация профсоюзных организаций атомных электростанций*) i Stowarzyszenie Organizacji Związków Zawodowych Przedsiębiorstw Kompleksu Broni Jądrowej (*Ассоциация профсоюзных организаций предприятий ядерно-оружейного комплекса*). Związek ściśle współpracuje z Federacją Niezależnych Związków Zawodowych Rosji na podstawie umowy dwustronnej. Ponadto, zgodnie z zawartą umową, współpracuje także z Moskiewską Federacją Związków Zawodowych (*Московская федерация профсоюзов*). Jest częścią Międzynarodowej Organizacji Pracowników Energetyki i Górnictwa (*Международная организация*

¹¹¹ 19 kwietnia 2017 roku doszło do zjednoczenia Wszechrosyjskiego Związku Zawodowego Pracowników Przemysłu Obronnego (*Всероссийский профсоюз работников оборонной промышленности*), Związku Zawodowego Konstruktorów Maszyn Federacji Rosyjskiej (*Профсоюз машиностроителей Российской Федерации*), Rosyjskiego Związku Zawodowego Pracowników Przemysłu Włókienniczego i Lekkiego (*Российский профсоюз работников текстильной и легкой промышленности*), w wyniku którego powstał Rosyjski Związek Zawodowy Pracowników Przemysłu (*Российский профсоюз работников промышленности*). Zob. *Российский профсоюз работников промышленности*, [on-line:] <http://rosprofprom.ru/> – 22 VIII 2018.

¹¹² *Российский профсоюз работников атомной энергетики и промышленности (РПРАЭП)*, [on-line:] <http://www.profatom.ru/> – 22 VIII 2018.

энергетиков и горняков), Światowej Rady Pracowników Przemysłu Jądrowego (*Всемирный совет трудящихся ядерной промышленности*) i Międzynarodowego Stowarzyszenia Pracowników Sektora Energetyki „Prawo do energii” (*Международная ассоциация трудящихся энергосектора «Право на энергию»*).

11. Rosyjski Związek Zawodowy Pracowników Przemysłu Chemicznego (Roschimprofsojuz) – Российский профсоюз работников химических отраслей промышленности (Росхимпрофсоюз)¹¹³

Powstał w grudniu 1990 roku, jednocząc pracowników zatrudnionych w przemyśle chemicznym. Liczba członków Związku wynosi około 500 tys. osób. Ośrodki związkowe działają w 52 regionach Federacji Rosyjskiej. Roschimprofsojuz współpracuje z organizacjami międzynarodowymi takimi jak ICEM, Międzynarodowa Organizacja Pracy МОР (*International Labour Organization ILO, Международная организация труда – МОТ*), Fundacja im. Friedricha Eberta, Międzynarodowe Stowarzyszenie Związków Zawodowych Chemików МОР (*Международный объединенный профсоюз химиков МОП*).

12. Wszechrosyjski Elektryczny Związek Zawodowy – Всероссийский Электропрофсоюз¹¹⁴

Związek zawodowy pracowników zakładów energetycznych jest niekomercyjnym stowarzyszeniem społecznym większości podmiotów działających na terytorium Rosji. Członkowie jego działają w oparciu o zasadę dobrowolności, zrzeszają się na podstawie wspólnoty interesów pracowniczych: osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach zajmujących się produkcją maszyn i urządzeń elektrycznych, przesyłem i dystrybucją energii elektrycznej i ciepłej, wydobywaniem i aglomeracją torfu; osób pracujących w innych strukturach, powiązanych ze sobą interesami biznesowymi i zawodowymi o różnorodnych organizacyjno-prawnych formach działalności i rodzajach własności; a także niepracujących emerytów tychże organizacji, nauczycieli, studentów i uczących się w szkołach zawodowych¹¹⁵.

Ustawa z 1996 roku o związkach zawodowych reguluje stosunki społeczne, wynikające z wdrożenia konstytucyjnego prawa obywateli do zrzeszania się, tworzenia, działalności, reorganizacji i/lub likwidacji związków zawodowych, stowarzyszeń tychże związków oraz podstawowych organizacji związkowych.

Związki zawodowe są traktowane jako konkretne podmioty prawne, którym przysługują prawa i gwarancje działalności. W regulacjach prawnych ustawodaw-

¹¹³ Российский профсоюз работников химических отраслей промышленности (Росхимпрофсоюз), [on-line:] <http://www.chemprof.ru/default.asp> – 22 VIII 2018.

¹¹⁴ Общественная организация «Всероссийский Электропрофсоюз», [on-line:] <http://www.elprof.ru/> – 22 VIII 2018.

¹¹⁵ Проффессиональные союзы в России. Справка, [on-line:] <https://ria.ru/society/20090728/178907493.html> – 22 VIII 2018.

ca określił także stosunki między związkami zawodowymi a organami władzy państwowej, samorządu terytorialnego, pracodawcami, ich zrzeszeniami, innymi stowarzyszeniami, osobami prawnymi i fizycznymi, w tym obywatelami. Wszystkie te przepisy winny znaleźć swoje odzwierciedlenie w statutach poszczególnych organizacji związkowych, nad których zgodnością ze stanowionym prawem czuwa Ministerstwo Sprawiedliwości FR.

Działalność związku zawodowego regulowana jest głównie przez niego samego jako niezależnej organizacji społecznej na drodze wewnętrznych regulacji przyjętych przez własne organy zarządzające związku zawodowego. Takie normy nie mają charakteru prawnego (choć wiele z nich ponosi prawne konsekwencje) i są zawarte w statutach związków zawodowych i ich stowarzyszeń oraz w innych aktach związkowych.

Z szeregu spraw o charakterze publicznym związki zawodowe wypełniają zadania, które z punktu widzenia zarządzania państwowego są obiektywnie możliwe do realizacji, jak również pod kątem osiągania celów ekonomicznych, społecznych i politycznych nieodzowne. W tym ujęciu prawo wspomaga realizację zadań stojących przed związkami zawodowymi, w tym wypełnianie przez nie dyspozycji wynikających z funkcji ochronnych wobec osób pracujących.¹¹⁶

W dzisiejszej rzeczywistości sytuacja rosyjskiego ruchu związkowego jest złożona. Wynika to z, po pierwsze, jego zbytniego rozdrobnienia, co w praktyce uniemożliwia skuteczne oddziaływanie na funkcjonowanie systemu politycznego państwa. Druga przesłanka, bez wątpienia wskazująca na jego słabość, związana jest z trwającym od drugiej dekady XXI wieku procesem podporządkowywania sobie przez instytucje państwowe wszystkich dotychczas niezależnych od siebie struktur społecznych, w tym związków zawodowych. Tak zwany sojusz związkowców reprezentujących interesy pracowników z państwowym, głównym i dominującym pracodawcą dla samego ruchu związkowego, jak i jego interesantów (zrzeszonych i niezrzeszonych) nie przekłada się na wzmocnienie ich pozycji, a co za tym idzie na obronę praw i interesów poszczególnych grup pracowniczych i samych pracowników. „Sojusz” ów skutkuje tym, że związki zawodowe stały się ponownie „pasami transmisyjnymi” ośrodka decyzyjnego, tracąc tym samym swoją tożsamość jako niezależnej struktury społecznej.

XVII.F. Partie polityczne (*политические партии*; por. pkt II.A., XVII.A.)

Partia polityczna pod kątem formy organizacyjno-prawnej stanowi przykład struktury dwójakiego rodzaju: będąc egzemplifikacją organizacji społecznej, jest też przykładem stowarzyszenia społecznego.

¹¹⁶ И. О. Снигирева, *Функции профсоюзов. Принципы и правовое регулирование их деятельности*, «Труд и социальные отношения» 2013, № 8, с. 85.

Partia polityczna to stowarzyszenie społeczne ukierunkowane na socjalizację polityczną obywateli jako jednostek, ale także społeczeństwa jako zbiorowego podmiotu polityki. Tej formie organizacyjno-prawnej przyświecają następujące cele: angażowanie obywateli w życie polityczne społeczeństwa poprzez kształtowanie i wyrażanie ich woli politycznej, udział w akcjach społecznych i politycznych, udział w wyborach i referendach, reprezentowanie interesów obywateli w organach władzy państwowej i organach samorządu terytorialnego (art. 3 ustawy o partiach politycznych).

Partia polityczna winna sprostać następującym wymaganiom:

1. posiadanie oddziałów regionalnych w więcej niż połowie podmiotów FR, z tym że w podmiocie FR może zostać utworzony tylko jeden oddział regionalny danej partii politycznej;
2. posiadanie nie mniej niż 10 tys. członków, z tym że w więcej niż połowie podmiotów państwa partia winna posiadać oddziały regionalne liczące nie mniej niż 100 członków. Stan liczbowy każdego z pozostałych oddziałów regionalnych nie może wynosić mniej niż 50 członków tejże partii;
3. ulokowanie na terytorium Rosji kierowniczych i innych organów partii, jej oddziałów regionalnych oraz innych komórek organizacyjnych.

Ustawodawca, biorąc pod uwagę obszar działalności partii politycznych, zdecydował się na wyodrębnienie w tym zakresie osobnej federalnej ustawy o partiach politycznych¹¹⁷.

XVII.G. Narodowościowa Autonomia Kulturalna (*Национально-культурная автономия – НККА*)

Narodowościowa Autonomia Kulturalna stanowi przykład stowarzyszenia społecznego, którego działalność zorientowana jest na rozwiązywanie problemów związanych z organizacją edukacji i innymi formami życia kulturalnego autonomicznie odrębnej grupy etnicznej mieszkającej w obrębie Federacji Rosyjskiej. Pod względem obszaru oddziaływania tej formacji jest dystrybuowana do wszystkich przedstawicieli danej grupy etnicznej, a nie przypisano jej do określonego terytorium¹¹⁸.

Formą organizacyjno-prawną w odniesieniu do narodowościowej autonomii kulturalnej jako stowarzyszenia społecznego jest organizacja społeczna. Prawo do zakładania i prowadzenia szkół narodowych, bibliotek czy muzeów przysługuje narodowościowej autonomii kulturalnej na podstawie eksterytorialnego ustawodawstwa, które jest realizowane poprzez takie formy organizacyjne, jak:

¹¹⁷ Федеральный закон «О политических партиях» от 11.07.2001 № 95-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32459/ – 8 VII 2018.

¹¹⁸ А. Б. Борисов, Культурная (Культурно-Национальная) Автономия, [w:] Большой Юридический Словарь, ЗАО «Книжный мир», Москва 2010, с. 325.

narodowe centra kulturalne, bractwa, narodowe rady społeczne (np. Związek Rosyjskich Niemców w Federacji Rosyjskiej).

Rosyjskie narodowościowe autonomie kulturalne działają na podstawie ustawy federalnej z 17 czerwca 1996 roku o narodowościowej autonomii kulturalnej¹¹⁹. Zgodnie z tym prawem narodowościowa autonomia kulturalna w Federacji Rosyjskiej jest formą narodowego i kulturowego samostanowienia pewnej grupy etnicznej obywateli zamieszkujących Rosję. Związek ów, reprezentujący interesy określonej mniejszości danego obszaru, powstaje na bazie zasad dobrowolności, samorządności, praworządności i samoorganizacji w celu realizacji zadań związanych z zachowaniem tożsamości, rozwojem rodzimego, miejscowego języka, edukacją, kulturą narodową. Narodowościowe autonomie kulturalne mogą działać na trzech poziomach: lokalnym (miasto, dzielnica, osiedle, wieś), regionalnym (na poziomie podmiotów FR) i federalnym. Państwo gwarantuje obywatelom przynależącym do tej formacji, reprezentującym rozmaite wspólnoty etniczne nieskrępowane wyrażanie woli zaliczenia siebie do określonej wspólnoty, różnorodność form wewnętrznej organizacji narodowościowej autonomii kulturowej, łączenie inicjatywy społecznej ze wsparciem ze strony państwa przy poszanowaniu czynników kształtujących tożsamość jej członków.

Prawne podstawy narodowościowej autonomii kulturalnej w Federacji Rosyjskiej wypracowane zostały na bazie następujących międzynarodowych aktów prawnych dotyczących praw człowieka:

1. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (1948)¹²⁰;
2. Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (1950)¹²¹;
3. Deklaracja praw osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych, religijnych i językowych (1992)¹²²;

¹¹⁹ *Федеральный Закон Российской Федерации от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»* (в редакции Федеральных законов Российской Федерации от 21.03.2002 г. № 31-ФЗ, 10.11.2003 г. № 136-ФЗ, 29.06.2004 г. № 58-ФЗ, 22.08.2004 г. № 122-ФЗ, 30.11.2005 г. № 146-ФЗ, 01.12.2007 г. № 309-ФЗ, 09.02.2009 г. № 11-ФЗ, № 14-ФЗ, 02.07.2013 г. № 185-ФЗ, 04.11.2014 г. № 336-ФЗ), [on-line:] <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102041937> – 1 VII 2018.

¹²⁰ *Всеобщая декларация прав человека* принята и провозглашена Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/1900204> – 30 VII 2018.

¹²¹ *Европейская конвенция по правам человека измененная и дополненная Протоколами № 11 и № 14 в сопровождении Дополнительного протокола и Протоколов № 4, 6, 7, 12, 13*, European Court of Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, [on-line:] https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf – 30 VII 2018.

¹²² *Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам* 18 декабря 1992 года, [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/1902047> – 30 VII 2018.

4. Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 roku¹²³.

W nich to znajdują się regulacje, które w sposób ewolucyjny odnoszą się do kwestii ochrony praw mniejszości narodowych poprzez ustanawianie wspólnych standardów wdrażania ich w poszczególnych krajach w dziedzinach praw człowieka na poziomie stosunków międzynarodowych (Powszechna Deklaracja..., Europejska konwencja...). Z kolei dwa kolejne dokumenty wypracowane w latach 90. XX wieku (Deklaracja Praw..., Konwencja ramowa...) w szczególności odniosły się do zapewnienia prawa mniejszości narodowych do rozwoju własnej kultury, zachowania tradycji i obyczajów, do posługiwania się i nauczania języka ojczystego itp.

W przypadku Federacji Rosyjskiej szczególnie interesujący jest międzynarodowy instrument prawny łączący Rosję z republikami byłego ZSRR w zakresie zapewniania praw mniejszości narodowych. Został podpisany w 1994 roku w Moskwie i otrzymał tytuł „Konwencja o ochronie praw osób należących do mniejszości narodowych”¹²⁴.

Zgodnie z ogólną zasadą Konwencja... stanowi, że strony zobowiązują się do rozpoznania i zagwarantowania osobom należącym do narodowych mniejszości praw i wolności zgodnie z powszechnie uznawanymi międzynarodowymi standardami w dziedzinie praw człowieka. Są też zobligowane do podejmowania określonych środków w celu zapobiegania dyskryminacji obywateli w związku z ich przynależnością do mniejszości narodowej.

Konwencja... definiuje na poziomie prawnym również niektóre z najważniejszych pojęć odnoszących się do członków Narodowościowej Autonomii Kulturalnej. Na przykład w art. 1, określając, kim są członkowie danej mniejszości narodowych, stwierdzono, że są to osoby, które na stałe zamieszkują terytorium danego z krajów (uczestników) i mają obywatelstwo tegoż kraju, które różnią się pochodzeniem etnicznym, językiem, kulturą, religią lub tradycjami od głównego zrębu ludności tego kraju. Konwencja... przyznaje osobom należącym do mniejszości narodowych prawo do zrzeszania się w miejscu zamieszkania (zgodnie z krajowym ustawodawstwem) w różnego typu organizacje (stowarzyszenia, związki), które zorientowane są na realizację zadań edukacyjnych, kulturalnych i religijnych w celu zachowania i rozwoju ich etnicznej, językowej, kulturowej lub religijnej tożsamości (art. 5).

Jakie nowe rozwiązania wprowadza do prawnej praktyki ustawa o NKO w stosunku do dwu bazowych ustaw regulujących ich funkcjonowanie? Zdaniem Aleksandra G. Osipowicza – nic nowego. Zestawienie praw i możliwości

¹²³ *Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств ETS № 157 (Страсбург, 1 февраля 1995 г.)*, [on-line:] <https://rm.coe.int/168007cddc> – 1 VIII 2018.

¹²⁴ *Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам*, [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/901732493> – 30 VII 2018.

pozarządowych organizacji niekomercyjnych i narodowościowych autonomii kulturalnych prezentuje tabela 12.

Tabela 12. Porównanie praw i możliwości przyznanych pozarządowym organizacjom niekomercyjnym (których założycielami nie są instytucje państwowe i municypalne), zgodnie z federalnymi ustawami o stowarzyszeniach i o NKO, oraz narodowościowym autonomiom kulturalnym, zgodnie z ustawą federalną o Narodowościowej Autonomii Kulturalnej

Prawa i możliwości	Pozarządowe organizacje niekomercyjne	Narodowościowe autonomie kulturalne
założone przez osobę fizyczną	+	- (tylko lokalne struktury i tylko po 2003 roku)
założone przez osobę prawną	+	+
możliwość powołania międzyregionalnych organizacji	+	- (dopuszczalne organy międzyregionalnego zarządzania/koordynacji)
możliwość powołania międzynarodowych organizacji	+	-
możliwość indywidualnego członkostwa	+	?
udział obcokrajowców i osób bez obywatelstwa	+	?
możliwość pozyskiwania państwowych i municypalnych grantów	+	+

Prawa i możliwości	Pozarządowe organizacje niekomercyjne	Narodowościowe autonomie kulturalne
możliwość otrzymania zamówienia społecznego	+	-
możliwość zawarcia porozumienia z organami państwowymi oraz instytucjami w sprawie realizacji zadań i dostarczanie usług	+	? (tak, na podstawie, ogólnie mówiąc, prawa cywilnego)
możliwość otrzymania ulg podatkowych	+	+
możliwość otrzymania ulg celnych	+	-
możliwość otrzymania ulg na wynajem pomieszczeń	+	+
możliwość pozyskania majątku państwowego i municypalnego	+	+
możliwość przekształcenia się w budżetową organizację	+	+
uczestnictwo w strukturach konsultacyjnych działających przy państwowych i municypalnych organach	+	+
obowiązek państwowych CMI do bezpłatnego prezentowania możliwości publikowania materiałów organizacji	- (choć niezabronione – niepraktykowane)	+
prawo do powoływania instytucji edukacyjnych	+	+

Źródło: O. A. Геннадьевич, *Национально-культурная автономия в России: идея и реализация*, [w:] *Этнокультурное многообразие – потенциал развития общества в странах Центральной Азии (практика, концепции, модели, перспективы)*. Материалы международного семинара, ред. Н. Багдасарова, М. Глушкова, Н. Асылбекова, Бишкек 2004, ss. 151–184, [on-line:] <http://www.igpi.ru/info/people/osipov/1198611882.html> – 1 VIII 2018.

XVII.H. Fundacja społeczna (*общественный фонд*; por. pkt X.B.)

Fundacja społeczna w ustawie o stowarzyszeniach uznana została za rodzaj fundacji o charakterze nieczłonkowskim i o cechach niezarobkowych. Ponieważ jednak fundamentem działalności wszelkich fundacji, w tym również społecznych, są posiadane przez nie zasoby finansowe, celem tej formacji zrzeszeniowej jest gromadzenie majątku na drodze zbierania dobrowolnych składek, korzystania z ofiarności ze strony społeczeństwa czy też dopuszczonej przez prawo działalności gospodarczej. Fundacje zgodnie z prawem zobligowane są do spożytkowania pozyskanych w ten sposób środków finansowych na prowadzoną przezeń społecznie użyteczną działalność. W art. 10 ustawy podkreślone zostały innego rodzaju fundacje, które, zgodnie z literą prawa, mogą działać na terytorium Federacji Rosyjskiej: prywatne, korporacyjne, państwowe, społeczno-państwowe oraz inne.

Do fundacji jako obywatelskiej formy organizacyjnej odniesiono się w Kodeksie Cywilnym FR, umiejscawiając ją pośród unitarnych organizacji niekomercyjnych (art. 123, pkt. 17–20), jak również w ustawie federalnej o organizacjach niekomercyjnych (art. 7). Ta ostatnia doprecyzowuje obszar działalności fundacji niekomercyjnej w zakresie celów społecznych, charytatywnych, kulturalnych, oświatowych i innych zorientowanych społecznie (X.A.). Obie normy prawne sankcjonują również status podmiotu, upoważnionego do powołania do życia fundacji – mogą nim być albo poszczególni obywatele, jako osoby fizyczne, albo osoby prawne (odpowiednio: art. 123.17 pkt 1 KC FR i art. 7 ustawy o NKO). Osobami prawnymi w przypadku fundacji społecznych (w myśl ustawy o stowarzyszeniach) mogą być wyłącznie inne stowarzyszenia społeczne. Pozwala to na dość jasne określenie aktu prawnego warunkującego funkcjonowanie danej fundacji, ale w odniesieniu do pozostałych kwestii pojawia się ponownie wieloznaczność zadań i funkcji formacji, które można jedynie odróżnić na podstawie deklarowanych przez ich założycieli celów.

XVII.I. Stowarzyszenie międzynarodowe (*международное общественное объединение*)

Ustawodawca zmuszony był również odnieść się do zdefiniowania stowarzyszeń o charakterze międzynarodowym. Mowa jest tu o rosyjskich stowarzyszeniach, które na mocy prawa mogą wstępować do organizacji międzynarodowych, używać prawa, przyjmując na siebie tym samym obowiązki odpowiadające statusowi tych stowarzyszeń międzynarodowych. Jako części składowe struktury międzynarodowych stowarzyszeń rosyjskie organizacje mają prawo do, po pierwsze, utrzymywania bezpośrednich kontaktów i powiązań międzynarodowych; po drugie, zawierania porozumień z zagranicznymi niekomercyjnymi stowarzyszeniami pozarządowymi. Z kolei rosyjskie stowarzyszenia mogą powoływać w obrębie państw obcych własne organizacje, oddziały lub filie

i przedstawicielstwa, zgodnie z ogólnie uznawanymi zasadami i normami prawa międzynarodowego, umów międzynarodowych zawartych przez Rosję oraz ustawodawstwa tychże państw, na terytorium których działają (art. 46 ustawy o stowarzyszeniach). Przykładem takiej organizacji są oddziały Fundacji „Russkij Mir”, działające w 48 państwach, w tym m.in. w Polsce – 4 oddziały¹²⁵. Utworzona przez prezydenta Putina na mocy dekretu z 2007 roku¹²⁶ Fundacja ta, będąca agendą rządu rosyjskiego, zajmuje się promocją kultury i języka rosyjskiego w państwach trzecich. Wzorcem dla jej funkcjonowania były podobne fundacje państw trzecich, takie jak British Council¹²⁷, Goethe Institut¹²⁸ czy Instytut Polski w Petersburgu¹²⁹ i Moskwie¹³⁰. Współpracując z Rosyjską Cerkwią Prawosławną w promowaniu wartości stanowiących wyzwanie dla zachodniej tradycji kulturowej, Fundacja „Russkij Mir” w opinii obserwatorów stanowi instrument rosyjskiej *soft power*¹³¹.

W art. 47 ustawy o stowarzyszeniach znajdują się przepisy odnoszące się do organizacji międzynarodowych, za które uznaje się stowarzyszenia, jeżeli powstają one i działają na terytoriach państw obcych w układzie strukturalnym obejmującym przynajmniej albo organizację, albo oddział lub filię, albo przedstawicielstwo.

XVII.K. Instytucja społeczna (общественное учреждение; por. roz. XI.E.)

Podobnie jak powyżej przywołane formy organizacyjno-prawne stowarzyszeń społecznych również instytucja społeczna odznacza się charakterem nieczłonkowskim, a jej głównym celem pozostaje świadczenie konkretnego rodzaju usług, na które ze strony uczestników jest zapotrzebowanie. Zgodność deklarowanych

¹²⁵ Каталог Русских Центров, [on-line:] <https://russkiymir.ru/rucenter/catalogue.php> – 15 VII 2018.

¹²⁶ Указ Президента Российской Федерации о создании фонда «Русский мир» (В редакции указов Президента Российской Федерации от 13.01.2010 г. № 64; от 07.06.2011 г. № 717; от 27.07.2011 г. № 1018; от 08.08.2012 г. № 1134; от 28.12.2015 г. № 668), «Российская газета – Федеральный выпуск» 2007, № 4396(0), [on-line:] <https://rg.ru/2007/06/23/fond-dok.html> – 15 VII 2018.

¹²⁷ British Council, [on-line:] <https://www.britishcouncil.org/> – 15 VII 2018.

¹²⁸ Goethe Institut, [on-line:] <https://www.goethe.de/de/index.html> – 15 VII 2018.

¹²⁹ Instytut Polski w Sankt Petersburgu, [on-line:] <https://culture.pl/pl/miejsce/instytut-polski-w-sankt-petersburgu> – 15 VII 2018.

¹³⁰ Instytut Polski w Moskwie, [on-line:] <https://culture.pl/pl/miejsce/instytut-polski-w-moskwie> – 15 VII 2018.

¹³¹ A. Kudors, R. Orttung, *Russian Public Relations Activities and Soft Power*, „Russian Analytical Digest” 2010, № 81, <https://doi.org/10.3929/ethz-a-006249299>; A. Dolinsky, *How to Strengthen Soft Power?*, „Русский мир.ru” 2011, № 3, [on-line:] <http://www.russkiymir.ru/russkiymir/en/magazines/archive/2011/03/> – 15 VII 2018; por. A. Sergunin, L. Karabeshkin, *Understanding Russia's Soft Power Strategy*, „Politics” 2015, Vol. 35, № 3–4, pp. 347–363, <https://doi.org/10.1111/1467-9256.12109>.

celów z treścią statutu jest warunkiem funkcjonowania tej formacji zrzeszeniowej (art. 11 ustawy o stowarzyszeniach).

XVII.L. Stowarzyszenie inwalidów (*общественное объединение инвалидов*)

Specyficznego rodzaju stowarzyszeniami działającymi na terytorium Federacji Rosyjskiej są stowarzyszenia inwalidzkie, których podstawę prawną funkcjonowania stanowią: ustawa o ochronie socjalnej osób niepełnosprawnych¹³², Kodeks Podatkowy FR¹³³.

Stowarzyszenia społeczne zrzeszające inwalidów są tworzone i działają na rzecz ochrony praw i uzasadnionych interesów osób niepełnosprawnych. Zapewniając im w ten sposób równe szanse z innymi obywatelami, są formą ochrony socjalnej dla osób niepełnosprawnych. Państwo zapewnia ze swej strony wsparcie i pomoc stowarzyszeniom w postaci rzeczowego, technicznego i finansowego ich subsydiowania. Z kolei samorządy lokalne mają prawo do wspierania społecznych stowarzyszeń osób niepełnosprawnych z własnych zasobów budżetowych, których środki finansowe pochodzą ze ściśle określonego źródła.

Stowarzyszenia społeczne inwalidów mogą powoływać do życia zarówno same osoby niepełnosprawne, jak i osoby reprezentujące ich interesy. Osoby niepełnosprawne i ich przedstawiciele prawni w ramach struktur niekomercyjnych stowarzyszeń dążą do ochrony praw i interesów prawnych osób niepełnosprawnych, zapewniając im równe szanse z innymi obywatelami, oraz rozwiązywania problemów integracji społecznej osób niepełnosprawnych tych organizacji. Za stowarzyszenia społeczne osób niepełnosprawnych ustawodawca uznaje te formacje, w których 80% członków stanowią same osoby niepełnosprawne i ich przedstawiciele prawni (jeden z rodziców, przybrani rodzice, opiekunowie lub powiernicy), a także stowarzyszenia/zrzeszenia/związki tychże stowarzyszeń społecznych.

Z racji szczególnego ukierunkowania tychże stowarzyszeń należą one do grona organizacji zorientowanych społecznie o uprzywilejowanej pozycji w zakresie ulg i zwolnień podatkowych.

W omawianej ustawie o stowarzyszeniach artykułem, który rzutuje na wszystkie dopuszczane przez prawo organizacje sektora społecznego, jest art. 14: Teryto-

¹³² *Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 18.03.2018)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8559/ – 28 VII 2018.

¹³³ *«Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 04.06.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2018)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/c8ebcedc9ddce9d959d6c520c3b0d602f71e8e12/#dst100144 – 28 VII 2018.

rialny zakres działania stowarzyszeń społecznych. W jego myśl na terytorium Federacji Rosyjskiej mogą być powoływane ogólnorosyjskie, międzyregionalne, regionalne i lokalne stowarzyszenia społeczne.

Stowarzyszenie ma charakter ogólnorosyjski, jeżeli prowadzi działalność na obszarze większym niż połowa podmiotów Federacji Rosyjskiej. Obecność w nich wyrażana jest poprzez działające jednostki strukturalne – organizacje, oddziały lub filie i przedstawicielstwa, które wypełniają zadania wynikające z zapisanych w statucie celów. Z kolei międzyregionalne stowarzyszenie charakteryzuje się strukturą, którą tworzą organizacje, oddziały lub filie i przedstawicielstwa znajdujące się na terytoriach mniej niż połowy podmiotów państwa rosyjskiego. Przez pojęcie regionalnego stowarzyszenia społecznego ustawodawca rozumie te organizacje, których wektor działalności zorientowany jest na realizację ich celów ustawowych w granicy danego podmiotu. Ostatnią formułą organizacyjną odnoszącą się do terytorialnego zakresu działania stowarzyszeń są stowarzyszenia lokalne. Ta formacja prowadzi swoją działalność w granicach terytorium organu samorządu terytorialnego, która musi być zgodna z jej celami ustawowymi.

XVIII. Niekomercyjne spółki partnerskie (*Некоммерческие партнерства*)

Za niekomercyjną spółkę partnerską ustawodawca uznał organizację działającą nie dla zysku, która jest stowarzyszeniem nieczłonkowskim powołanym do życia przez podmiot fizyczny lub prawny w celu osiągnięcia celów społecznych, filantropijnych, kulturowych, edukacyjnych, naukowych i zarządzania. Przedmiotami troski ze strony niekomercyjnych spółek partnerskich są ochrona zdrowia obywateli, rozwój kultury fizycznej i sportu, zaspokajanie duchowych i innych niematerialnych potrzeb, obrony gwarantowanych przez Konstytucję FR praw i interesów obywateli i organizacji, rozwiązywanie sporów i konfliktów, udzielanie pomocy prawnej oraz wyświadczenie innych korzystnych z punktu widzenia społeczeństwa zadań (art. 8 ustawy o NKO).

Korzeni tej formy organizacyjno-prawnej należy szukać w prawie amerykańskim, w którym jako pierwszym pochyłono się nad nagłącymi problemami trawiącymi społeczeństwo amerykańskie. Problemy społeczne, ekonomiczne oraz trudności polityczne, z którymi władze amerykańskie nie były w stanie sobie poradzić samodzielnie, pojawiały się w chwilach najcięższych kryzysów XX wieku: po zakończeniu I i II wojny światowej czy po Wielkim Kryzysie lat 30. Odpowiedź na te wstrząsy stanowiły zarówno zmiany legislacyjne, ale także przeorientowanie wektora gospodarki na współpracę z sektorem społecznym¹³⁴. W ten sposób zainicjowano powstanie pierwszych struktur organizacji *non pro-*

¹³⁴ L. Moulton, H. K. Anheier, *Public-Private Partnerships in the United States. Historical Patterns and Current Trends*, Civil Society Working Paper 16, Centre for Civil Society, London School of Economics, London 2001, pp. 2–3.

fit, których celem było, jako inicjatyw prywatnych, dostarczanie społeczeństwu i państwu usług publicznych. Doświadczenia amerykańskie, niemieckie, ale także innych krajów, takich jak Wielka Brytania, Nowa Zelandia, wskazują, że działania niekomercyjnych spółek partnerskich (*non-profit partnerships*) jako podmiotów realizujących politykę rozwojową są zdecydowanie bardziej efektywne od instytucji tak państwowych, jak i prywatnych¹³⁵. Niekomercyjne spółki partnerskie stanowią zatem narzędzie do wdrażania w życie procesu prywatyzacji świadczenia usług publicznych. Pod tym względem również Federacja Rosyjska nie odbiega od standardów światowych, powierzając realizację zadań społecznych niekomercyjnym spółkom partnerskim.

XIX. Organizacje dobroczynne (Благотворительные организации)

Ustawa o działalności charytatywnej i organizacjach charytatywnych¹³⁶ należy do jednej z bazowych regulacji prawnych odnoszących się do funkcjonowania sektora społecznego w Rosji. Wskazuje ona na obszar działalności społecznej, gdzie formy organizacyjno-prawne ustępują miejsca nadrzêdnemu celowi organizacji działających *pro publico bono*. Tradycje filantropijne w Rosji mają silne umocowania w historii, albowiem są to jedne z najstarszych działań podejmowanych w imieniu znajdującej się w potrzebie ludności. Inicjatorami i mecenasami działalności zorientowanej na niesienie potrzeby były wszystkie struktury funkcjonujące w państwie rosyjskim od samego jego początku: najpierw Cerkiew prawosławna na równi z władzą monarszą, potem dołączyli do niej przedstawiciele elit, a następnie różne sformalizowane i nieformalne grupy obywateli, żywotnie zainteresowane niesieniem pomocy potrzebującym. Z biegiem czasu, ze względu na zachodzące przeobrażenia społeczno-ekonomiczne społeczeństwa i pogłębiające się wewnętrzne zróżnicowanie w obrębie dotychczasowych stanów i warstw społecznych, jak również rozwarstwienie zawodowe, wzrastała zarówno liczba potrzebujących, jak i liczba instytucji, które odpowiadały na te potrzeby. W odpowiedzi na intensywny rozwój tej części sektora społecznego władze państwowe od samego początku wspierały organizacje charytatywne, zarówno na gruncie prawnym, jak i majątkowym czy też w postaci różnego typu ulg, przypisując im liczne funkcje prospołeczne oraz powierzając zadania,

¹³⁵ L. M. Salamon, H. K. Anheier, *The Third Route. Government-Nonprofit Collaboration in Germany and the United States*, The Johns Hopkins University Center for Civil Society, Baltimore 1996, Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, № 9; J. M. Brinkerhoff, *Government-Nonprofit Partnership. A defining Framework*, „Public Administration and Development” 2002, Vol. 22, № 1, pp. 19–30, <https://doi.org/10.1002/pad.203>.

¹³⁶ Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11.08.1995 № 135-ФЗ...

z których wypełnieniem organy państwowe miały dużo większe trudności niż struktury prywatne czy społeczne i kościelne.

Z tego faktu zdawali sobie również sprawę współcześni decydenci rosyjscy. Podjęto zatem, obok równoczesnych prac legislacyjnych nad samymi organizacjami społecznymi, działania na rzecz upodmiotowienia prawnego organizacji charytatywnych oraz wykonywanej przez różne środowiska o nachyleniu do dobrowolnym aktywności społecznej. W ten sposób Duma Państwowa przyjęła 11 sierpnia 1995 roku ustawę federalną o działalności charytatywnej. Warto podkreślić, że sam ustawodawca w ustawie dokonał zapisu, z którego wynika, że pozostałe akty normatywne odnoszące się do organizacji sektora niekomercyjnego (z wyjątkiem ustawy zasadniczej) muszą być w zgodzie z niniejszą ustawą federalną (art. 3). Oznacza to podkreślenie priorytetowego charakteru tej części społecznej aktywności nad pozostałymi, co świadczy o uprzywilejowanej pozycji działalności filantropijnej w Rosji. Organizacje charytatywne, w opinii ustawodawcy, w sposób szczególnie podejmują się wypełniania funkcji i wynikających z nich zadań w obszarze, który został uznany w ustawodawstwie za działalność niepolityczną: promowanie działań w dziedzinie edukacji, nauki, kultury, sztuki, profilaktyki i ochrony zdrowia publicznego, promowania zdrowego stylu życia, ochrony środowiska.

Zgodnie z ustawodawstwem organizacje charytatywne w Rosji jako organizacje niekomercyjne mają określone formy prawne: fundację charytatywną (XIX.A.), instytucję charytatywną (XIX.B.), organizacje społeczne (XIX.C.) oraz stowarzyszenia społeczne (XIX.D.). W zasadach określających proces powstawania, działalności dopuszczalnych form organizacji filantropijnych uwzględniono odpowiednie ustawy o stowarzyszeniach społecznych i o NKO, jednakże w szczegółach kwestie ich funkcjonowania w całym zakresie określono na podstawie ustawy o działalności charytatywnej. Jeśli chodzi o opodatkowanie organizacji charytatywnych, jest ono podobne do opłat reszty organizacji *non profit* (zwolniono je z płacenia podatku dochodowego od dochodów celowych i dano szereg świadczeń, które mają zastosowanie zarówno dla beneficjenta, jak i darczyńcy).

Zadaniem organizacji jest wdrażanie ukierunkowanych programów wsparcia społecznego dla danej kategorii ludności, promowanie nauki i edukacji, wspieranie kultury i sztuki, ochrona zdrowia i promowanie zdrowego stylu życia oraz ochrona środowiska. Z tego tytułu można wskazać wewnętrzne zróżnicowanie pomiędzy charytatywnymi NKO w zależności od grupy docelowej:

- charytatywne fundacje dla dzieci, stworzone, by pomagać sierotom, inwalidom, dzieciom z rodzin o niskich dochodach, dzieciom cierpiącym na różne choroby; zapewniają dotacje na kształcenie uzdolnionych dzieci;
- fundacje ukierunkowane na pomoc dorosłej populacji, np. osobom z różnymi chorobami, uchodźcom, niepełnosprawnym;

- organizacje charytatywne pomagające osobom starszym, weteranom, niepełnosprawnym i starszym pacjentom, hospicjom.

Fundacja charytatywna (XIX.A.) to organizacja charytatywna, która nie ma członkostwa, ustanowiana jest przez obywateli i/lub osoby prawne na podstawie dobrowolnych składek majątkowych (darowizny), które są wykorzystywane do realizacji różnych programów społecznych. Obecnie wśród fundacji charytatywnych działających w Rosji najbardziej znane są fundacje charytatywne i zdrowotne, regionalne i powiatowe fundacje ochrony socjalnej wraz z organami wykonawczymi.

Dobroczynna **organizacja społeczna** (XIX.C.) lub dobroczynne **stowarzyszenie społeczne** (XIX.D.) to dobrowolne stowarzyszenie obywateli oparte na członkostwie, stworzone na podstawie wspólnych interesów dla wzajemnej realizacji działań charytatywnych, świadczenia pomocy społecznej i usług oraz ochrony interesów wszystkich jej członków. Mają prawo do prowadzenia działalności gospodarczej wyłącznie po to, by osiągać cele, dla których zostały stworzone. Ze względu na dobrowolne członkostwo w organizacjach niepublicznych zazwyczaj nie ma solidnej struktury i systemu siły przymusu. Jednak duże organizacje, takie jak stowarzyszenia Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca, Rada Kombatantów (*Совет ветеранов*) czy „Dzieci – Frontowe” (*Дети – фронты*), często mają złożoną strukturę.

Instytucja charytatywna (XIX.B.) to organizacja stworzona przez właściciela, który finansuje ją w całości lub w części i zabezpiecza swoją własność jako zarządzanie operacyjne w celu rozwiązywania konkretnych zadań charytatywnych. Organizacje charytatywne mogą działać w formie warsztatów, grup zajmujących się zdrowiem, ośrodków rehabilitacyjnych wykorzystujących nietradycyjne, autorskie programy i formy pomocy przy zaangażowaniu w swoje działania wolontariuszy¹³⁷.

Ze względu na współpracę rosyjskich organizacji dobroczynnych ze strukturami międzynarodowymi warto przywołać Międzynarodową Klasyfikację Organizacji Non Profit (*The International Classification of Nonprofit Organizations*, ICNPO). Typologia ta odwołuje się do funkcjonowania filantropijnych organizacji w zakresie wypełnianych przez nie zadań: po pierwsze, zastosowanie pozyskanych grantów (w tym prywatnych, korporacyjnych, publicznych i gminnych/lokalnych); po drugie, oparcie na pracy wolontariuszy (w tym celu przeprowadzają dla nich procedury rekrutacyjne, szkolenia i promują w ten sposób wolontariat jako sposób aktywizacji społecznej); po trzecie, pozyskiwanie środków finansowych na swoją działalność poprzez darowizny czy też organizowanie loterii¹³⁸.

¹³⁷ Благотворительная организация, [w:] *Словарь-справочник по социальной геронтологии*, ред. Б. Г. Тукумцев, Издательство «Самарский университет», Самара 2003, сс. 16–18.

¹³⁸ L. M. Salamon, H. K. Anheier, *The International Classification of Nonprofit Organizations. ICNPO-Revision 1*, 1996, The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, Baltimore 1996, p. 18, *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, № 19.

2. Właściwości prawne funkcjonowania organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego

Do grona właściwości prawnych analizowanych formacji sektora pozarządowego Federacji Rosyjskiej zaliczyć należy te cechy, które określają proces ich powstawania, funkcjonowania, jak również profil działalności. W ich szeregu można wskazać następujące elementy, które nadają im ich tożsamość (zgodnie z deklarowanymi celami i misją):

1. **cele działania;**
2. **założyciele;**
3. **członkowie;**
4. **ogół praw własnościowych;**
5. **stosunek założycieli, członków do majątku organizacji, ich odpowiedzialność;**
6. **organy zarządzające;**
7. **działalność przedsiębiorcza;**
8. **likwidacja, przekształcanie.**

Taka klasyfikacja umożliwi analizę pod kątem zilustrowania ustawowych celów i działalności organizacji społecznych w zakresie obszarów działania, konfliktów interesów, procesu zarządzania w organizacjach poprzez organy oraz podstawowych dokumentów założycielskich organizacji trzeciego sektora.

Dokonując generalizacji na podstawie obowiązujących rozwiązań prawnych, można stwierdzić występowanie dwu cech organizacji, które pozwalają odróżnić od siebie ich formy organizacyjno-prawne. Pierwsza z nich określa osobę założyciela, zaś druga odnosi się do kwestii członkostwa.

Zatem w roli założycieli organizacji rosyjskiego pozarządowego sektora niekomercyjnego mogą występować zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne. Takiego rozgraniczenia dokonano na podstawie znowelizowanego w 2014 roku Kodeksu Cywilnego FR, upraszczając w ten sposób dosyć mocno zagmatwaną rzeczywistość organizacyjno-prawną trzeciego sektora. Prócz tego, na podstawie tak rozwiązań kodeksowych (m.in. KC FR, KP FR), jak i bazowych ustaw federalnych oraz ustaw szczegółowych, można wskazać jeszcze trzy podmioty uprawnione do powoływania do życia różnego typu organizacji społecznych: Federację Rosyjską (państwo), podmiot lub podmioty Federacji Rosyjskiej oraz władze municypalne.

Jeśli chodzi natomiast o kwestię członkostwa, drugą z cech różnicujących organizacje pozarządowe, to występują organizacje członkowskie, jak i nieczłonkowskie. Ustawodawca doprecyzował tę cechę we wszystkich podstawowych dokumentach. Gwoli ścisłości odnotować trzeba, że w Rosji w obecnej rzeczywistości występuje **10 głównych formacji członkowskich oraz 7 nieczłonkowskich.**

Do grona **członkowskich** struktur należą:

1. spółdzielnie konsumenckie (I.);
2. organizacje społeczne (II.), przy czym nie odnosi się to do organów inicjatywy społecznej (II.C.), społecznego samorządu terytorialnego (II.D.) i ruchu społecznego (II.E.), a znajduje zastosowanie do partii politycznych (II.A.) i związków zawodowych (II.B.);
3. zrzeszenia i związki podmiotów prawnych (osób prawnych; III.);
4. towarzystwa właścicieli nieruchomości, w tym członkowie towarzystwa właścicieli domów (IV.);
5. Społeczności Rdzennych Małolicznych Ludów Federacji Rosyjskiej (VI.);
6. izby adwokackie (VII.);
7. izby notarialne (IX.);
8. organizacje religijne (XIII.);
9. stowarzyszenia społeczne (XVII.), reprezentowane wyłącznie przez:
 - organizacje społeczne (II., XVII.A.),
 - związki zawodowe i organizacje zawodowe (XVII.D.),
 - partie polityczne (XVII.F.);
10. niekomercyjne spółki partnerskie (XVIII.).

Z kolei w szeregu **nieczłonkowskich** organizacji znajdują się:

1. organizacje społeczne, reprezentowane przez:
 - organy inicjatywy społecznej (II.C./XVII.C.),
 - społeczny samorząd terytorialny (II.D.),
 - ruch społeczny (II.E./XVII.B.);
2. zarejestrowane w Państwowym Rejestrze Stowarzyszeń Kozackich w Federacji Rosyjskiej stowarzyszenia kozackie (V.);
3. fundacje (X.);
4. instytucje (XI.);
5. autonomiczne organizacje niekomercyjne (XII.);
6. korporacja państwowa (XV.);
7. stowarzyszenia społeczne (XVII.), pośród których na podkreślenie zasługują:
 - organy inicjatywy społecznej (II.C./XVII.C.),
 - społeczny samorząd terytorialny (II.D.),
 - ruch społeczny (II.E./XVII.B.),
 - fundacja społeczna (XVII.H.),
 - instytucja społeczna (XVII.K.).

Wszystkie pozostałe właściwości prawne formacji organizacyjnych stanowią indywidualne rozwiązania każdej z kategorii struktur tworzących sektor społeczny, uwzględniając przede wszystkim ich misje i cele oraz zapotrzebowanie państwa rosyjskiego na konkretne usługi świadczone przez organizacje niekomercyjnego sektora pozarządowego.

I. Spółdzielnie konsumenckie

Spółdzielnie konsumenckie na podstawie przywołanej uprzednio klasyfikacji podzielić można na dwie zasadnicze grupy: ogólnie konsumenckie i wyspecjalizowane spółdzielnie konsumenckie (działające w obszarze rolnictwa, kredytów, budownictwa mieszkaniowego, garażowego itp.). Wyspecjalizowane spółdzielnie konsumenckie różnią się pod względem funkcjonalnym i składu osobowego członków (założycieli), co znajduje odzwierciedlenie w motywach powstania tych spółdzielni i celach ich działania. Na przykład za kredytową spółdzielnię konsumencką uznaje się spółdzielnię konsumencką stworzoną przez obywateli, zorientowaną na zaspokojenie potrzeb finansowych w ramach pomocy wzajemnej. W przeprowadzonych w 2007 roku badaniach nad funkcjonowaniem pozarządowych organizacji społecznych ankietowani działacze społeczni wskazywali na szereg okoliczności, które wpłynęły na ich zaangażowanie w tej formacji zrzeszenia się: „rozwój własnych doświadczeń w zakresie wdrażania procesu oszczędnościowego i usług oszczędnościowych wśród ludności, chęć stworzenia organizacji zaangażowanej we wdrażanie nowych korzystnych dla naszej republiki działań”, „zaspokajanie potrzeb finansowych udziałowców, oszczędzanie na drodze inwestycji przez akcjonariuszy”, „stworzenie bardziej uproszczonego i zyskowego systemu uzyskiwania pożyczek i inwestowania ich pieniędzy po wyższej stopie procentowej niż w bankach”.

Z kolei nastawione na produkcję produktów rolnych spółdzielnie konsumenckie są tworzone wyłącznie na obszarach wiejskich przez producentów towarów w związku z „potrzebą stworzenia systemu zbiorów, magazynowania i marketingiem produktów rolnych przez mieszkańców wsi, którzy w ten sposób czerpią zyski, prowadząc działalność w ramach indywidualnych działek rolnych”, „świadczenia wzajemnych usług dla rolnictwa (przygotowanie gleby)”, „zapewnienie miejsc pracy dla naszych ludzi z wioski, przetwarzania produktów rolnych”.

W ciągu innych wyspecjalizowanych spółdzielni konsumenckich w zależności od ukierunkowania podawano różne przyczyny ich powoływania:

- konsumenckie spółdzielnie ds. daczy – „ochrona interesów rolników i ogrodników, rekreacja ludowa, rozwój ogrodnictwa, kwiaciarstwo i ogrodnictwo, wychowanie dzieci, miłość do życia na dacy w celu zadbania o nieruchomości znajdujących się na tychże działkach”;
- garażowe – „zapotrzebowanie ludności na przechowywanie w garażu samochodów osobowych, stowarzyszania się obywateli w celu zaspokojenia ich własnych potrzeb w zakresie budowy własnego garażu, jego obsługi, konserwacji i ochrony”;
- ogrodnicze i sadownicze – „potrzeba, aby obywatele, ciesząc się wolnym czasem, mogli zaopatrywać się w owoce i warzywa, ogrodnictwo, możliwość relaksu na łonie natury”;

- budownictwa mieszkaniowego – „zapewnienie mieszkań młodym rodzinom, brak mieszkań stał się powodem budowy przez wspólnoty mieszkaniowe domów jedno- i wielorodzinnych, reprezentując interesy ludzi, obywateli, dążymy do zaspokojenia potrzeb obywateli w zakresie nabywania mieszkań i poprawy warunków mieszkaniowych”;
- mieszkaniowo-oszczędnościowe – „nasza organizacja powstała w celu wzajemnego finansowania ich członków przy zakupie domu. Członkowie naszej spółdzielni, dokonując aktu zakupu mieszkania, nie potrzebują pomocy, poręczycieli, nie jest dla nich barierą górny limit wiekowy, nie są od nich wymagane przedpłaty, gdy kupują bez pośrednictwa banków – nie mają zakładanych hipotek bankowych”¹³⁹.

Reasumując powyższe rozważania, wskazać można na poniższe cechy spółdzielni konsumenckich działających na terytorium Federacji Rosyjskiej dotyczące:

1. **celów działania** – tworzenie i rozwój organizacji handlowych w celu dostarczania członkom formacji konsumenckich towarów; zakup od obywateli i osób prawnych produktów rolnych i surowców, wyrobów pochodzących z prywatnych gospodarstw rolnych i łowisk, owoców dzikiej róży, jagód i grzybów, surowców leczniczych i technicznych wraz z ich późniejszym przetwarzaniem i sprzedażą; produkcja artykułów spożywczych i produktów nieżywnościowych, a następnie sprzedaż za pośrednictwem organizacji handlu detalicznego; zapewnienie członkom instytucji konsumenckich usług przemysłowych i osobistych; promowanie idei współpracy opartej na międzynarodowych zasadach kooperacji; dostarczanie o nich informacji każdemu akcjonariuszowi wszystkich spółdzielni konsumenckich, w tym za pośrednictwem mediów;
2. **założycieli** – osoba fizyczna po ukończeniu 16 roku życia i/lub osoby prawne. Liczba założycieli spółdzielni konsumenckich wynosi 5 w odniesieniu do osób fizycznych i 3 w stosunku do osób prawnych;
3. **członków** – są zobowiązani do pokrycia poniesionych strat z tytułu dodatkowych składek w ciągu trzech miesięcy od zatwierdzenia rocznego bilansu. W przypadku niespełnienia tego obowiązku spółdzielnia może zostać zlikwidowana w sądzie na wniosek wierzycieli;
4. **ogółu praw własnościowych** – właścicielem majątku spółdzielni konsumenckiej jest spółdzielnia konsumencka jako podmiot prawny. Majątek, będący własnością spółdzielni, nie jest dzielony pomiędzy akcjonariuszy (wkłady), udziałowców i obywateli zatrudnionych zgodnie z prawem na umowę o pracę (umowę zlecenie) w spółdzielni konsumenckiej;

¹³⁹ И. В. Мерсиянова, Л. И. Якобсон, *op. cit.*, с. 22.

5. **stosunku założycieli, członków do majątku organizacji, ich odpowiedzialności** – członkowie spółdzielni konsumenckiej solidarnie ponoszą odpowiedzialność subsydiarną za swoje zobowiązania w ramach nieobjętej rezerwą części dodatkowego wkładu każdego członka spółdzielni;
6. **organów zarządzających** – statut spółdzielni konsumenckiej definiuje uwarunkowania dotyczące składu i kompetencji organów zarządzających spółdzielni oraz procedury podejmowania przez nich decyzji, w tym w sprawach, które są potwierdzane jednogłośnie lub kwalifikowaną większością głosów. Spółdzielnią zarządzają walne zgromadzenie, rada i zarząd. Najwyższym organem spółdzielni jest walne zgromadzenie. W okresie między tymi zgromadzeniami funkcję zarządzania wypełnia rada, która jest organem przedstawicielskim. Z kolei organem wykonawczym jest zarząd spółdzielni konsumenckiej. Kontrolę nad przestrzeganiem statutu spółdzielni, jej działalnością finansową i gospodarczą, a także nad utworzonymi przez nią organizacjami i filiami sprawuje komisja rewizyjna spółdzielni konsumenckiej;
7. **działalności przedsiębiorczej** – dochody osiągane przez spółdzielnie na drodze działalności przedsiębiorczej, realizowanej zgodnie z ustawami i statutem organizacji, są dystrybuowane pomiędzy członków spółdzielni; spółdzielnie konsumenckie działające w interesie akcjonariuszy realizują zamówienia, handlują, produkują, pośredniczą i podejmują inne działania, które nie są zabronione przez ustawodawstwo Federacji Rosyjskiej; działalność przedsiębiorcza spółdzielni konsumenckich jest komplementarna z główną działalnością niekomercyjną;
8. **likwidacji, przekształceń** – reorganizacja spółdzielni konsumenckiej (fuzja, przekształcenie, podział, separacja) odbywa się na mocy decyzji walnego zgromadzenia spółdzielni konsumenckiej i innych przepisów prawa przewidzianych w ustawodawstwie Federacji Rosyjskiej. Przekształcenie spółdzielni odbywa się na podstawie jednomyślnej decyzji wszystkich akcjonariuszy formacji. Likwidację organizacji przeprowadza się na podstawie decyzji walnego zgromadzenia lub decyzji sądu zgodnie z ustawodawstwem Federacji Rosyjskiej, zaś majątek jej, który pozostał po zaspokojeniu roszczeń wierzycieli, z wyjątkiem majątku niepodzielnego funduszu spółdzielni, jest rozdzielany wśród akcjonariuszy, chyba że statut spółdzielni stanowi inaczej.

Dokumentem założycielskim spółdzielni konsumenckiej jest **statut**, w którym jej założyciele określają również informacje odnośnie do: warunków wysokości składek członkowskich członków spółdzielni; wysokości i procedury wnoszenia wkładów przez członków spółdzielni oraz ich odpowiedzialności za naruszenie obowiązku opłacania składek tytułem uczestnictwa; składu i kompetencji organów zarządzających spółdzielni oraz procedury podejmowania przez nich decyzji, w tym w sprawach, w których decyzje są powzięte jednogłośnie lub

kwalifikowaną większością głosów; procedury wyrównywania poniesionych strat przez członków spółdzielni.

Spółdzielnie konsumenckie w celu realizacji ustawowych celów mogą poływać do życia zrzeszenia i związki spółdzielni konsumenckich, nadając im formę organizacyjną jako stowarzyszenia społeczne (XVII.I.). Są to członkowskie organizacje niekomercyjne działające na podstawie statutu oraz umowy założycielskiej, wobec których znajdują zastosowanie prócz wspomnianej ustawy o spółdzielniach konsumenckich, także ustawy o stowarzyszeniach, o NKO oraz KC FR. Podlegają zatem rozwiązaniom prawnym odnoszącym się do tej formy organizacyjno-prawnej niekomercyjnego sektora aktywności społecznej FR.

II. Organizacje społeczne

Organizacja społeczna jako jeden z rodzajów stowarzyszenia społecznego, oparta na obowiązkowym członkostwie utworzona została na podstawie wspólnych działań w celu ochrony wzajemnych interesów i osiągnięcia celów obywateli, którzy na zasadzie dobrowolności powołali ją do życia. Organizacje społeczne mogą tworzyć zrzeszenia i związki organizacji społecznych, wobec których mają zastosowanie odpowiednie przepisy charakteryzujące tę formę organizacyjno-prawną.

Poniżej przedstawiono podstawowe cechy organizacji społecznej dotyczące:

1. **celów działań** – wspólne akcje na rzecz ochrony wspólnych interesów i osiągnięcia statutowych celów zrzeszonych obywateli;
2. **założycieli** – co najmniej trzy osoby, które osiągnęły 18 lat, a także osoby prawne, stowarzyszenia społeczne;
3. **członków** – osoby prawne, czyli stowarzyszenia społeczne, osoby fizyczne, czyli obywatele, którzy ukończyli 18 lat (w przypadku organizacji młodzieżowych – 14 lat; organizacji dla dzieci – 8 lat). Członkostwo w organizacji społecznej jest niezbywalne, a ponadto nie można przekazać swojego członkostwa drugiej osobie;
4. **ogółu praw własnościowych organizacji** – właścicielem majątku jest organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną. Dotyczy to zarówno składek członkowskich, jak i przekazanego jej majątku. W ten sposób członkowie, którzy przekazali na własność organizacji majątek, automatycznie tracą wobec niego jakiekolwiek prawa majątkowe;
5. **stosunku założycieli, członków do majątku organizacji, ich odpowiedzialności** – założyciele, członkowie nie zachowują praw do przekazanego organizacji majątku, w tym opłat członkowskich; nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania organizacji, zaś organizacja nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania założycieli, członków;
6. **organów zarządzających** – walne zgromadzenie (konferencja, kongres) członków jako najwyższy organ zarządzający i wybrane ciało kolegialne, czyli zarząd, jako organ stały, odpowiedzialny przed walnym zgromadzeniem;

7. **działalności przedsiębiorczej** – jest możliwa tylko w takim zakresie, w jakim służy osiągnięciu celów, dla których organizacja została powołana;
8. **likwidacji, przekształcania** – decyzją walnego zgromadzenia (konferencji, kongresu) lub na drodze postępowania sądowego w przewidzianych przypadkach prawnych organizacja społeczna może zostać zlikwidowana. Jej reorganizacja dopuszcza przekształcenie w zrzeszenie lub związek, niekomercyjną organizację bądź fundację.

Dokumentem założycielskim organizacji społecznej jest **statut**, w którym muszą znaleźć się treści określające: nazwę i miejsce działania, przedmiot i cel jej działalności, skład i kompetencje organów zarządzających organizacją oraz procedurę podejmowania decyzji, w tym decyzji w sprawach majątkowych, oraz prawa i obowiązki członków organizacji społecznej.

Do grona organizacji społecznych zalicza się partie polityczne, związki zawodowe, ruchy społeczne oraz organy inicjatywy społecznej i społeczny samorząd terytorialny. Zostaną one omówione we fragmencie poświęconym stowarzyszeniom społecznym, albowiem stanowią integralną część tejże formacji stowarzyszeniowej.

Prawodawstwo przewiduje terytorialną klasyfikację organizacji społecznych:

1. regionalne – organizacje, które zgodnie z celami statutowymi prowadzą działalność na terytorium tylko jednego podmiotu Federacji Rosyjskiej;
2. międzyregionalne – organizacje, które prowadzą działalność na terytorium od dwóch do połowy podmiotów Federacji Rosyjskiej i mają swoje własne jednostki strukturalne na swoim terytorium;
3. ogólnorosyjskie – organizacje prowadzące statutową działalność na terytorium ponad połowy podmiotów Federacji Rosyjskiej, posiadające struktury na swoim obszarze. Ważną ich cechą jest możliwość użycia w nazwach takich organizacji słów „Rosja”, „Federacja Rosyjska”, oraz tworzenie od nich słów i połączeń wyrazowych bez zgody specjalnych organów państwowych.

III. Zrzeszenia i związki podmiotów prawnych (osób prawnych)

Organizacje komercyjne w celu koordynacji ich działalności gospodarczej, a także reprezentowania i obrony ogólnych majątkowych interesów mają prawo powoływać do życia na drodze porozumienia między sobą stowarzyszenia w postaci zrzeszeń i związków, które mają status organizacji niekomercyjnych.

Prawo do zrzeszania się w zrzeszenia i związki przyznane jest także wszystkim stowarzyszeniom i organizacjom społecznym tworzącym rosyjski sektor społeczny, którego cechą rozpoznawalną jest działalność nie dla zysku.

Każdy z założycieli zrzeszeń i związków (zarówno w organizacji komercyjnej, jak i niekomercyjnej) jako osoba prawna zachowuje samodzielność w zakresie

zarządzania własnym majątkiem, a także zaangażowania w działalność gospodarczą określonego członka.

Częstym zjawiskiem na tym polu jest występowanie zrzeszeń i związków o mieszanym charakterze założycieli i członków, a co za tym idzie funkcjonowanie podmiotów wzajemnie uzupełniających się w zakresie wypełniania określonych zadań wypływających z zapisów w umowie założycielskiej, jak i w statucie, ale także deklarowanych misji i celów, dla których realizacji zostały one powołane.

W odniesieniu do tego rodzaju formacji pozarządowego sektora niekomercyjnego znajdują zastosowanie poniższe właściwości charakteryzujące je podług klucza:

1. **cele działania** – koordynacja działalności gospodarczej, a także reprezentowania i obrony ogólnych majątkowych interesów członków; realizacja celów charakterystycznych dla organizacji *non profit*; zarządzanie i koordynacja działalności jako cel podrzędny względem celów wyższej rangi;
2. **założyciele** – wyłącznie osoby prawne komercyjne i niekomercyjne;
3. **członkowie** – osoby prawne komercyjne i niekomercyjne; proces przyjmowania nowych członków, chociaż nie znajduje odpowiednich regulacji w ustawodawstwie, odbywać powinien się na bazie nowelizacji dotychczasowej mowy założycielskiej oraz statutu. Członkowie zachowują samodzielność zarządzania i prawa osoby prawnej. Chociaż mogą oni po zakończeniu roku budżetowego wystąpić ze struktury zrzeszenia i związku, to jednak przez kolejne dwa lata ponoszą subsydiarną odpowiedzialność za zobowiązania formacji. W zakresie praw i obowiązków członków zrzeszeń i związków wobec nich znajdują zastosowanie przepisy odnoszące się do stowarzyszeń społecznych;
4. **ogół praw własnościowych** – majątek znajdujący się w dyspozycji zrzeszenia i związku gwarantowany jest w zapisach dokumentów założycielskich, zwłaszcza w odniesieniu do kapitału założycielskiego wnoszonego przez założycieli; majątek przekazany przez założycieli i członków jest własnością zrzeszenia i związku, przy czym założyciele i członkowie stowarzyszeń po jego przekazaniu nie mają wobec tegoż majątku żadnych praw;
5. **stosunek założycieli, członków do majątku organizacji, ich odpowiedzialność** – zrzeszenia i związki nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania swoich członków, natomiast członkowie formacji ponoszą subsydiarną odpowiedzialność za zobowiązania zrzeszenia i związku zgodnie z zapisami zawartymi w dokumentach założycielskich;
6. **organy zarządzające** – walne zgromadzenie członków i ich przedstawicieli oraz jako organ zwierzchni: jednoosobowy (dyrektor, dyrektor wykonawczy, generalny dyrektor, prezydent) i/lub kolegialny organ wykonawczy (dyrekcja, zarząd, rada), któremu szefuje przewodniczący;
7. **działalność przedsiębiorcza** – działalność gospodarcza jest dopuszczalna przez prawo; zrzeszenia i związki mogą w celu prowadzenia działalności

gospodarczej powoływać do życia organizacje gospodarcze i towarzystwa oraz brać w nich udział. Dochody uzyskane z takiej aktywności nie mogą być dystrybuowane pośród członków zrzeszeń i związków, natomiast można je wykorzystać do realizacji potrzeb wynikających z zapisów dokumentów założycielskich, koordynacji dalszej działalności lub posłużyć jako baza finansowa dla wypracowania zysków z innych jeszcze form aktywności przedsiębiorczej;

8. **likwidacja, przekształcanie** – odbywają się zgodnie z przepisami dotyczącymi osób prawnych. Szczególną właściwością zrzeszenia i związku jest jednak to, że mogą one zostać zreorganizowane na drodze decyzji jednoosobowego organu zarządzającego. W tym przypadku mogą przyjąć formę fundacji bądź autonomicznej organizacji niekomercyjnej. Jeżeli natomiast organem decyzyjnym o formule organizacji są założyciele, wówczas mogą one przekształcić się w wypadku prowadzenia działalności gospodarczej w stowarzyszenie gospodarcze lub towarzystwo.

Dokumenty założycielskie stanowią **umowa założycielska** zawarta pomiędzy założycielami oraz **statut**, w którym winny zostać podane następujące informacje: cele powstania i warunki uczestnictwa w pracach zrzeszenia i związku; status, kompetencje organów zarządzających i inne strategiczne z punktu widzenia kwestie, wskazujące na dalszy proces ich funkcjonowania; nazwa, zdefiniowane cele i zadania, obszar działalności, skład i kompetencje organów zarządzania, sposób zarządzania stowarzyszeniem, szczególnie pod względem kwestii majątkowych, również w odniesieniu do sytuacji likwidacji zrzeszenia i związku. W dokumentach założycielskich muszą również znaleźć się informacje dotyczące przyjmowania nowych członków i ich kompetencji, jak również pozbawiania członkostwa. Kwestie te są istotne z punktu widzenia zarządzania zrzeszeniem i związkiem oraz spraw majątkowych.

W dokumentach założycielskich winny także zostać zawarte informacje odnoszące się do nazwy, miejsca działania, członków tworzących zrzeszenie i związek, form podejmowanej działalności przedsiębiorczej, organów zarządzających wraz z określeniem ich kompetencji, a także nieodpłatnego korzystania z usług świadczonych przez zrzeszenie i związek w stosunku do swoich członków. Mogą one odnosić się zarówno do zasobów intelektualnych, jak i materialnych, z których mają prawo korzystać członkowie organizacji.

IV. Towarzystwa właścicieli nieruchomości, w tym członkowie Towarzystwa właścicieli domów

Zgodnie z KC FR towarzystwo właścicieli nieruchomości jest dobrowolnym stowarzyszeniem właścicieli nieruchomości stworzonych przez nich dla procedury zarządzania współwłasnością, jej użytkowania oraz w zakresie usta-

lonym przez prawo zbycia własności (nieruchomości). Działania te odbywają się z zachowaniem przepisów prawa wspólnoty własności znajdującej się w powszechnym użyciu, jak również ukierunkowują się na osiągnięcie innych celów określonych przez prawo.

Towarzystwa zrzeszające właścicieli nieruchomości są stosunkowo nowym typem organizacji i formą prawną organizacji niekomercyjnej, która zrzesza także właścicieli wszystkich rodzajów nieruchomości: apartamentów, lokali i mieszkań, garaży, dachy, sadów i ogrodów. Wskazuje to na wzrost zainteresowania mieszkańców losem ich domów i gotowość do wzięcia odpowiedzialności przy podejmowaniu decyzji o ich eksploatacji, konserwacji i remontach. Głównym zadaniem towarzystwa jest wykonywanie funkcji wspólnego użytkowania nieruchomości.

W szeregu właściwości tej formacji zrzeszenia obywateli wytypować można następujące cechy dotyczące:

1. **celów działania** – wspólne zarządzanie współwłasnością, użytkowanie i zbywanie własności zgodnie z obowiązującym prawem;
2. **założycieli** – osoby fizyczne i/lub osoby prawne; decyzję o zawiązaniu towarzystwa podejmują na walnym zgromadzeniu: właściciele lokalu w tym domu, właściciele lokali w kilku budynkach wielorodzinnych, a także właściciele kilku położonych blisko siebie kamienic, domów wiejskich z działkami lub bez nich, garaży i innych obiektów. Jednocześnie należy wiedzieć, że stowarzyszenie właścicieli domów może powstać tylko w przypadku, gdy właściciele lokali mieszkalnych i niemieszkalnych tego budynku mieszkalnego dysponują więcej niż połową głosów właścicieli lokali w danym domu (część 1 art. 136 Kodeksu Mieszkaniowego RF, dalej też jako: KM RF);
3. **członków** – liczba członków stowarzyszenia właścicieli domów, którzy utworzyli stowarzyszenie, powinna przekraczać 50% ogólnej liczby głosów właścicieli lokali w budynku mieszkalnym;
4. **ogółu praw własnościowych** – towarzystwo właścicieli nieruchomości jest właścicielem swoich nieruchomości. Wspólna nieruchomość w budynku mieszkalnym, a także obiekty publiczne w sadowniczych, ogrodniczych i niekomercyjnych spółkach ds. dachy należą do członków odpowiedniego związku właścicieli nieruchomości na podstawie prawa własności do akcji zwykłych, chyba że prawo stanowi inaczej;
5. **stosunku założycieli, członków do majątku organizacji, ich odpowiedzialności** – towarzystwo właścicieli nieruchomości jest odpowiedzialne za swoje zobowiązania wobec wszystkich nieruchomości należących do właściciela; nie jest odpowiedzialne za zobowiązania członków partnerstwa. Członkowie stowarzyszenia właścicieli domów nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania stowarzyszenia;
6. **organów zarządzających** – walne zgromadzenie właścicieli lokali oraz zarząd towarzystwa;

7. **działalności przedsiębiorczej** – powinna służyć celom, dla których stworzono towarzystwo. Przy zyskach uzyskiwanych z działalności gospodarczej organizacja nie ma prawa do podziału otrzymanego zysku między uczestników organizacji. Prowadząc działalność gospodarczą lub inną, towarzystwo samodzielnie wywiązuje się ze swoich zobowiązań wobec wszystkich należących do niej nieruchomości, członkowie spółki nie ponoszą odpowiedzialności za długi organizacji;
8. **likwidacji, przekształcania** – walne zgromadzenie właścicieli lokali może zdecydować o przekształceniu towarzystwa właścicieli domów w spółdzielnię mieszkaniową lub spółdzielnię budownictwa mieszkaniowego (art. 140 KM RF). Likwidacja towarzystwa prowadzona jest na podstawie i zgodnie z procedurą ustanowioną przez ustawodawstwo cywilne, przy czym walne zgromadzenie właścicieli lokali w budynku apartamentowym jest zobowiązane do podjęcia decyzji o likwidacji stowarzyszenia właścicieli domów w przypadku, gdy członkowie spółki nie posiadają więcej niż 50% ogólnej liczby głosów właścicieli lokali w budynku mieszkalnym (art. 141 KM FR).

Dokumenty założycielskie tworzą **umowa założycielska** oraz **statut** organizacji, w którego treści znajdują się informacje dotyczące jej nazwy, w tym użycie terminu „Towarzystwo właścicieli nieruchomości”, miejsca, przedmiotu i celu jego działalności, składu i kompetencji organów zarządzających stowarzyszenia oraz procedury podejmowania decyzji, w tym tych, w których sprawie są potwierdzane jednogłośnie lub kwalifikowaną większością głosów, a także inne informacje uwzględnione w prawie. Statut towarzystwa właścicieli domów może przewidywać korzystanie z systemu informatycznego przy rozwiązywaniu problemów związanych z zarządzaniem w związku właścicieli domów, biorąc pod uwagę funkcje tego systemu.

Art. 142 Kodeksu Mieszkaniowego FR przewiduje także możliwość powołania do życia formacji zrzeszających właścicieli domów na podstawie umowy zawartej między nimi. W celu reprezentowania i ochrony wspólnych interesów w zarządzaniu budynkami mieszkalnymi, towarzystwa właścicieli nieruchomości organizują się w formacje zrzeszeń i/lub związków, dlatego podlegają stosownym regulacjom zawartym w ustawach o stowarzyszeniach i o NKO. Zarządzanie takim stowarzyszeniem odbywa się zgodnie z wymogami ustawodawstwa Federacji Rosyjskiej dotyczącymi organizacji *non profit*.

V. Zarejestrowane w Państwowym Rejestrze Stowarzyszeń Kozackich w Federacji Rosyjskiej Stowarzyszenia Kozackie

Są formą samoorganizacji obywateli Federacji Rosyjskiej stworzoną w celu zachowania tradycyjnego sposobu życia, zarządzania i kultury rosyjskich Kozaków

zgodnie z prawem federalnym. Jak wspomniano uprzednio, ta forma organizacji *non profit* może zgodnie z prawem przyjmować terenowe rozwiązania strukturalne: (V.A.) chutory, stanice i grodzkie społeczności kozackie, (V.B.) rejonowe jurty, (V.C.) obwodowe wspólnoty i (V.D.) wojskowe społeczności kozackie, których członkowie w odpowiednim czasie przyjmują obowiązek wykonywania służby państwowej lub innej. Stowarzyszenia Kozackie podlegają wpisowi do Państwowego Rejestru Stowarzyszeń Kozackich w Federacji Rosyjskiej.

Wspólnoty kozackie działające jako chutory, stanice i grodzkie społeczności kozackie (V.A.) stanowią podstawowe stowarzyszenie obywateli FR i członków ich rodzin – mieszkańców jednego lub kilku wiejskich i miejskich osiedli albo innych miejsc zamieszkania. Są to formacje wpisane do Państwowego Rejestru Stowarzyszeń Kozackich, których członkowie zobowiązali się do wypełniania obowiązków wynikających ze służby państwowej albo innej przewidzianej przez prawo.

Rejonowe kozackie wspólnoty (jurty – V.B.) powstają z kolei na drodze zjednoczenia się chutorowych, stanicowych i grodzkich struktur terenowych.

Obwodowe struktury zrzeszające wspólnoty kozackie (V.C.) grupują połączone jurty wspólnot kozackich oraz te spośród chutorów, stanic i grodzkich wspólnot, które dotychczas zachowywały samodzielność terytorialną względem rejonowych struktur.

Wojskowe społeczności kozackie (V.D.) powstają na drodze zjednoczenia się obwodowych struktur, których działalność obejmuje dwa podmioty FR lub więcej albo na terytorium jednego podmiotu FR, który powstał w wyniku zjednoczenia dwóch lub więcej podmiotów FR.

Wspólnoty zrzeszające Kozaków, które nie deklarują w dokumentach założycielskich wypełniania obowiązków zlecanych im na podstawie ustawy o służbie cywilnej Kozaków, nie posiadają statusu wciągniętych do rejestru kozackiego wspólnot kozackich.

Ponieważ wspólnoty kozackie mają złożony status prawny, właściwości i cechy odróżniające go od stowarzyszeń społecznych i organizacji niekomercyjnych, należy wskazać na definiujące je prawidłowości dotyczące:

1. **celów działania** – zachowanie tradycyjnego sposobu życia, zarządzanie i promocja kultury rosyjskich Kozaków; wypełnianie przez nich zadań służby państwowej lub innej w sposób przewidziany obowiązującym prawem, które mają zastosowanie wyłącznie wobec zarejestrowanych wspólnot kozackich;
2. **założycieli** – osoby fizyczne i/lub osoby prawne;
3. **członków** – osoby fizyczne i/lub osoby prawne;
4. **ogółu praw własnościowych** – majątek przekazany społeczności przez jego członków, jak również majątek pozyskany w wyniku działalności przedsiębiorczej jest własnością społeczności kozackich;

5. **stosunku założycieli, członków do majątku organizacji, ich odpowiedzialności** – członkowie Stowarzyszeń Kozackich nie odpowiadają za zobowiązania społeczności, jak również samo stowarzyszenie nie ponosi jakiejkolwiek odpowiedzialności wynikającej ze zobowiązań jego członków;
6. **organów zarządzających** – we wspólnotach kozackich za organy zarządzające uznaje się następujące ciała:
 - a) wyższy przedstawicielski organ zarządzający – rada (zebranie) członków społeczności kozackiej. W strukturze wojskowej okręgu rada (zebranie) stanowi zjazd przedstawicieli wybieranych w każdej ze struktur terytorialnych. Z kolei przedstawiciele wojskowego okręgu kozackiego wywodzą się z wyborów przeprowadzanych w niższych jednostkach organizacyjnych społeczności kozackich, które wchodzi w skład tegoż okręgu,
 - b) przedstawicielski organ zarządzający – rada atamanów społeczności kozackich. Ciało to pracuje pomiędzy posiedzeniami wyższego organu, którego termin zebrań ustalony jest w statucie,
 - c) zarząd wspólnoty kozackiej – kolegialny organ wykonawczy zarządzający społecznością kozacką, który tworzą ataman, jego zastępca bądź zastępcy, inni członkowie zarządu, przedstawiciele komisji rewizyjnej, starosta rady starszych,
 - d) ataman kozackiej wspólnoty (przewodniczący) – jednoosobowy organ wykonawczy zarządzający społecznością kozacką,
 - e) sąd honorowy – członkami sądu mogą być cieszący się największym autorytetem Kozacy, którzy ukończyli 30 rok życia,
 - f) rada starszych – jej członkami mogą być najbardziej zasłużeni i cieszący się największym autorytetem Kozacy po ukończeniu 55 roku życia, którzy uchodzą za znawców tradycji i zwyczajów kozackich;
7. **działalności przedsiębiorczej** – działalność gospodarcza jest dopuszczalna, pod warunkiem realizacji celów, dla których zostały powołane do życia społeczności kozackie;
8. **likwidacji, przekształcania** – na podstawie zapisów w KC FR Stowarzyszenia Kozackie mogą zostać przekształcone pod względem formy organizacyjno-prawnej w zrzeszenie (związek) osób prawnych lub w autonomiczną organizację niekomercyjną.

Dokumentem założycielskim społeczności kozackiej jest **statut** organizacji. Zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy federalnej o NKO i art. 5 ustawy federalnej o służbie cywilnej rosyjskich Kozaków w statucie winny być zawarte następujące informacje:

- nazwa Stowarzyszenia Kozackiego, ze wskazaniem charakteru jego działalności oraz formy organizacyjnej i prawnej;
- siedziba Stowarzyszenia Kozackiego;
- strategia zarządzania i mechanizmy aktywności społecznej;

- przedmiot i cel działalności;
- informacje o oddziałach i przedstawicielstwach;
- prawa i obowiązki członków Stowarzyszenia Kozackiego, warunki i tryb przyjęcia do kozackiej wspólnoty i wyjścia z niej;
- źródła formowania własności Stowarzyszenia Kozackiego;
- procedura zmiany dokumentów założycielskich Stowarzyszenia Kozackiego (statut);
- procedura korzystania z własności w przypadku likwidacji wspólnoty kozackiej;
- struktura, kompetencje, procedura tworzenia i kadencji organów zarządzających Stowarzyszenia Kozackiego, procedura podejmowania decyzji i wypowiedzania się w imieniu formacji;
- inne przepisy przewidziane w ustawie o NKO i innych ustawach federalnych. Statut Stowarzyszenia Kozackiego może zawierać inne postanowienia, które nie są sprzeczne z ustawodawstwem Federacji Rosyjskiej¹⁴⁰.

Statut kozacki, zgodnie z art. 6 ustawy federalnej o służbie cywilnej rosyjskich Kozaków, powinien być omówiony z zainteresowanymi federalnymi organami wykonawczymi i/lub ich organami terytorialnymi, organami wykonawczymi podmiotów Federacji Rosyjskiej i organami samorządu terytorialnego (w zależności od rodzaju i zaszeregowania terytorialnego Stowarzyszenia Kozackiego).

VI. Społeczności Rdzennych Małolicznych Ludów Federacji Rosyjskiej

Wspólnoty rdzennych małolicznych ludów zamieszkujących Federację Rosyjską zostały uznane w ustawodawstwie rosyjskim za organizacje niekomercyjne na drodze nowelizacji KC FR. Ich statut prawny w szczególności reguluje ustawa federalna o ogólnych zasadach organizacji Społeczności Rdzennych Małolicznych Ludów Północy, Syberii i Dalekiego Wschodu z 2000 roku¹⁴¹. Te dobrowolne stowarzyszenia tworzone są przez obywateli należących do rdzennych małolicznych ludów Federacji Rosyjskiej i zjednoczonych na drodze pokrewieństwa i/lub właściwości terytorialno-sąsiedzkiej w celu ochrony pierwotnego siedliska, zachowania i rozwoju tradycyjnego sposobu życia, zarządzania, rzemiosła i kultury. Zgodnie z regulacjami ustawy organizacje te

¹⁴⁰ *Методические рекомендации. Особенности создания и деятельности казачьих обществ в Российской Федерации от 25 июня 2009 г.*, [on-line:] <https://deppolitiki.admhmao.ru/koordinatsionnye-i-soveshchatelnye-organy/rabochaya-gruppa-pri-gubernatore-khanty-mansiyskogo-avtonomnogo-okruga-yugry-po-delam-kazachestva/metodicheskie-rekomen-datsii/113263/osobennosti-sozdaniya-i-deyatelnosti-kazachikh-obshchestv-v-rossiyskoy-federatsii> – 5 IX 2018.

¹⁴¹ *Федеральный закон от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»...*

powoływane są na czas nieograniczony, chyba że dokumenty założycielskie stanowią w tej kwestii inaczej.

Do grona Społeczności Rdzennych Małolicznych Ludów FR zalicza się taką grupę, której liczebność nie przekracza 50 tys. osób. W szczególności możemy tu mówić o pierwotnych narodach zamieszkujących Syberię, które żyją w miejscach o ograniczonym dostępie rozwiązań cywilizacyjnych oraz w sposób zgodny z przekazywaną z pokolenia na pokolenie tradycją: trudnią się np. łowiectwem, zbieractwem czy rybołówstwem. Styl życia tychże społeczności przypomina ten charakterystyczny dla wcześniejszych pokoleń, sięgający nawet 300 lat wstecz.

Narody, tworzące ludność autochtoniczną, które zyskały status małych, nielicznych narodów, nie posiadają własnych struktur narodowo-terytorialnych. Jako rdzenne narody zostały zrzeszone w **Stowarzyszeniu Rdzennych Narodów Północy, Syberii i Dalekiego Wschodu Federacji Rosyjskiej** [*Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (АКМНСС и ДВ РФ), Russian Association of Indigenous Peoples of the North (RAIPON)*]¹⁴². Celem tego stowarzyszenia jest zapewnienie bardziej skutecznej ochrony praw i interesów, rozwój społeczny, kulturalny i ekonomiczny, wzrost świadomości narodowej i podwyższenie poziomu życia dla 47 zamieszkujących Rosję **autochtonicznych** narodów¹⁴³.

W obrębie podstawowych właściwości przynależnych tej formacji można wskazać na następujące jej cechy dotyczące:

1. **celów działania** – ochrona pierwotnego siedliska, zachowania i rozwoju tradycyjnego sposobu życia, zarządzania, rzemiosła i kultury;
2. **założycieli** – mogą to być wyłącznie osoby fizyczne w wieku od 18 lat, którzy są członkami rdzennych narodów. Liczba założycieli nie może być mniejsza niż trzy osoby. Cudzoziemcy i osoby bez obywatelstwa nie mogą być twórcami wspólnot rdzennych małych narodów. Założyciele nie mogą być osobami prawnymi. Organy władzy państwowej Federacji Rosyjskiej, organy władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej, organy samorządu terytorialnego, ich urzędnicy oraz osoby prawne nie mogą być założycielami społeczności małych narodów rdzennej ludności;

¹⁴² Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (АКМНСС и ДВ РФ) – Russian Association of Indigenous Peoples of the North (RAIPON), [on-line:] <http://www.raipon.info/index.php> – 9 IX 2018.

¹⁴³ Распоряжение Правительства РФ от 17 апреля 2006 года № 536-р «Об утверждении перечня коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (с изменениями на 26 декабря 2011 года)», [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/901976648> – 9 IX 2018; Постановление Правительства РФ от 24.03.2000 № 255 (ред. от 25.08.2015) «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_26631/ – 9 IX 2018.

3. **członków** – mogą to być przedstawiciele społeczności małolicznych ludów rdzennych, którzy ukończyli 16 lat i żyją zgodnie z tradycją swoich przodków. Dopuszczalna jest sytuacja, w której na drodze posiedzenia (zjazdu) członków wspólnoty do ich grona zostaną włączone także inne osoby, które nie wywodzą się z tychże społeczności rdzennej ludności, lecz trudnią się tradycyjnymi dla tejże wspólnoty zajęciami: uprawą roli, gospodarowaniem czy wytwórstwem przemysłowym. Członkostwo we wspólnotach ludności autochtonicznej można podzielić na kolektywne, obejmujące wstępowanie do struktur całych rodzin czy rodów, i indywidualne, dotyczące poszczególnych osób;
4. **ogółu praw własnościowych** – majątek wspólnoty stanowią: dobytek, który został przekazany przez założycieli i członków jako wkład założycielski; środki finansowe własne i wypracowane przez organizację; dobrowolne darowizny przekazywane tak przez osoby prawne, jak i fizyczne, w tym pochodzące ze źródeł zagranicznych; dobra przekazane wspólnotom zgodnie z zapisami ustawodawstwa rosyjskiego;
5. **stosunku założycieli, członków do majątku organizacji, ich odpowiedzialności** – członkowie wspólnot mają prawo do: otrzymania części majątku organizacji lub rekompensaty w wysokości odpowiedniej do określonej części jej majątku w przypadku zarówno wystąpienia członka ze wspólnoty, jak i jej likwidacji; dysponowania, korzystania i rozporządzania majątkiem stanowiącym ich własność. Za zgodą członków społeczności mogą rozporządzać produktami przez nich wytworzonymi. W kwestii odpowiedzialności za sprawy majątkowe społeczności odpowiedzialność zgodnie z zapisami zawartymi w ustawodawstwie rosyjskim;
6. **organów zarządzających** – organami stowarzyszenia są walne zgromadzenia (posiedzenia) wszystkich członków; organem wykonawczym – zarząd (rada) danej społeczności ludności autochtonicznej, którego pracami kieruje przewodniczący w przerwach pomiędzy działaniami zarządu. Z kolei zarząd (rada) prowadzi sprawy wspólnoty w okresach, kiedy nie są zwoływane zjazdy członków;
7. **działalności przedsiębiorczej** – jest dopuszczalna pod warunkiem realizacji celów, dla których zostały powołane do życia wspólnoty ludów tubylczych;
8. **likwidacji, przekształcania** – reorganizacja dokonuje się za zgodą ogółu członków na zjeździe (zebraniu), przy czym za zmianą formy organizacyjno-prawnej opowiedzieć się musi kwalifikowana większość członków danej wspólnoty bądź zrzeszenia (związku) wspólnot rdzennej ludności. Reorganizacja formuły organizacyjnej wspólnoty dokonuje się na drodze fuzji, przekształcenia, secesji i wystąpienia ze struktury. Likwidacja wspólnoty zachodzi w oparciu o przepisy prawne zawarte w ustawodawstwie federalnym. Przyczynami likwidacji mogą być: wystąpienie 2/3 ogółu założycieli lub członków organizacji, która w ten sposób nie ma możliwości kontynuowania swej działalności, zaprzestanie kultuwowania tradycyjnego sposobu życia,

gospodarowania i wytwórstwa rzemieślniczego i przemysłowego, łamanie ustawowych celów, dla których została powołana do życia organizacja. Decyzję o likwidacji wspólnoty podejmuje sąd.

Dokumenty założycielskie stanowią **umowa założycielska i statut**. Umowa założycielska jest zawierana przez założycieli społeczności, zaś statut zatwierdza walne zgromadzenie członków wspólnoty.

W dokumentach założycielskich wspólnoty rdzennych małolicznych narodów określa się: nazwę społeczności, jej lokalizację oraz główne rodzaje tradycyjnej działalności gospodarczej, a także informacje dotyczące organów zarządzających, ich kompetencji.

Zgodnie z ustawodawstwem odnoszącym się do wspólnot ludności autochtonicznej prócz kultywowanego tradycyjnego sposobu życia i gospodarowania mają one prawo do podejmowania działalności w obrębie krzewienia własnej religii wraz z praktykami prowadzenia działalności kulturalnej i edukacyjnej oraz wychowawczej, o ile ta jest fundamentem utrzymania tożsamości danej społeczności i nie narusza ram prawnych przewidzianych przez odpowiednie ustawy i kodeksy.

Podobnie jak i inne organizacje sektora pozarządowego również społeczności rdzennej ludności mają prawo do powoływania do życia zrzeszeń i związków organizacji, łączących w ten sposób mniejsze organizacje społeczności rdzennej ludności w większe organizmy. Podówczas wobec nich mają zastosowanie przepisy odnoszące się do powstawania, funkcjonowania i działalności oraz przekształcenia i likwidacji charakterystyczne dla tego rodzaju formacji stowarzyszeniowej.

VII. Izby adwokackie

Izby adwokackie jako organizacje sektora pozarządowego zostały powołane do życia na mocy ustawy o działalności adwokackiej i adwokaturze z 2002 roku¹⁴⁴. Przypisanie im właściwości organizacji niekomercyjnych wynikało z kilku przesłanek. Pierwsza z nich podyktowana została znacznym stopniem spadku zaufania do instytucji adwokata, co w konsekwencji podważało w poważnym stopniu konstytucyjną zasadę prawnego reprezentowania interesów obywatela przed instytucjami sądowymi. Przesłanka druga, jako następstwo pierwszej, związana była z podniesieniem prestiżu zawodu adwokata, umieszczając go w szeregu stanowisk państwowych tworzących urzędniczą strukturę władzy. Kolejna przyczyna zmiany *status quo* pozycji adwokatury w FR wynikała z chęci, poprzez jego upodmiotowienie, przerzucenia na barki wykonujących ten z założenia zawód społecznego zaufania obowiązków społecznego wsparcia obywateli, których państwo nie było w stanie zaspokoić.

¹⁴⁴ *Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» от 31.05.2002 № 63-ФЗ...*

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, można wskazać podstawowe elementy tej społecznej formacji stowarzyszeniowej:

1. **cele działania** – zapewnienie świadczenia wykwalifikowanej pomocy prawnej, jej dostępności dla ludności na całym terytorium danego podmiotu Federacji Rosyjskiej, organizacji bezpłatnej pomocy prawnej dla obywateli Federacji Rosyjskiej, reprezentacji i ochrony prawników w organach publicznych, samorządach, stowarzyszeniach społecznych i innych formacji, organizacji monitorujących szkolenie osób dopuszczonych do wykonywania zawodu prawnika oraz przestrzeganie przez prawników kodeksu etyki zawodowej prawnika;
2. **założyciele** – utworzona przez zgromadzenie założycielskie (konferencję) prawników;
3. **członkowie** – osoby fizyczne i/lub osoby prawne;
4. **ogół praw własnościowych** – posiadanie odrębnej własności i odpowiedzialność za swoje zobowiązania względem tej nieruchomości możliwe jest, we własnym imieniu, nabywanie i wykonywanie praw majątkowego i osobowego, a także innych czynności prawnych, ponoszenie obowiązków, bycie powodem i stroną pozwaną przed sądem oraz posiadanie własnego bilansu lub szacunku;
5. **stosunek założycieli, członków do majątku organizacji, ich odpowiedzialność** – adwokaci nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania izby adwokackiej, a izba adwokacka nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania prawników;
6. **organy zarządzające** – najwyższym organem izby podmiotu Federacji Rosyjskiej jest konferencja prawników. Jeżeli liczba członków izby adwokackiej przekracza 300 osób, najwyższym jej organem jest konferencja prawników. Spotkanie (konferencja) prawników odbywa się co najmniej raz w roku. Uznaje się je za uprawnione, jeżeli co najmniej dwie trzecie członków izby adwokackiej (uczestników konferencji) bierze udział w jej pracach. Rada izby adwokackiej jest jej kolegialnym organem wykonawczym;
7. **działalność przedsiębiorcza** – brak uprawnień do prowadzenia rzecznictwa we własnym imieniu ani do angażowania się w działalność gospodarczą;
8. **likwidacja, przekształcanie** – brak możliwości reorganizacji. Likwidacja izby podmiotu Federacji Rosyjskiej może być przeprowadzona na podstawie federalnego prawa konstytucyjnego o utworzeniu w Federacji Rosyjskiej nowego przedmiotu w sposób ustanowiony przez prawo federalne.

Izba adwokacka działa na podstawie przepisu ogólnego, o którym wyraźnie mowa w ust. 2 art. 29 ustawy o działalności adwokackiej. Wynika z niej, że utworzenie kancelarii adwokackiej nie wymaga zawarcia umowy spółki lub przyjęcia statutu. Rejestracja państwowa odbywa się na podstawie decyzji zgromadzenia założycieli (konferencji) prawników (art. 29 ust. 5). Izba ma swoją nazwę, zawierającą oznaczenie jej formy organizacyjnej i prawnej oraz podmiot Federacji Rosyjskiej, na którego terytorium została utworzona.

Na obszarze podmiotu założycielskiego Federacji Rosyjskiej może być utworzona tylko jedna izba adwokacka, która nie jest uprawniona do organizowania swoich struktur, oddziałów i przedstawicielstw na terytoriach innych podmiotów Federacji Rosyjskiej. Utworzenie międzyregionalnych i innych izb międzyterytorialnych jest niedozwolone. Decyzje izby adwokackiej, podejmowane w ramach jej kompetencji, są wiążące dla wszystkich jej członków.

Prócz izb adwokackich podmiotów FR na terytorium Rosji działa instytucja, która powoływana jako organ samorządu adwokackiego w Federacji Rosyjskiej jest tworzona w celu reprezentowania i ochrony interesów prawników w organach administracji, organach samorządu lokalnego, koordynowania działalności izb prawników oraz zapewniania wysokiego poziomu pomocy prawnej świadczonej przez prawników. **Federalna Izba Adwokatów Federacji Rosyjskiej** jest ogólnorosyjską pozarządową organizacją *non profit*, zrzeszającą izby adwokackie podmiotów Federacji Rosyjskiej na podstawie obowiązkowego członkostwa¹⁴⁵.

Według informacji zawartych w Nocie informacyjnej dotyczącej statusu adwokatury i działalności adwokackiej za rok 2017 w tymże 2017 roku liczba członków społeczności zwiększyła się o 1448 prawników – do 79 839 osób, z których prawo do wykonywania zawodu posiada 73 542 prawników. Powstało 26 648 kancelarii prawniczych, w tym 3006 kolegiów adwokackich (*коллегий адвокатов*), 856 kancelarii prawnych (*адвокатских бюро*), 22 688 biur prawnych (*адвокатских кабинетов*), 98 punktów konsultacji prawnych (*юридических консультаций*). Działalność adwokacką w kolegiach adwokackich prowadzi 46 577 (63,3%) prawników, 3820 (5,2%) – w kancelariach prawnych, 457 (0,6%) – w punktach konsultacji prawnych, 30,9% – w biurach prawnych¹⁴⁶. Świadczy to o wzroście popularności zawodu adwokata ze względu na odpowiednie uposażenie, ale także znaczenie w kształtującej się strukturze urzędniczej, będącej (jak w minionych epokach) endoszkieletem tzw. *wiertikali własti*. Dla porównania można sięgnąć do wcześniejszego dokumentu z 2015 roku, w którym dane przedstawiały się następująco: na 31 grudnia 2015 roku liczba prawników wynosiła 76 768 osób znajdujących się w rejestrach regionalnych podmiotów wchodzących w skład Federacji Rosyjskiej, z czego 71 144 prawników posiadało prawo wykonywania zawodu, zaś 5624 osób miało zawieszony status zawodowy. Również w tym samym roku liczba środowisk prawniczych wzrosła o 730 aktywnych członków (w 2013 roku – o 314, w 2014 roku – o 2122)¹⁴⁷. Szybszy wzrost liczby społeczności prawników nastąpił w obwodach federalnych Wołgi, Północnego Zachodu, Syberii i Uralu, zwolnił

¹⁴⁵ Федеральная Палата Адвокатов РФ, [on-line:] <http://fparf.ru/> – 10 X 2018.

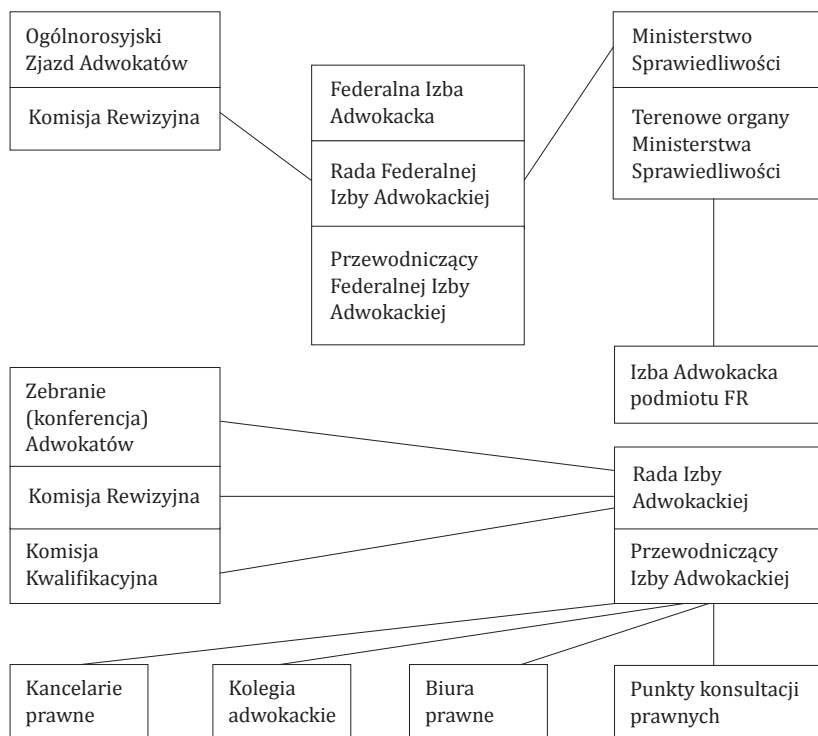
¹⁴⁶ Информационная справка о состоянии адвокатуры и адвокатской деятельности в 2017 г., [on-line:] http://fparf.ru/documents/statistika_fpa/49762/ – 10 X 2018.

¹⁴⁷ W związku z ustanowieniem izb prawa Republiki Krymu i miasta Sewastopol liczba rosyjskich prawników wzrosła o 999 osób.

natomiast w dystryktach federalnych Środkowego i Dalekiego Wschodu; zaś spadek liczby prawników miał miejsce w okręgach krymskim (o 38), północnokaukaskim (o 27) i południowym (o 26). W odniesieniu do terytoriów Permu i Krasnojarska liczba adwokatów przekroczyła 1000 prawników. Na tle 21 izb adwokackich zrzeszających ponad 1000 osób o czynnej praktyce prawniczej do największych z nich należą kancelarie prawne znajdujące się w Moskwie – 8969 prawników, w okręgu moskiewskim – 5456 prawników i w Sankt Petersburgu – 3857 prawników¹⁴⁸. Wszystkie te przeobrażenia stale monitoruje Federalna Izba Adwokatów FR we współpracy z Ogólnorosyjskim Zjazdem Adwokatów i Ministerstwem Sprawiedliwości.

Zależności pomiędzy instytucjami adwokackimi działającymi na obszarze Federacji Rosyjskiej zawarte zostały na poniższym schemacie.

Schemat 1. Struktura i organy zarządzające adwokatury FR



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Органы адвокатского самоуправления*, [on-line:] <http://www.lawresponse.ru/lawdas-1969-1.html> – 10 X 2018.

¹⁴⁸ *Информационная Справка о состоянии адвокатуры и адвокатской деятельности в 2015 году*, [on-line:] http://fparf.ru/documents/statistika_fpa/20838/ – 10 X 2018.

VIII. Adwokackie instytucje wsparcia będące podmiotami prawnymi

Powyższy schemat znajduje swoje zastosowanie w odniesieniu do adwokackich instytucji wsparcia, których działalność i funkcjonowanie reguluje również ustawa o działalności adwokackiej i adwokaturze. KC FR oraz bazowa ustawa federalna przewidują, że tego typu placówki mogą przyjmować następujące formy zrzeszające adwokatów, czynnie wykonujących zawód prawniczy, ale także kandydatów na adwokatów po uprzednio złożonych egzaminach aplikacyjnych:

1. (VIII.A.) kolegium adwokackie (*коллегия адвокатов*) – zgodnie z art. 22 ustawy federalnej o działalności adwokackiej i adwokaturze to forma wsparcia prawniczego, która jest organizacją *non profit* założoną przez dwóch lub więcej prawników o doświadczeniu i kwalifikacjach zawodowych, opartą na członkostwie i działającą na podstawie jej statutu, zatwierdzonego przez jej założycieli, oraz zawartej przez nich umowy założycielskiej;
2. (VIII.B.) kancelaria prawna (*адвокатское бюро*) – zgodnie z art. 23 ustawy federalnej o działalności adwokackiej i adwokaturze jest formą wsparcia prawnego, w której zrzesza się dwóch lub więcej prawników. Jednocześnie między nimi zawarta zostaje umowa partnerska w prostej pisemnej formie. Zgodnie z tą umową prawnicy partnerscy zobowiązują się do przyłączenia się do starań o zapewnienie pomocy prawnej w imieniu wszystkich partnerów;
3. (VIII.D.) punkt konsultacji prawnych (*юридическая консультация*) – zgodnie z art. 24 ustawy federalnej o działalności adwokackiej i adwokaturze jest formą pomocy prawnej, którą tworzy się w przypadku, gdy całkowita liczba prawników we wszystkich kancelariach prawnych znajdujących się na terytorium danego okręgu sądowego jest mniejsza niż dwóch w stosunku do jednego sędziego federalnego na terytorium jednego okręgu sądowego. Prawny punkt konsultacyjny powoływany przez izbę adwokacką danego podmiotu FR na wniosek władzy państwowej przyjmuje formę organizacyjno-prawną instytucji.

Występuje jeszcze jedna forma adwokackich instytucji edukacyjnych – (VIII.C.) adwokackie biuro prawne (*адвокатский кабинет*), czyli zgodnie z art. 21 ustawy federalnej o działalności adwokackiej i adwokaturze forma pomocy prawnej polegająca na tym, że jurysta, który jest członkiem izby adwokackiej podmiotu Federacji Rosyjskiej, działa niezależnie. Tę formę firm prawniczych zarezerwowano specjalnie dla prawników, którzy chcą samodzielnie prowadzić praktykę adwokacką. W takim przypadku jurysta przechowuje całą dokumentację, otwiera konta w bankach itp. W przypadku biura prowadzonego przez prawnika ma on prawo do korzystania z lokali mieszkalnych należących do niego lub członków jego rodziny na podstawie prawa własności, za zgodą tych osób.

Każdy z początkujących jurystów zostaje nie tylko obdarzony prawami i gwarancjami państwa, ale także są na niego nałożone pewne obowiązki, z których pierwszym jest wybór w ciągu trzech miesięcy formy instytucji wsparcia prawnego, gdzie będzie mógł nabyć doświadczenie, świadcząc usługi w zakresie stanowionego prawa (art. 15).

Kancelaria prawnicza wraz z biurem prawnym, kolegiami adwokackimi i punktem porad prawnych jako dopuszczalne formy instytucji wsparcia prawnego zrzeszające praktykujących prawników, którzy świadczą swoje usługi dla społeczeństwa, wykazują właściwe sobie cechy dotyczące:

1. **celów działania** – koordynacja działalności zawodowej prawników w celu zapewnienia pomocy prawnej osobom fizycznym i prawnym;
2. **założycieli** – to osoby prawne: co najmniej dwóch założycieli (uczestników), którzy od minimum 5 lat są praktykującymi prawnikami; w odniesieniu do punktu porad prawnych założycielem może być wyłącznie izba adwokacka; biuro prawne zakłada osoba fizyczna – prawnik czynnie wykonujący swój zawód od przynajmniej 5 lat;
3. **członków** – maksymalna liczba uczestników instytucji prawnych nie jest ustanowiona przez prawo;
4. **ogółu praw własnościowych** – majątek wniesiony przez założycieli kolegium adwokackiego w postaci składek należy do organizacji;
5. **stosunku założycieli, członków do majątku organizacji, ich odpowiedzialności** – członkowie kolegium adwokackiego nie są odpowiedzialni za jego zobowiązania, zaś kolegium adwokackie nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania swoich członków;
6. **organów zarządzających** – nie występują konkretne organy zarządzające. Ośrodkami decyzyjnymi są założyciele instytucji. W przypadku biura porad prawnych sprawy o charakterze ogólnym są rozstrzygane przez partnera zarządzającego, chyba że umowa o partnerstwie stanowi inaczej. Umowa o pomocy prawnej z mocodawcą zawierana jest przez partnera zarządzającego lub innego partnera w imieniu wszystkich partnerów na podstawie wydanych przez nich pełnomocnictw. Pełnomocnictwa wskazują wszystkie ograniczenia kompetencji partnera zawierania umów i transakcji ze zleceńiodawcami i stronami trzecimi. Ograniczenia te są przekazywane głównemu udziałowcowi i stronom trzecim;
7. **działalności przedsiębiorczej** – nie przewiduje się możliwości jej prowadzenia przez podmioty;
8. **likwidacji, przekształcania** – kancelarii nie można przekształcić w organizację komercyjną ani w żadną inną organizację typu *non profit*, z wyjątkiem przypadków, gdy biuro prawne zostaje przekształcone w kolegium prawników. W odniesieniu do stosunków wynikających z ustanowienia, działalności i likwidacji kolegium prawników zastosowanie mają przepisy przewidziane dla federacji

niekomercyjnych na mocy ustawy federalnej o organizacjach niekomercyjnych, jeżeli przepisy te nie są sprzeczne z przepisami ustawy o adwokaturze.

Dokumentami założycielskimi kolegów prawniczych są **statut** organizacji oraz **umowa założycielska**. W statucie założyciele określają warunki przeniesienia własności na kancelarię adwokacką, procedury uczestnictwa w jej działalności, tryb i warunki przyjmowania nowych członków do adwokatury, prawa i obowiązki założycieli (członków) adwokatury oraz tryb i warunki, w jakich założyciele (członkowie) mają odejść ze składu.

Z kolei prawnicy, którzy założyli kancelarię prawną, zawierają umowę partnerską w prostej pisemnej formie. Zgodnie z tą umową prawnicy-partnerzy zobowiązują się do przyłączenia się do starań o zapewnienie pomocy prawnej w imieniu wszystkich partnerów. Umowa partnerska jest dokumentem zawierającym informacje poufne i nie dostarcza się jej do państwowej rejestracji biura prawnego; zawiera: 1) okres obowiązywania umowy partnerskiej; 2) procedurę podejmowania decyzji przez partnerów; 3) procedurę wyboru partnera zarządzającego i określenie jego kompetencji; 4) inne istotne warunki.

Adwokat ma prawo do niezależnego wyboru formy kształcenia w zawodzie prawnika i miejsca zdobywania praktyki prawnej. Zakres uprawnień adwokata, w tym w postępowaniu karnym, nie zależy od formy, w jakiej sprawuje on swoje pełnomocnictwa. Dla państwa obecność prawniczych instytucji wsparcia jest bardzo korzystnym rozwiązaniem, albowiem podobnie jak w przypadku izb adwokackich wyręczają one w obowiązkach struktury państwowe w zakresie obrony praw i interesów osób fizycznych i prawnych w procedurze sądowej. Ponadto, czuwając nad procesem edukacyjnym prawników, pozwala zachować kontrolę nad tą ważką sferą elity, która stanowić może potencjalną opokę albo dla kolejnej ekipy rządzącej, albo dla jej przeciwników.

IX. Izby notarialne

Na podstawie pisma Ministerstwa Sprawiedliwości z 28 marca 1996 roku. W sprawie rozszerzenia przepisów ustawy federalnej o stowarzyszeniach społecznych na izby notarialne do podstawowego dokumentu regulującego funkcjonowanie izb notarialnych Podstawy Ustawodawstwa o notariacie do stosownej ustawy został wprowadzony zapis określający izby notarialne jako oparte na obowiązkowym członkostwie notariuszy prowadzących prywatną praktykę, organizacje *non profit*, jak również stowarzyszenia zawodowe¹⁴⁹. Takie zdefiniowanie izb notarialnych prowadzi do wniosku, że wobec tejże formacji znajdują zastosowanie nie tylko Podstawy..., ale także KC FR oraz ustawy fede-

¹⁴⁹ Г. Б. Романовский, О. В. Романовская, *Организация нотариата в России*, «Издательство ПРИОР», Москва 2001, ss. 160–161.

ralne o stowarzyszeniach, o NKO i o związkach zawodowych. W opinii rosyjskich jurystów zajmujących się instytucją notariatu mamy tu do czynienia z trudnością związaną z jednoznacznym określeniem rodzaju podmiotu prawnego dla izb notarialnych, która wynika z wykluczających się nawzajem regulacji prawnych (rejestracja podmiotów prawnych czy rejestracja statutów; tworzenie związków zawodowych w postaci izb notarialnych przez osoby wykonujące dany zawód notariusza i prowadzące prywatną praktykę). Sugerują oni natomiast, że izby notarialne stanowią przykład organizacji o specjalnym statusie, która pod względem strukturalnym przypomina organizacje samoregulujące się. W tym przypadku, w ich opinii, ustawodawca winien zadbać o wyraźne określenie specjalnego reżimu ich funkcjonowania oraz statusu prawnego¹⁵⁰.

Osobną kwestią pozostaje znalezienie odpowiedzi na pytanie, na ile izby notarialne są instytucjami administracji państwowej, co oznacza, że stanowią one część jednolitej struktury organów władzy wykonawczej. Egzekutywa charakteryzuje się określonymi właściwościami władczymi, spośród których część stanowi także trzon cech izb notarialnych. Na przykład jest ona wyposażona w zestaw praw i obowiązków wynikających z przepisów prawa, ale po ich wdrożeniu nie działa w imieniu państwa; składa się z członków, ale nie z urzędników państwowych; nie podlega żadnemu organowi państwowemu. Okazuje się, że funkcje zarządzania notariatem wykonują dwa różnorodne pod względem statusu prawnego ciała. Jednocześnie wiele działań organów sprawiedliwości jest podejmowanych w porozumieniu z izbami notarialnymi. Jak podkreśla jurysta Izrail B. Martkowicz,

wspólne podejmowanie decyzji przez izbę i organ wymiaru sprawiedliwości jest niemożliwe, ponieważ mają inny status prawny. Izba jest stowarzyszeniem zawodowym i działa na podstawie ustawy o społecznych organizacjach niekomercyjnych, a organ wymiaru sprawiedliwości działa na podstawie decyzji Rady Ministrów RF, a konsekwencje prawne podjętych przez te instytucje rozwiązań są różne¹⁵¹.

Jak podsumowują swoje rozważania na temat statusu prawnego izb notarialnych Gieorgij B. i Olga W. Romanowscy, kwestia statusu izby notarialnej w Rosji ma fundamentalne znaczenie. Chociaż sama w sobie jest nowinką w rosyjskim orzecznictwie, wpływa jednak na możliwość tworzenia społecznych korporacji. Ponadto w tym przypadku mówimy o możliwości przekazania przez państwo części swoich funkcji instytucjom o zróżnicowanym rodowodzie. Analizując

¹⁵⁰ *Комментарии специалистов (выдержки из конференции «Московский нотариат»)*, «Нотариус» 1997, с. 10, cyt. za: Г. Б. Романовский, О. В. Романовская, *op. cit.*, с. 161.

¹⁵¹ И. Б. Марткович, *Заключение эксперта*, [w:] *Материалы дела по проверке конституционности некоторых положений Основ законодательства РФ о нотариате*, cyt. za: Г. Б. Романовский, О. В. Романовская, *op. cit.*, с. 165.

jednak sytuację organizacyjno-prawną notariatu w Rosji, należałoby uzyskać odpowiedzi na nurtujące pytania w zakresie funkcjonowania izb notarialnych: 1. czy organizacja podlegająca prawu prywatnemu może wypełniać funkcje publiczne?; 2. jeśli tak, to w jakim zakresie?; 3. w oparciu o jakie zasady powinno się wybierać niepaństwowe organizacje, które wypełniać by miały funkcje przypisane organom władzy wykonawczej i administracyjnej? Złożoność problematyki w obrębie ustawodawstwa o notariacie i jego funkcjonowania widoczna jest zwłaszcza w toku toczonych ostrych sporów o statusie izb notarialnych¹⁵².

Bez względu jednakże na uwarunkowania organizacyjno-prawne izb notarialnych można dokonać ich charakterystyki, wskazując ich poszczególne właściwości dotyczące:

1. **celów działania** – reprezentowanie i ochrona interesów notariuszy, zapewnianie im pomocy i wsparcia w rozwijaniu prywatnej działalności notarialnej; organizowanie staży dla osób ubiegających się o stanowisko notariusza oraz szkoleń zawodowych notariuszy; zwracanie kosztów egzaminów wyznaczonych przez sąd w sprawach związanych z działalnością notariuszy; organizowanie ubezpieczenia działalności notarialnej; coroczne ustanawianie obowiązkowych cenników usług za korzystanie z pomocy notariuszy za świadczenie usług prawnych i technicznych, które nie przekraczają maksymalnych kwot za świadczenie usług prawnych i technicznych ustanowionych dla notariuszy przez Federalną Izbę Notarialną; udostępnianie miejsca na oficjalnej stronie internetowej izby notarialnej w sieci informacyjno-telekomunikacyjnej „Internet” na informacje o ustalonym cenniku za świadczenie usług prawnych i technicznych przez notariuszy;
2. **założycieli** – mogą nimi być osoby fizyczne-notariusze wykonujący pracę w ramach prywatnej praktyki notarialnej;
3. **członków** – mogą nimi być osoby fizyczne-notariusze wykonujący pracę w ramach prywatnej praktyki notarialnej, ale także osoby, które dopiero ubiegają się o zdobycie kwalifikacji zawodowych, jednakże złożyły już egzamin kwalifikacyjny;
4. **ogółu praw własnościowych** – własność izby notarialnej nie podlega opodatkowaniu od majątku przedsiębiorstw;
5. **stosunku założycieli, członków do majątku organizacji, ich odpowiedzialności** – wysokość składek członkowskich i innych płatności członków izby notarialnej wymaganych do wykonywania swoich funkcji określa zgromadzenie ogólne członków izby notarialnej co najmniej raz na dwa lata. Zwrot składek członkowskich i innych płatności dokonywanych na rzecz izby notarialnej przez członków izby notarialnej jest niedozwolony, z wyjątkiem nadpłaconych kwot;

¹⁵² Г. Б. Романовский, О. В. Романовская, *op. cit.*, с. 168.

6. **organów zarządzających** – są to: walne zgromadzenie członków izby notarialnej; prezes izby notarialnej; zarząd izby notarialnej; komisja rewizyjna izby notarialnej; inne organy, których utworzenie gwarantuje statut izby notarialnej. Decyzje walnego zgromadzenia członków izby notarialnej podejmowane są zwykłą większością głosów (ponad 50% głosów) osób uczestniczących w posiedzeniu z prawem do decydującego głosowania. Decyzje innych organów izby notarialnej podejmowane są zwykłą większością głosów (ponad 50% głosów) osób uczestniczących w posiedzeniu właściwego organu, chyba że statut izby notarialnej stanowi inaczej;
7. **działalności przedsiębiorczej** – możliwe jest prowadzenie działalności gospodarczej, o ile jest to konieczne do wykonywania jej statutowych zadań;
8. **likwidacji, przekształcania** – proces likwidacji odbywa się zgodnie z reżimem ustanowionym na bazie decyzji instytucji Ministerstwa Sprawiedliwości w oparciu o porozumienie z Federalną Izbą Notarialną.

Statut izby notarialnej, będący dokumentem założycielskim, jest przyjmowany przez zgromadzenie członków izby notarialnej i rejestrowany w porządku ustalonym dla rejestracji statutów stowarzyszeń społecznych.

Oprócz izby notarialnej istnieje **Federalna Izba Notarialna**, która jako organizacja niekomercyjna jest stowarzyszeniem zawodowym grupującym izby notarialne poszczególnych podmiotów FR, autonomicznych regionów, obszarów autonomicznych, krajów, okręgów, miast federalnych Moskwy, Petersburga oraz Sewastopola, w oparciu o wytyczne odnoszące się do obowiązkowego w nich członkostwa.

Federalna Izba Notarialna jest podmiotem prawnym, organizuje swoje działania na zasadach samorządu i koordynuje prace izb notarialnych; reprezentuje ich interesy w organach władzy państwowej i administracji, przedsiębiorstwach, instytucjach, organizacjach; chroni prawa socjalne i zawodowe notariuszy prowadzących prywatną praktykę; uczestniczy w konsultowaniu projektów ustaw Federacji Rosyjskiej i kwestii związanych z działalnością notarialną; zapewnia szkolenie notariuszy, praktykantów i asystentów notariuszy; nadzoruje i organizuje ubezpieczenie od prowadzenia czynności notarialnych; reprezentuje interesy izb notarialnych w organizacjach międzynarodowych.

W tej chwili Federalna Izba Notarialna zrzesza 84 izby notarialne podmiotów Federacji Rosyjskiej¹⁵³.

X. Fundacje

Jako unitarne nieczłonkowskie organizacje *non profit* zakładane są przez obywateli i/lub podmioty prawne na podstawie dobrowolnych składek oraz kapi-

¹⁵³ Федеральная нотариальная палата (ФНП), [on-line:] <https://notariat.ru/ru-ru/> – 4 IX 2018.

tału założycielskiego. Fundacja powinna realizować społeczne, charytatywne, kulturalne, edukacyjne i inne społecznie użyteczne cele. Formacja ta może przyjmować różnorakie postaci w zależności od realizowanych celów, jednakże zasadnicza linia podziału typuje jej dwie postaci: społeczną i niekomercyjną. Jedną z głównych różnic między fundacją społeczną, której działalność reguluje ustawa federalna o stowarzyszeniach, a fundacją niekomercyjną, której działalność jest regulowana ustawą federalną o NKO, sprowadza się do kwestii odmienności składu i charakteru ich założycieli. Założycielami fundacji społecznej mogą być wyłącznie osoby fizyczne i/lub podmioty prawne – stowarzyszenia społeczne. W stosunku do innych form fundacji w roli założycieli występować mogą podmioty państwowe: organy władzy państwowej FR, władze podmiotów FR oraz lokalne władze samorządowe.

Zgodnie z KC FR fundacje są formacjami o prawach osoby prawnej, o określonym statusie prawnym i majątkowym. Chociaż są nieczłonkowskimi organizacjami *non profit*, tworzonymi zarówno przez osoby fizyczne, jak i/lub osoby prawne i na podstawie dobrowolnych wkładów majątkowych oraz muszą realizować cele społeczne, charytatywne, kulturalne lub inne użyteczne społecznie, to jednak jednocześnie wydaje się, że główną cechą fundacji należy uznać obowiązkowe tworzenie majątku na realizację celów statutowych.

KC FR nie klasyfikuje fundacji. Tymczasem można dokonać ich rozróżnienia, np. w zależności od tego, kim są ich założyciele. Na podstawie tego kryterium mogą istnieć: 1) prywatne fundacje utworzone przez jedną osobę lub członków jednej rodziny (X.D.); 2) fundacje korporacyjne utworzone przez jeden lub kilka podmiotów prawnych – organizacje komercyjne i/lub *non profit* (X.E.); 3) fundacje społeczne ustanowione przez osoby niebędące członkami tej samej rodziny oraz osoby prawne – stowarzyszenia społeczne (X.B./XVII.H.); 4) fundacje państwowe utworzone na podstawie decyzji organów przedstawicielskich Federacji Rosyjskiej lub organów przedstawicielskich podmiotów Federacji Rosyjskiej (X.F.); 5) fundacje municypalne utworzone przez organ przedstawicielski samorządu lokalnego (w postaci społeczno-państwowych, prywatno-państwowych czy społeczno-prywatnych; X.G.); 6) fundacje niekomercyjne (X.A.) (ale nie charytatywne); fundusze (fundacje) spadkowe (X.H.).

Ponadto można tworzyć fundacje warunkowo traktowane jako mieszane. Fundacje takie powinny obejmować np. **fundacje państwowo-społeczne** lub **społeczno-państwowe** subsydiowane ze środków publiczno-państwowych i państwowo-publicznych, których utworzenie przewidziano w art. 51 ustawy o stowarzyszeniach społecznych. Zgodnie z dekretem Prezydium Rady Najwyższej RFSRR z 16 września 1991 roku prawo do rejestrowania fundacji publiczno-państwowych przyznano Ministerstwu Sprawiedliwości Federacji Rosyjskiej w koordynacji z Ministerstwem Finansów Federacji

Rosyjskiej¹⁵⁴. Przykładami jednej z pierwszych fundacji państwowo-społecznych były **Rosyjski Fundusz Reform Prawnych (Российский фонд правовых реформ¹⁵⁵)**, ustanowiony i zarejestrowany w Ministerstwie Sprawiedliwości Federacji Rosyjskiej na podstawie Postanowienia Rządu Federacji Rosyjskiej z 23 lutego 1996 roku¹⁵⁶, oraz powołany na mocy dekretu prezydenta z 18 listopada 1995 roku¹⁵⁷ **Federalny Społeczno-Państwowy Fundusz ds. obrony praw udziałowców i akcjonariuszy (Федеральный общественно-государственный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров¹⁵⁸)**.

Wśród fundacji są powszechne fundacje społeczne (X.B./XVII.H.). Specyfika ich działalności jest regulowana przepisami dotyczącymi stowarzyszeń społecznych, a przede wszystkim ustawą o stowarzyszeniach społecznych. Specyfika tej formacji zostanie przywołana w dalszej części analizy.

Ponieważ fundacje są, po pierwsze, organizacjami *non profit*, podlegają ustawie o organizacjach *non profit* oraz, po drugie, fundacjami dobroczynnymi – podlegają ustawie o działalności charytatywnej. Fundacje charytatywne (XIX.A.) jako szczególny typ fundacji niekomercyjnych, które ze względu na specyfikę obszaru działalności, zadań i celów, fundatorów oraz osobne w tym względzie regulacje prawne omówione zostaną oddzielnie.

Działalność niektórych fundacji jest regulowana specjalnymi przepisami. Tak więc status prawny i działalność niepublicznych **funduszy (fundacji) emerytalnych** określa ustawa federalna Federacji Rosyjskiej z dnia 7 maja 1998 roku o niepublicznych funduszach emerytalnych¹⁵⁹. Zgodnie z prawem niepaństwowy fundusz emerytalny jest specjalną organizacyjno-prawną formą organizacji, ukierunkowaną na działania, których celem staje się wypłata świadczeń emerytalnych oraz zarządzanie niepublicznymi ubezpieczeniami

¹⁵⁴ Постановление Президиума ВС РСФСР от 16.09.91 № 1654-1 «О регистрации общественно-государственных фондов» (документ с изменениями и дополнениями на 2 февраля 2008 года), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116/ – 4 IX 2018.

¹⁵⁵ Российский фонд правовых реформ, [on-line:] <http://viperson.ru/articles/rossiyskiy-fond-pravovyh-reform> – 4 IX 2018.

¹⁵⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 февраля 1996 г. № 230-Р «В целях реализации решений Президента Российской Федерации, направленных на обеспечение правового реформирования российского общества и эффективное управление финансовыми средствами» (текст документа по состоянию на 1 марта 2008 года), [on-line:] <http://old.lawru.info/base28/part7/d28ru7917.htm> – 4 IX 2018.

¹⁵⁷ Указ Президента РФ от 18 ноября 1995 г. № 1157 «О некоторых мерах по защите прав вкладчиков и акционеров», [on-line:] <http://base.garant.ru/5425169/> – 4 IX 2018.

¹⁵⁸ Федеральный общественно-государственный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров, [on-line:] <http://fedfond.ru/> – 4 IX 2018.

¹⁵⁹ Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» от 07.05.1998 № 75-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18626/ – 4 IX 2018.

emerytalnymi, w tym przedemerytalnymi niepublicznymi ubezpieczeniami emerytalnymi i obowiązkowymi ubezpieczeniami emerytalnymi. Taka działalność realizowana jest przez fundusz na podstawie licencji na realizację zadań w zakresie działalności emerytalnej i ubezpieczeniowej. Fundusz ma prawo do prowadzenia działalności w zakresie niepublicznego ubezpieczenia emerytalnego od następnego dnia po podjęciu decyzji o udzieleniu licencji, a działania w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego od następnego dnia po wpisaniu funduszu do rejestru niepaństwowych funduszy emerytalnych, stając się tym samym członkiem systemu gwarantowanych ubezpieczeń społecznych.

Chociaż niektóre organizacje nazywane są fundacjami/funduszami, są to zasadniczo **państwowe instytucje finansowe i kredytowe**. Takie fundusze obejmują w szczególności Fundusz Emerytalny Federacji Rosyjskiej¹⁶⁰, Federalny Obowiązkowy Fundusz Ubezpieczeń Medycznych¹⁶¹, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych Federacji Rosyjskiej¹⁶².

Jeśli chodzi o **fundusze/fundacje inwestycyjne**, działają one w formie spółek akcyjnych zgodnie z ustawą o spółkach akcyjnych¹⁶³.

1 września 2018 roku w wyniku nowelizacji KC FR zostały powołane do życia **fundusze (fundacje spadkowe; наследственные фонды; X.H.)**. Jest to bardzo istotna zmiana, albowiem odnosi się do tak ważkich kwestii jak dziedziczenie. W myśl art. 123.20-1–123.20.3 fundusze (fundacje) spadkowe mogą być tworzone po śmierci spadkodawcy. W szczególności zapis ten stanowi, że „jest uznawany za utworzony w sposób określony w niniejszym Kodeksie, zgodnie z wolą obywatela i na podstawie jego własności, funduszu, który zarządza własnością spadkową tego obywatela na czas nieokreślony lub na określony czas, zgodnie z warunkami zarządzania funduszem spadkowym”¹⁶⁴. Przepisy odnoszące się do funduszu spadkowego regulują m.in. kwestie przejęcia spadku, procedurę przejęcia spadku, zarządzania odziedziczonym majątkiem¹⁶⁵.

¹⁶⁰ Пенсионный фонд Российской Федерации, [on-line:] <http://www.pfrf.ru/> – 4 IX 2018.

¹⁶¹ Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, [on-line:] <http://www.ffoms.ru/> – 4 IX 2018.

¹⁶² Фонд социального страхования Российской Федерации, [on-line:] <https://fss.ru/> – 4 IX 2018.

¹⁶³ Федеральный закон «Об инвестиционных фондах» от 29.11.2001 № 156-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34237/ – 4 IX 2018; Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ (ред. от 15.04.2019) «Об акционерных обществах», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8743/#dst0 – 4 IX 2018.

¹⁶⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018, с изм. от 03.07.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2019), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ – 4 IX 2018.

¹⁶⁵ Ю. Дидух, Изменение Гражданского кодекса с 1 сентября 2018 года: наследственные фонды и совместные завещания, [on-line:] <https://ppt.ru/news/142415> – 4 IX 2018.

Wymienione powyżej rodzaje fundacji charakteryzują przywołane poniżej elementy:

1. **cele działań** – tworzenie własności na podstawie dobrowolnych składek nie jest zabronione przez prawo, pod warunkiem jednakże, że wypracowany w ten sposób dochód i korzystanie z pozyskanego majątku zostaną wykorzystane do realizacji zadań wpływających ze społecznie użytecznych celów;
2. **założyciele** – osoby, które ukończyły 18 lat, oraz osoby prawne, ewentualnie jedna osoba (w fundacji społecznej: co najmniej 3 osoby, które ukończyły 18 lat, lub osoby prawne, które są stowarzyszeniami społecznymi). Federacja Rosyjska, władze w podmiotach FR oraz władze samorządowe również mają prawo do występowania w roli założycieli fundacji (przepis ten nie odnosi się do fundacji dobroczynnych – charytatywnych);
3. **członkowie** – brak członkostwa;
4. **ogół praw własnościowych organizacji** – mienie przekazane fundacji przez jej założycieli jest własnością fundacji;
5. **stosunek założycieli, członków do majątku organizacji, ich odpowiedzialność** – założyciele nie zachowują praw do przekazanego przez nich organizacji na własność majątku; nie są odpowiedzialni za zobowiązania fundacji, a fundacja nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania jego założycieli;
6. **organy zarządzające** – określone są przez statut fundacji;
7. **działalność przedsiębiorcza** – prawo do prowadzenia działalności gospodarczej tylko do osiągnięcia celów, dla których została stworzona;
8. **likwidacja, przekształcanie** – likwidacja tylko na bazie decyzji sądu na podstawie wniosku osób zainteresowanych.

Jedynym dokumentem założycielskim fundacji jest **statut**. Zgodnie z art. 123.17 KC FR oraz art. 14 ustawy o NKO statut fundacji powinien uwzględniać nazwę fundacji, która zawiera słowo „fundacja”, informacje na temat celu fundacji, jej organów zarządzających, procedury powoływania i odwoływania władz fundacji, miejscu działalności fundacji, zarządzania majątkiem fundacji w przypadku jej likwidacji.

XI. Instytucje

Jako unitarne organizacje *non profit* znalazły się pośród szeregu dopuszczalnych przez prawo form organizacyjno-prawnych rosyjskiego trzeciego sektora. Podstawę prawną dla funkcjonowania tej formy zrzeszeń stanowi KC FR (art. 123.21–123.23) oraz art. 9 ustawy o NKO.

W KC FR wymieniono kilka rodzajów instytucji, biorąc pod uwagę osobę założyciela: instytucje państwowe (XI.A.) – założycielem mogą być różnego szczebla organy władzy Federacji Rosyjskiej, podmiotów FR lub organy władz

samorządowych; instytucje municypalne (XI.B.) – założycielem są władze lokalne; instytucje prywatne (XI.C.) – założycielem jest osoba fizyczna lub prawna; instytucje budżetowe (XI.D.) – założycielem mogą być wyłącznie Federacja Rosyjska, podmioty FR lub organy municypalne.

Z kolei instytucje państwowe i municypalne oraz budżetowe dzielą się na trzy kategorie: budżetowe, autonomiczne i publiczne (*казенные*), których rozpoznawalną właściwością jest źródło finansowania. Z tego względu można wskazać instytucje o finansowaniu ze środków pochodzących ze skarbu państwa, z innych terenowych i regionalnych środków budżetowych lub też zachowujące autonomię w tym względzie. Osobną kategorię instytucji funkcjonujących na obszarze Rosji stanowią instytucje społeczne (XI.E./XVII.K.), której podstawy organizacyjno-prawne określa ustawa o stowarzyszeniach.

W szeregu właściwości przynależnych instytucjom jako organizacjom niekomercyjnym znalazły się następujące cechy dotyczące:

1. **celów działania** – realizacja funkcji związanych z zarządzaniem, funkcji społeczno-kulturalnych lub innych o charakterze niekomercyjnym;
2. **założycieli** – osoby fizyczne, osoby prawne, organy rządzące różnego szczebla FR, podmiotów FR i władz samorządowych oraz w oparciu o prawo wyłączności władze centralne FR, podmiotów FR i władze municypalne. Prawo nie dopuszcza do sytuacji, kiedy w osobach założycieli i właścicieli instytucji występuje kilka podmiotów jednocześnie (wyjątek stanowią instytucje utworzone przed 1 września 2014 roku)¹⁶⁶;
3. **członków** – struktura nieczłonkowska;
4. **ogółu praw własnościowych** – brak prawa własności wobec nieruchomości przekazanej przez jej założyciela, który w całości lub częściowo finansuje jej działalność. Wobec majątku przekazanego przez właściciela instytucji lub nabytego przez instytucję w inny sposób zachowanie prawa do zarządzania operacyjnego zgodnie z KC FR;
5. **stosunku założycieli, członków do majątku organizacji, ich odpowiedzialności** – odpowiedzialność za swoje zobowiązania, środki pieniężne będące w jego dyspozycji. Jeżeli zasoby instytucji lub majątek są niewystarczające, subsydiarną odpowiedzialność z tytułu zobowiązań instytucji ponosi jej właściciel;

¹⁶⁶ Instytucje utworzone przez kilku założycieli przed dniem wejścia w życie ustawy federalnej z 5 maja 2014 roku № 99-FZ nie podlegają likwidacji na określonych zasadach. Taką instytucję (z wyjątkiem państwowych lub miejskich) decyzją jej założycieli można przekształcić w autonomiczną organizację niekomercyjną lub fundację. Zob. *Федеральный закон «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 05.05.2014 № 99-ФЗ (последняя редакция)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162608/ – 17 X 2018.

6. **organów zarządzających** – założyciel instytucji wyznacza jej przewodniczącego, który jest organem zarządzającym instytucji. We wskazanych przez prawo przypadkach oraz w określonym przez nie sposobie wyboru ciał zarządzających przewodniczący państwowej lub municypalnej instytucji może zostać wyłoniony przez kolegialny organ, a następnie zatwierdzony przez jego założyciela. Na mocy decyzji założyciela w instytucji można utworzyć instytucje kolegialne odpowiedzialne przed założycielem. Kompetencje tychże organów kolegialnych, reżim ich tworzenia i podejmowania decyzji określa ustawa i statut instytucji;
7. **działalności przedsiębiorczej** – możliwość podejmowania działania zgodnego z deklarowanymi celami jego powołania. Wypracowane zyski z takiej aktywności instytucji muszą zostać przetransferowane do budżetu odpowiedniego szczebla zgodnie z zapisami Kodeksu Budżetowego FR; instytucja budżetowa i autonomiczna ma prawo do prowadzenia działalności, z tym że uzyskane na tej drodze dochody i majątek przeznaczone zostają na realizację celów, dla których instytucja została powołana. Działania generujące dochód muszą być zgodne z tymi celami i być wskazane w dokumentach założycielskich tej instytucji. Dochody uzyskane z takich czynności oraz z majątku nabytego na koszt tych dochodów są dostępne dla instytucji;
8. **likwidacji, przekształcania** – możliwe jest przekształcenie w autonomiczną organizację niekomercyjną lub fundację; instytucje państwowe i municypalne mogą zostać przekształcone w dowolną niekomercyjną formę organizacyjno-prawną zgodną z przepisami odnoszącymi się do konkretnych przypadków.

Dokumentami założycielskimi są **statut** instytucji oraz **ustawodawstwo federalne** definiujące określone rodzaje instytucji.

W odniesieniu do instytucji państwowych i municypalnych znajdują zastosowanie prócz KC FR ustawa z 14 listopada 2002 roku № 161-FZ o państwowych i municypalnych instytucjach i przedsiębiorstwach¹⁶⁷ oraz nowela prawna z 8 maja 2010 roku № 83-FZ¹⁶⁸, zaś do instytucji budżetowych oraz autonomicznych – z 3 listopada 2006 roku o instytucjach autonomicznych¹⁶⁹.

¹⁶⁷ *Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14.11.2002 № 161-ФЗ (последняя редакция)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39768/ – 17 X 2018.

¹⁶⁸ *Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»*, [on-line:] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=283580&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.31987947828643304#0027335286966519545> – 17 X 2018.

¹⁶⁹ *Федеральный закон «Об автономных учреждениях» от 03.11.2006 № 174-ФЗ (последняя редакция)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_63635/ – 17 X 2018.

Ustawa federalna z 8 maja 2010 roku wymieniła trzy rodzaje instytucji państwowych i municypalnych: rządowe, autonomiczne i budżetowe, które różnią się stopniem finansowej i ekonomicznej niezależności i niezależności od państwa.

Instytucje rządowe ponoszą odpowiedzialność za swoje zobowiązania w oparciu o zasoby finansowe i majątkowe, którymi dysponują. Przy niewystarczających funduszach odpowiedzialność za zobowiązania instytucji rządowych ponoszą właściciele przekazanego w użytkowanie majątku. Ponadto w przypadku instytucji rządowej, jak i budżetowej, nie występują określone sfery działalności, w ramach których powołanie instytucji nie byłoby możliwe.

Instytucja budżetowa, jak również instytucja autonomiczna odpowiadają za swoje zobowiązania wobec mienia, względem którego dysponują prawem do operacyjnego zarządzania nim (z wyjątkiem majątku nieruchomego i o szczególnej wartości).

Wsparcie finansowe na prowadzenie instytucji autonomicznej odbywa się na drodze subsydiowania jej z poziomu odpowiedniego budżetu, analogiczna zasada ma zastosowanie wobec instytucji budżetowej.

Instytucje rządowe mogą zajmować się działalnością przedsiębiorczą, o ile dochód, który zostanie na jej skutek wygenerowany, przekierowany będzie do budżetu odpowiedniego szczebla.

Instytucja autonomiczna, w przeciwieństwie do instytucji rządowych i budżetowych, ma prawo otwierania nie tylko kont osobistych w terytorialnych instytucjach finansowych Skarbu Państwa, ale także rachunków w instytucjach kredytowych. Ponadto instytucje tego typu mogą lokować środki pieniężne w depozytach w instytucjach kredytowych oraz dokonywać transakcji przy wykorzystaniu papierów wartościowych, jeżeli ustawodawstwo nie stanowi inaczej.

Z kolei instytucja budżetowa nie ma prawa do lokowania środków pieniężnych w depozytach w instytucjach kredytowych, a także do dokonywania transakcji przy użyciu papierów wartościowych, chyba że prawo federalne stanowi inaczej. Kwestia zaciągania pożyczek nie została uregulowana.

W zakresie powoływania i reorganizacji instytucji państwowych i municypalnych prawo stanowi, że mogą one zostać utworzone na mocy decyzji założyciela o powołaniu bądź zmianie typu istniejącej instytucji. Zmiana typu instytucji nie jest jej reorganizacją.

Natomiast przez pojęcie reorganizacji danej instytucji rozumie się zakończenie jej istnienia wraz z przeniesieniem jej praw i obowiązków na inną formację. Reorganizacja instytucji może być przeprowadzona na drodze fuzji, przyłączenia, podziału lub separacji.

O procesie likwidacji instytucji powiedzieć można tyle, iż oznacza ona zakończenie jej istnienia w przypadku niemożności przeniesienia praw i obowiązków na inne instytucje.

Zgodnie z decyzją ustawodawcy instytucje autonomiczne, które działają w obszarach nieprzewidzianych w ustawie federalnej z 10 maja 2010 roku № 83-FZ, do momentu wejścia w życie powyższej ustawy podlegają reorganizacji, likwidacji lub zmianie typu w ciągu roku od daty oficjalnej publikacji prawa.

Bardziej szczegółowe informacje dotyczące kwestii finansowych i majątkowych w odniesieniu do tych trzech powyższych typów państwowych i municypalnych instytucji (publicznych, autonomicznych i budżetowych) znajdują się w części poświęconej właśnie kwestiom obrotu majątkiem i jego zarządzaniem, pozyskiwaniem wsparcia finansowego i majątkowego oraz odpowiedzialności w zakresie zgodności z prawem podatkowym Federacji Rosyjskiej.

Interesującymi pozostają jednak sfery działalności instytucji, albowiem od ich zdefiniowania przez założyciela, przy oparciu się o obowiązujące ustawodawstwo, zależy typ instytucji, jej pozycja w strukturze podatkowej państwa oraz formy działalności podejmowane przez organizację.

W odniesieniu zatem do **instytucji budżetowej** ustawa o NKO stanowi, że zakres jej działań nie jest ograniczony, ale istnieją obszary priorytetowe dla państwa, takie jak: nauka, edukacja, zdrowie, kultura, ochrona socjalna, zatrudnienie, kultura fizyczna i sport, na których winny się one skupić (art. 9.2).

Istnieje wiele czynników, które predestynują przypisanie instytucji do typu „budżetowego”:

- Działalność instytucji ma na celu rozwiązanie problemu w ramach priorytetowych projektów krajowych i rozwoju regionów.
- Funkcją instytucji jest wyłącznie wykonywanie pracy lub świadczenie usług państwowych oraz municypalnych (nie wymieniono możliwości pełnienia funkcji państwowych oraz municypalnych).

Uważa się, że najlepszym wyborem do stworzenia instytucji, zarówno w zakresie edukacji, jak i sektora opieki zdrowotnej, z uwzględnieniem częściowego finansowania z budżetów różnych poziomów i dostępności oraz realizacji programu Obowiązkowego Ubezpieczenia Zdrowotnego (*Обязательное медицинское страхование – ОCM*), jest instytucja budżetowa¹⁷⁰.

Przydzielając instytucji status prawny „instytucja budżetowa”, należy pamiętać, że kiedy realizuje ona działalność generującą dochód, pozostaje on w dyspozycji instytucji (art. 298 KC FR).

Z kolei dla **instytucji autonomicznych** prawo jednoznacznie definiuje zakres ich działalności, który został przez ustawodawcę ograniczony do sfery nauki, edukacji, zdrowia, kultury, ochrony socjalnej, zatrudnienia, kultury fizycznej

¹⁷⁰ Е. Н. Черных, *Об отнесении государственного (муниципального) учреждения к определенному типу с учетом сферы его деятельности*, НПО «Криста», [on-line:] <http://fz-83.ru/публикации/об-отнесении-государственного-муниципального-учреждения-к-определенному-типу-с-учетом-сфе> – 17 X 2018.

i sportu, a także do pozostałych obszarów stanowionych przez prawo federalne (art. 2)¹⁷¹. Działając w tym obszarze, instytucje autonomiczne powoływane są do życia jako niekomercyjne organizacje zobligowane do wykonywania pracy i świadczenia usług w zakresie realizacji uprawnień władz państwowych określonych przez ustawodawstwo rosyjskie, wzmiankowanych powyżej.

Ponadto federalne regulacyjne akty prawne przewidują możliwość utworzenia instytucji autonomicznych w innych obszarach, w ramach których mają one do wykonania następujące zadania:

1. analiza stanu dokumentacji projektowej i państwowa ekspertyza wyników badań inżynierskich w sferach budownictwa, architektury, urbanistyki (art. 49 Kodeksu Urbanistycznego Federacji Rosyjskiej)¹⁷²;
2. prace w zakresie gaszenia pożarów lasów i wdrażania indywidualnych środków ochrony przeciwpożarowej, wykonywane przez wyspecjalizowane państwowe instytucje budżetowe i autonomiczne (art. 53.8 Kodeksu Leśnego Federacji Rosyjskiej)¹⁷³.

Wszystkie instytucje autonomiczne utworzone poza wyżej wymienionymi obszarami działalności (wraz z reorganizacją ich struktury i formy organizacyjnej) przed dniem wejścia w życie noweli ustawowej № 83-FZ z 2010 roku podlegały reorganizacji lub likwidacji w ciągu jednego roku od daty oficjalnej publikacji tejże ustawy federalnej (część 14 art. 31).

Jednocześnie projekt ustawy przedłożony przez Ministerstwo Finansów Federacji Rosyjskiej w porozumieniu z Ministerstwem Rozwoju Gospodarczego Federacji Rosyjskiej Rządowi Federacji Rosyjskiej przewidywał dodanie obszarów, w których można tworzyć autonomiczne instytucje ze sferą wielofunkcyjnych ośrodków świadczących usługi państwowe oraz municypalne i środki masowego przekazu.

Istnieje szereg zasad, które predestynują przypisanie instytucji do typu „autonomicznego”:

- Nie powinno się powoływać instytucji autonomicznych na obszarach, w których działają prywatni przedstawiciele biznesu, aby nie tworzyć konkurencji między strukturami miejskimi i prywatnymi.
- W przyszłości utworzone instytucje autonomiczne winny mieć rzeczywistą szansę świadczenia usług konsumentom na zasadach komercyjnych, tj. za

¹⁷¹ *Федеральный закон «Об автономных учреждениях» от 03.11.2006 № 174-ФЗ...*

¹⁷² *«Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ – 17 X 2018.*

¹⁷³ *«Лесной кодекс Российской Федерации» от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64299/ – 17 X 2018.*

opłatą. W związku z tym w przypadku, gdy zapewnianie płatnych usług jest mało prawdopodobne, tworzenie instytucji autonomicznych wydaje się nieskuteczne.

- Obecnie inne ustawy federalne nie dopuszczają możliwości tworzenia instytucji autonomicznych o organizacyjno-prawnej formie unitarnego przedsiębiorstwa municypalnego we wszystkich obszarach działalności.

Innowacją w funkcjonowaniu instytucji autonomicznej było zniesienie zakazu reorganizacji placówek opieki zdrowotnej (część 3, art. 20 ustawy o instytucjach autonomicznych). Zgodnie z częścią 1 art. 2 ustawy wcześniej instytucję autonomiczną w tej dziedzinie można było utworzyć wyłącznie „od fundamentów”, co z zasady umożliwiło przekształcenie instytucji opieki zdrowotnej w instytucję autonomiczną (na drodze procedury likwidacji instytucji budżetowej i stworzenia instytucji autonomicznej na tym samym terenie i przy utrzymaniu dotychczasowych zasobów kadrowych). Obecnie zamiana typu państwowej lub municypalnej instytucji opieki zdrowotnej na instytucję autonomiczną jest sankcjonowana prawnie¹⁷⁴.

Zakres działalności **instytucji publicznej**, podobnie jak w przypadku instytucji budżetowych, nie został ograniczony, jednakże ustawodawca wskazał na obszary, w ramach których

instytucje publiczne mogą pełnić zarówno funkcje państwowe oraz municypalne, jak i świadczyć usługi państwowe oraz municypalne (wykonywanie pracy) na rzecz osób fizycznych i prawnych. Z kolei instytucje budżetowe i autonomiczne mogą być tworzone wyłącznie w celu świadczenia usług państwowych oraz municypalnych w celu wykonywania konkretnych zadań (wykonanie pracy). Realizacja funkcji państwowych oraz municypalnych nie jest ich zadaniem¹⁷⁵.

Wsparcie finansowe działalności instytucji publicznych przybiera postać środków budżetowych na podstawie preliminarza budżetowego (art. 161 Kodeksu Budżetowego RF).

Istnieje szereg cech, które predestynują przypisanie instytucji do typu „publicznego”:

- Instytucja jako jedyna świadczy odpowiednie usługi w placówkach na danym terenie (szkoła, punkt medyczny i położniczy itp.).
- Instytucja nie jest w stanie działać w warunkach zwiększonej autonomii i odpowiedzialności.

¹⁷⁴ Е. Н. Черных, *op. cit.*

¹⁷⁵ «Письмо» Минфина России от 22.10.2013 № 12-08-06/44036 «О Комментариях (комплексных рекомендациях) по вопросам, связанным с реализацией положений Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153763/ – 17 X 2018.

- Rolą instytucji jest wykonywanie funkcji państwowych oraz municypalnych, z wyjątkiem przypadków wyraźnie określonych przez ustawy federalne.
- Instytucje działają w obszarze zarządzania¹⁷⁶.

Ponadto zgodnie z art. 31 federalnej noweli ustawowej № 83-FZ z 2010 roku przewiduje się utworzenie federalnych instytucji publicznych poprzez automatyczną zmianę typu następujących federalnych agencji rządowych, które z racji wytypowanych przez ustawodawcę obszarów dla instytucji publicznych znalazły się w sferze ich aktywności:

1. jednostki kontrolne, dowództwa oraz jednostki wojskowe Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej, komisje wojskowe, wewnętrzne dowództwa wojskowe, organy dowodzenia obroną cywilną, jednostki sił wewnętrznych i formacji wojskowych, a także inne oddziały i formacje wojskowe;
2. instytucje wykonujące kary, areszty śledcze systemu penitencjarnego, instytucje specjalnie stworzone w celu zapewnienia działalności więziennictwa, pełnienia funkcji specjalnych i zarządzania;
3. wyspecjalizowane instytucje dla nieletnich potrzebujących resocjalizacji;
4. instytucje Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Rosji, Głównej Dyrekcji ds. Programów Specjalnych Prezydenta Federacji Rosyjskiej, Federalnej Służby Migracyjnej, Federalnej Służby Celnej, Federalnej Służby Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, Służby Wywiadu Zagranicznego Federacji Rosyjskiej, Federalnej Służby Ochrony Federacji Rosyjskiej, jednostek specjalnych, wojskowych, terytorialnych, lokalne pododdziały Federalnej Straży Pożarnej, formacje ratownicze federalnych organów wykonawczych;
5. szpitale psychiatryczne (stacjonarne) specjalnego przeznaczenia o intensywnym nadzorze, leprozoria i instytucje zwalczające zarazę.

Przydzielając instytucjom status prawny „rządowy”, należy pamiętać, że kiedy realizuje się działalność generującą dochód, jest on uwzględniany w odpowiednim budżecie systemu budżetowego Federacji Rosyjskiej (art. 298 KC FR).

XI.G. Instytucje edukacyjne

Z wielu rodzajów funkcjonujących na terytorium Federacji Rosyjskiej instytucji jedna z nich – **instytucja edukacyjna** – zasługuje na szczególną uwagę. Instytucje edukacyjne mają w historii Rosji dość długą tradycję. Placówki edukacyjne bez względu na przyjętą formułę organizacyjno-prawną mają do wypełnienia szczególną misję narodowo- i państwowotwórczą. Nie może zatem dziwić szczególna troska ze strony struktur państwowych w zakresie nadzoru nad procesem ich powstawania, działalności i funkcjonowania, a także reorganizacji i likwidacji. Przekłada się to na specjalny reżim ich powstawania i działalności. Faktem jest,

¹⁷⁶ Е. Н. Черных, *op. cit.*

że działania edukacyjne w Federacji Rosyjskiej podlegają procedurze licencjonowania, zaś jednym z warunków uzyskania licencji jest dokonanie rejestracji państwowej instytucji edukacyjnej i zgodność statutu organizacji z deklarowanymi celami działania. Status prawny tego typu instytucji został określony w ustawie federalnej o edukacji w FR¹⁷⁷.

Instytucją edukacyjną jest nienastawiona na zysk organizacja, prowadząca działalność edukacyjną na podstawie licencji jako głównego rodzaju działalności zgodnie z celami, dla których osiągnięcia została utworzona. Instytucja edukacyjna jest formacją o osobowości prawnej.

Formami organizacyjno-prawnymi, w ramach których mogą działać instytucje edukacyjne są placówki państwowe, municypalne i prywatne. W tym obszarze mogą działać również instytucje związane z funkcjonującymi na terytorium FR kościołami i związkami wyznaniowymi oraz organizacjami religijnymi w postaci stowarzyszeń. Wówczas podstawę prawną dla tego rodzaju placówek stanowi ustawa o wolności sumienia, wyznania i związkach religijnych.

Ustawodawstwo definiuje wszelkie dopuszczalne prawem instytucje świadczące usługi edukacyjne bez względu na ich formę organizacyjną czy usytuowanie strukturalne. Art. 10 analizowanej ustawy zakłada następujące poziomy kształcenia:

1. przedszkolne;
2. kształcenia ogólnego (początkowego, podstawowego i średniego);
3. podstawowego zawodowego, średniego profesjonalnego, wyższego profesjonalnego i podyplomowego kształcenia zawodowego;
4. kształcenia uzupełniającego dla dorosłych;
5. specjalnego (rewidalizacyjnego) dla studentów, uczniów z zaburzeniami rozwojowymi;
6. kształcenia dodatkowego;
7. ukierunkowanego na edukację sierot i dzieci pozostających bez opieki rodzinnej czy opiekunów prawnych (bezdomne i tzw. dzieci ulicy);
8. kształcenia dodatkowego dla dzieci;
9. innych instytucji realizujących edukacyjne procesy.

Obowiązujący w Rosji system edukacji stwarza warunki do kontynuacji kształcenia poprzez realizację podstawowych jak i różnego rodzaju dodatkowych programów edukacyjnych, zapewniając możliwość jednoczesnego opanowania kilku z nich, a także biorąc pod uwagę istniejące wykształcenie, kwalifikacje, praktyczne doświadczenie w zdobywaniu wykształcenia. Każda placówka świadcząca usługi edukacyjne bez względu na kategorię, rodzaj i instytucję założycielską może działać po uzyskaniu akredytacji ze strony odpowiednich instytucji pań-

¹⁷⁷ *Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ (последняя редакция)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ – 17 X 2018.

stwowych. Dopiero po uzyskaniu licencji na kształcenie ma prawo do prowadzenia działalności edukacyjnej.

Organizacja edukacyjna jako podmiot prawny posiada odrębną własność majątkową w zarządzaniu operacyjnym i jest odpowiedzialna za swoje zobowiązania związane z tą własnością, posiada własne bilans, konto, pieczęć z pełną nazwą, formularzami i innymi szczegółami oraz może we własnym imieniu nabywać majątek nieruchomy i ruchomy niebędący własnością zgodnie z prawem i zarządzać nim, ponosi odpowiedzialność, występuje w roli powoda i pozwanego w sądzie.

Organizacja edukacyjna ma prawo do tworzenia oddziałów i otwierania biur przedstawicielskich. Oddziały i przedstawicielstwa prowadzą działalność w imieniu organizacji edukacyjnej, która je stworzyła. Organizacja edukacyjna odpowiada za działalność swoich oddziałów i przedstawicielstw.

Instytucje edukacyjne mają prawo do zrzeszania się w stowarzyszenia edukacyjne (stowarzyszenia i związki), w których skład mogą wchodzić instytucje, przedsiębiorstwa i organizacje społeczne (stowarzyszenia). Struktury te są tworzone w celu rozwoju i podnoszenia jakości kształcenia i zobowiązane do aktywności zgodnie z ich statutem.

Prawa i obowiązki instytucji edukacyjnych świadczących usługi kształcenia uzupełniającego dla każdego chętnego określone zostały przez ustawodawcę w zakresie wypełniania przez nie zadań wynikających z uzupełniającej funkcji kształcenia obywateli. Warunkiem jednak nieodzownym pozostaje, aby tego rodzaju placówki w postaci zrzeszeń, związków i organizacji (stowarzyszeń) społecznych działały zgodnie z deklarowanymi przez nie celami statutowymi.

W statucie instytucji edukacyjnej obowiązkowo winny znaleźć się poniższe informacje:

1. nazwa, lokalizacja (prawny, rzeczywisty adres), status instytucji edukacyjnej;
2. założyciel lub założyciele organizacji edukacyjnej;
3. organizacyjno-prawna forma placówki kształceniowej;
4. cele procesu edukacyjnego, typy rodzaje możliwych do zrealizowania programów edukacyjnych;
5. struktura i kompetencje organów zarządzających organizacją edukacyjnej, reżim ich powoływania i ich kompetencje;
6. główne elementy organizacji procesu edukacji, w tym:
 - a) język (języki), w którym prowadzone są kształcenie i edukacja,
 - b) procedura naboru studentów, uczniów,
 - c) czas trwania edukacji na każdym jej etapie,
 - d) tryb i podstawy do relegowania uczniów i studentów z instytucji edukacyjnych,
 - e) system oceny pośredniej certyfikacji (*промежуточная аттестация обучающихся*), formy i procedura jego realizacji,

- f) sposób informowania wszystkich pracowników, uczniów i studentów oraz rodziców (przedstawicieli prawnych) osób nieletnich o warunkach towarzyszących procesowi edukacyjno-wychowawczemu,
 - g) zakres płatnych usług edukacyjnych i ich dostępność (na podstawie umowy),
 - h) procedura regulowania i rejestrowania stosunków między instytucjami edukacyjnymi a studentami i/lub ich rodzicami (przedstawicielami prawnymi),
 - i) system oceniania;
7. struktura działalności finansowej i gospodarczej instytucji edukacyjnych, w tym:
- a) wykaz posiadanego majątku przekazanego przez założycieli instytucji edukacyjnej,
 - b) gwarancje finansowania i logistycznego zarządzania działalnością instytucji edukacyjnej,
 - c) źródła i procedura wytwarzania majątku instytucji edukacyjnej,
 - d) działalność gospodarcza;
8. zarządzanie instytucją edukacyjną, w tym:
- a) kompetencje założyciela,
 - b) struktura, reżim tworzenia organów zarządzających instytucją edukacyjną, ich kompetencje i strategia organizacji działań,
 - c) procedura zatrudniania osób z wykształceniem pedagogicznym i warunki wynagradzania za ich pracę,
 - d) procedura zmiany statutu instytucji edukacyjnej,
 - e) procedura reorganizacji i likwidacji placówki edukacyjnej;
9. prawa i obowiązki uczestników procesu edukacyjnego;
10. wykaz wewnętrznych dokumentów oraz umów z instytucjami zewnętrznymi, regulujących działania instytucji edukacyjnej.

Statut instytucji edukacyjnej opracowywany jest zgodnie z przepisami zawartymi w ustawodawstwie FR, zatwierdzany przez założyciela/fundatora, następnie podlega rejestracji państwowej.

Jeśli to konieczne, procesowi rejestracji podlegają inne wewnętrzne dokumenty placówki edukacyjnej jako dodatki do statutu. Wewnętrzne dokumenty instytucji edukacyjnej nie mogą być sprzeczne z jej statutem.

Prócz informacji o charakterze obligatoryjnym instytucja edukacyjna może publikować dokumenty, których treść nosi walor fakultatywny. Postanowienia opcjonalne (niewiążące) są zawarte w statucie organizacji edukacyjnej, w razie potrzeby wnoszone z inicjatywy samej organizacji edukacyjnej (o oddziałach i biurach przedstawicielskich, o działalności twórczej i muzealnej organizacji edukacyjnej, o współpracy międzynarodowej, o zagranicznej działalności gospo-

darczej itp.). Postanowienia opcjonalne znajdują się w regulaminie nie każdej organizacji edukacyjnej; są zawarte w statucie organizacji edukacyjnej w zależności od charakterystyki jej struktury, specyfiki edukacji, badań, twórczości, sportu i tego typu działań¹⁷⁸.

Przykładami takich właśnie informacji zawartych w dokumentach wewnętrznych instytucji edukacyjnych działających na terytorium Federacji Rosyjskiej mogą być dane odnoszące się do działalności naukowej i twórczej, a także działalności muzealnej, wystawienniczej i wydawniczej, które realizuje **Rosyjska Akademia Malarstwa, Rzeźby i Architektury Ilji Glazunowa**. Decyzją Postanowienia Rządu Federacji Rosyjskiej z 31 stycznia 2012 roku № 55 o zatwierdzeniu statutu federalnej państwowej instytucji edukacyjnej szkolnictwa wyższego Rosyjska Akademia Malarstwa, Rzeźby i Architektury Ilji Glazunowa w tekście statutu znalazły się odpowiednie zapisy¹⁷⁹. W podobnym tonie znowelizowano zapisy w statucie **Państwowego Uniwersytetu Badawczego Wyższa Szkoła Ekonomiki**, która realizowała zadania o charakterze informacyjno-analitycznym i eksperckim wsparcia działań Rządu Federacji Rosyjskiej. Na mocy Postanowienia Rządu Federacji Rosyjskiej z dnia 28 lutego 2009 roku № 184 o informacyjno-analitycznym i eksperckim wsparciu działań Rządu Federacji Rosyjskiej do Statutu Państwowego Uniwersytetu Badawczego WSE została dołączona odrębna sekcja V odnosząca się do tej formy zaangażowania instytucji edukacyjnej¹⁸⁰.

Założycielem instytucji edukacyjnej mogą być:

1. władze państwowe, władze lokalne, samorząd;
2. krajowe i zagraniczne organizacje o wszelkich formach własności, ich stowarzyszenia (zrzeszania i związki);
3. krajowe i zagraniczne, społeczne i prywatne fundacje;

¹⁷⁸ А. Н. Козырин, *Статья 25. Устав образовательной организации. Комментарий к статье 25*, [w:] *Реализация 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»*, Федеральное государственное бюджетное научное учреждение Федеральный центр образовательного законодательства, [on-line:] http://www.lexed.ru/praktika/realizatsiya-273-fz/detail.php?ELEMENT_ID=2599 – 17 X 2018.

¹⁷⁹ *Постановление Правительства Российской Федерации от 31.01.2012 г. № 55, Об утверждении устава федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия живописи, ваяния и зодчества Ильи Глазунова»*, Собрание Законодательства Российской Федерации, № 10 от 9 марта 2009 года, ст. 1230, [on-line:] <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002012018000&docid=91> – 17 X 2018.

¹⁸⁰ *Постановление Правительства Российской Федерации от 28.02.2009 г. № 184, «Об утверждении устава государственного образовательного бюджетного учреждения высшего профессионального образования» «Государственный университет – Высшая школа экономики»*, Собрание Законодательства Российской Федерации, № 10 от 9 марта 2009 года, ст. 1230, [on-line:] <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002009010000&docid=69> – 17 X 2018.

4. organizacje i stowarzyszenia społeczne i religijne, zarejestrowane w języku rosyjskim;
5. obywatele Federacji Rosyjskiej i obcokrajowcy.

W przypadku reorganizacji pałacówek edukacyjnych przez władze publiczne władze oświatowe i/lub władze lokalne samorządowe prawa założyciela przechodzą na właściwego cesjonariusza.

Założycielem wszystkich typów i rodzajów instytucji edukacyjnych o profilu wojskowym może być wyłącznie rząd rosyjski. Z kolei założycielem instytucji edukacji specjalnej dla dzieci i młodzieży z zaburzeniami (społecznie niedostosowanych) mogą być tylko federalne organy wykonawcze i/lub organy władzy wykonawczej Federacji Rosyjskiej.

Stosunki między założycielem a instytucją edukacyjną są określone na podstawie umowy zawartej między nimi zgodnie z ustawodawstwem Federacji Rosyjskiej.

XII. Autonomiczne organizacje niekomercyjne

Prawno-organizacyjny status tej formy partycypacji obywatelskiej został zdefiniowany w ustawie o NKO. Autonomiczna organizacja niekomercyjna stanowi przykład nieczłonkowskiej struktury społecznej *non profit*, powołanej do życia przez obywateli i/lub podmioty prawne. Założyciele na jej rzecz przekazują w postaci dobrowolnych darowizn nieruchomości, które pozwalają zapewnić świadczenie usług w zakresie edukacji, zdrowia, kultury, nauki, prawa, kultury fizycznej i sportu oraz innych. Z punktu widzenia stosunków własnościowych istnieje wiele wspólnych cech między autonomiczną organizacją niekomercyjną a fundacją *non profit*. Podstawowa różnica sprowadza się do odmienności tworzenia tych form organizacji opartych na dobrowolności składki: w przypadku fundacji niekomercyjnej – na jego wykorzystanie do celów pożytku publicznego, w przypadku autonomicznej organizacji – na świadczenie usług. Innymi słowy, fundacja ma na celu dystrybucję, zaś autonomiczna organizacja *non profit* – wytwarzanie.

Właściwości prawne autonomicznej organizacji niekomercyjnej można sklasyfikować na podstawie poniższego zestawienia cech odnoszących się do:

1. **celów działania** – świadczenie usług w zakresie edukacji, zdrowia, kultury, nauki, prawa, kultury fizycznej oraz sportu i innych;
2. **założycieli** – osoby, które ukończyły 18 lat, i osoby prawne (dopuszczalna tylko jedna osoba prawna);
3. **członków** – organizacja nieczłonkowska;
4. **ogółu praw własnościowych** – właścicielem majątku jest organizacja, na którą przeniesiono prawo własności w stosunku do przekazanego majątku;
5. **stosunku założycieli, członków do majątku organizacji, ich odpowiedzialności** – założyciele nie zachowują praw do nieruchomości przeka-

zanych przez nich na własność organizacji; nie są odpowiedzialni za zobowiązania organizacji, zaś organizacja nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania założycieli;

6. **organów zarządzających** – najwyższym ciałem jest kolegialny organ zarządzający, zgodnie ze statutem; organ wykonawczy może być instytucją kolegiálną (zarząd, dyrektoriat) i jednoosobową (prezes, dyrektor);
7. **działalności przedsiębiorczej** – możliwość prawna do jej prowadzenia, ale tylko, by osiągnąć cele, dla których została stworzona, tylko zgodnie z tymi celami; możliwość tworzenia dla działalności przedsiębiorczej firm biznesowych lub uczestniczenie w nich;
8. **likwidacji, przekształcania** – możliwość prawna do przekształcenia się w stowarzyszenie społeczne, organizację religijną lub fundację; decyzję o przekształceniu podejmuje najwyższy organ zarządzający w sposób określony w statucie; likwidacja – decyzją właścicieli-założycieli lub decyzją sądu.

Dokument założycielski stanowi **statut** autonomicznej organizacji niekomercyjnej, który powinien zawierać informacje na temat jej nazwy, przy czym winna ona zawierać w sobie sformułowanie „autonomiczna organizacja niekomercyjna”, lokalizacji, przedmiotu i celu działalności, składu, procedury powoływania i kompetencji niezależnych organów organizacji *non profit*, a także inne informacje ustawowe.

XIII. Organizacje religijne

Ustawodawstwo rosyjskie odnoszące się do życia konfesjonalnego społeczeństwa rosyjskiego opiera się na kilku fundamentalnych zasadach, które stanowią bazę ustrojową państwa demokratycznego. Szczególnie pod tym względem umieszczenie przez ustawodawcę w bazowej ustawie o wolności sumienia i związkach wyznaniowych regulacji odnoszących się do kwestii wolności sumienia i wyznania, świeckości państwa oraz wzajemnego zrozumienia, tolerancji i poszanowania świadczą o wyjątkowości tej sfery życia społecznego obywateli Federacji Rosyjskiej.

Niejako w preambule oraz w części 1 ustawy zawarte zostały podstawowe rozwiązania, po pierwsze, gwarantujące prawa w zakresie wolności sumienia i wyznania zarówno obywatelom, jak i osobom bez obywatelstwa oraz obcokrajowcom przebywającym na terytorium Rosji, po drugie, określające stosunki na linii państwo-związki wyznaniowe oraz, po trzecie, odnoszące się do edukacji religijnej. Umieszczenie ich w tej ustawie znajduje swoje uzasadnienie, albowiem, w przeciwieństwie do dotychczasowej praktyki państwa w dobie komunizmu, która nastawiona była na wyrugowanie z życia społeczeństwa religii, w okresie po 1991 roku Rosja stała się państwem na powrót otwartym. Podkreślając

prawo każdego do wolności sumienia i wolności wyznania, jak również do równości wobec prawa niezależnie od stosunku do religii i przekonań, opierając się na założeniu, że FR jest państwem świeckim, uznając szczególną rolę prawosławia w historii Rosji, w kształtowaniu i rozwijaniu jej życia duchowego i kultury, szanując chrześcijaństwo, islam, buddyzm, judaizm i inne religie stanowiące nieodłączną część spuścizny historycznej narodów Rosji, świadome wagi działań sprzyjających osiągnięciu wzajemnego zrozumienia, tolerancji i poszanowania w kwestiach wolności sumienia i wolności wyznania¹⁸¹

ustawodawca odciął się w wymienionych sprawach od dziedzictwa komunistycznego, dołączając w ten sposób do grona państw demokratycznych.

Uznanie za naczelne norm zawartych w art. 14 Konstytucji FR, a odnoszące się do kwestii prawnego uregulowania sytuacji kościołów w Federacji Rosyjskiej: świeckości państwa, zakazu uznania jakiejkolwiek religii za państwową czy obowiązującą, rozłączności instytucji państwowych od religijnych oraz równości religijnych organizacji (we wszystkich dopuszczalnych formach organizacyjno-prawnych) wobec prawa, prowadzi do zwrócenia baczniejszej uwagi na zasadę równości. Jak podkreśla jeden z konstytucjonalistów rosyjskich Nikołaj S. Bondar, w rozumieniu zapisów Konstytucji Federacji Rosyjskiej wymóg równości, mając wielostronną, uniwersalną treść, charakteryzującą się różnymi regulacyjnymi formami prawnymi jego przejawiania się, działa jako: po pierwsze, instytucja prawnego statusu człowieka i obywatela; po drugie, zasada rządów prawa; po trzecie, jeden z fundamentów rosyjskiego federalizmu; po czwarte, określona polityczno-prawnym fundamentem społeczeństwa obywatelskiego; po piąte, swoisty rodzaj formy (reżimu) osiągnięcia równowagi prawnej w oparciu o wypracowanie harmonii interesów poszczególnych osób i grup ludności, elity politycznej i biznesu¹⁸². Zgoda co do powyższych zapisów stanowiła wyraz takiegoż kompromisu zawartego w zgoła odmiennych od minionych warunkach społeczno-politycznych.

Organizacje religijne to rodzaj organizacji społecznych, które umożliwiają realizację nie tylko konstytucyjnej zasady zrzeszania się obywateli, ale przede wszystkim zasady wolności sumienia i wyznania. Tworzenie i funkcjonowanie organizacji religijnych jest zgodne z międzynarodowym prawem i wynika z art. 18 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz art. 28 Konstytucji RF, które zapewniają obywatelom wolność sumienia, wolność wyznania, w tym prawo do wyznawania indywidualnego lub razem z innymi wierzącymi w daną religię albo

¹⁸¹ *Ustawa Federalna Federacji Rosyjskiej „O wolności sumienia i związkach wyznaniowych z dnia 26 września 1997 r. Nr 125-FZ”, [w:] Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne, t. 2, ss. 51–52.*

¹⁸² Н. С. Бондарь, *Власть и свобода на весах конституционного правосудия: Защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации*, Издательство «Юстицинформ», Москва 2005, с. 233.

do niewyznawania żadnej, do nieskrępowanego wyboru i zmiany, posiadania i rozpowszechniania poglądów religijnych i innych i działania zgodnie z nimi.

Federacja Rosyjska jako państwo świeckie uznaje konstytucyjną zasadę rozłączności państwa. Organizacje (stowarzyszenia) i związki religijne działające na terytorium Federacji Rosyjskiej można scharakteryzować na podstawie poniższych właściwości prawnych:

1. **cele działania** – wspólna spowiedź i rozpowszechnianie wiary, posługiwanie się w tym celu symboliką i znakami religijnymi; odprawianie nabożeństw oraz innych obrzędów i ceremonii religijnych; nauczanie religii i wychowywanie w duchu religijnym swoich wyznawców;
2. **założyciele** – lokalna organizacja zakładana jest przez co najmniej 10 osób fizycznych, które tworzą grupę wyznaniową; scentralizowane organizacje religijne tworzone są przez co najmniej trzy lokalne organizacje religijne tego samego wyznania (osoby prawne);
3. **członkowie** – pełnoletni obywatele Federacji Rosyjskiej; pełnoletni obcokrajowcy przebywający legalnie na terytorium państwa rosyjskiego; pełnoletnie osoby nieposiadające żadnego obywatelstwa, przebywające na terytorium FR; także pełnoletni obcokrajowcy przebywający na terytorium Rosji nielegalnie; osoby małoletnie, wyłącznie za ich własną zgodą bądź zgodą rodziców lub opiekunów prawnych;
4. **ogół praw własnościowych** – organizacje religijne posiadają prawo własności wobec majątku nabytego bądź wytworzonego przez nie ze środków własnych, przekazanego na rzecz organizacji przez obywateli, organizacje lub państwo, a który jest niezbędny do ich działalności;
5. **stosunek założycieli, członków do majątku organizacji, ich odpowiedzialność** – założyciele i członkowie nie zachowują praw do majątku (nieruchomości i ruchomości) przekazanego przez nich organizacji religijnej, w tym składek członkowskich; nie są odpowiedzialni za zobowiązania organizacji religijnych, a organizacje nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania swoich założycieli i członków;
6. **organy zarządzające** – założyciel (założyciele) organizacji religijnej mogą działać jako organ organizacji religijnej lub członkowie organu kolegialnego organizacji religijnej w sposób ustanowiony przez statut i wewnętrzne regulacje organizacji religijnej; skład i kompetencje organów zarządzających organizacjami religijnymi (stowarzyszeniami), określane są zgodnie z właściwym ustawodawstwem;
7. **działalność przedsiębiorcza** – organizacje mają prawo do prowadzenia działalności gospodarczej i tworzenia własnych przedsiębiorstw;
8. **likwidacja, przekształcanie** – organizacja religijna może zostać zlikwidowana: po pierwsze, na podstawie decyzji założyciela i/lub organu upoważnionego na podstawie przepisów zawartych w statucie; po drugie, na podstawie decyzji

sądu w przypadku niejednokrotnego i poważnego naruszenia przepisów Konstytucji FR, ustawy o wolności wyznania i związkach religijnych i innych aktów normatywnych, a także w przypadku działalności, która pozostaje w sprzeczności z deklarowanymi przez daną organizację celami jej powstania; po trzecie, na podstawie decyzji sądu w przypadku, o którym mówi pkt 9 art. 8 ustawy federalnej o wolności sumienia – wobec wielokrotnego nieprzedłożenia przez organizację religijną w ustanowionym terminie uaktualnionych informacji, niezbędnych do wprowadzenia zmian w jednolitym państwowym rejestrze osób prawnych (art. 14). Przekształcenie organizacji religijnej w jakąkolwiek inną formę prawno-organizacyjną jest niedopuszczalne.

Organizacja religijna działa w oparciu o zatwierdzony przez jej założycieli **statut**, w którym winny zostać zawarte następujące informacje:

- nazwa, lokalizacja i rodzaj organizacji religijnej oraz wyznanie, a w przypadku przynależności do istniejącej już scentralizowanej organizacji religijnej – nazwę tejże;
- cele, zadania i podstawowe formy działalności;
- tryb tworzenia i zaniechania działalności;
- struktura organizacji, jej organy kierownicze, tryb ich powoływania i kompetencje;
- źródła pozyskiwania funduszy oraz innego majątku organizacji;
- tryb wprowadzania zmian i uzupełnień do statutu;
- tryb rozporządzania majątkiem w przypadku zaniechania działalności;
- inne informacje dotyczące specyfiki działalności danej organizacji religijnej¹⁸³.

XIV. Spółki prawa publicznego

Są jednolitymi organizacjami *non profit* działającymi w interesie państwa i społeczeństwa, posiadającymi funkcje i uprawnienia wynikające z prawa publicznego, ustanowionymi przez Federację Rosyjską w sposób przewidziany w ustawie federalnej.

Spółka prawa publicznego, o ile decyzja o jej utworzeniu nie stanowi inaczej, ma prawo do:

1. tworzenia oddziałów i otwierania przedstawicielstw, w tym poza Rosją;
2. tworzenia organizacji komercyjnych i *non profit* na terytorium Federacji Rosyjskiej i za granicą, udziału w organizacjach rosyjskich i zagranicznych, w tym w towarzystwach gospodarczych i partnerstwach gospodarczych, by osiągnąć cele określone decyzją o utworzeniu spółki prawa publicznego;

¹⁸³ Ustawa Federalna Federacji Rosyjskiej „O wolności sumienia i związkach wyznaniowych z dnia 26 września 1997 r. Nr 125-FZ”, [w:] *Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne*, t. 2, s. 56–57.

procedurę uczestnictwa w organizacjach zagranicznych ustala rada nadzorcza spółki prawa publicznego;

3. udziału w zrzeszeniach (związkach) i innych stowarzyszeniach organizacji.

Do właściwości charakteryzujących tę formę zrzeszania się obywateli zaliczyć należy następujące cechy dotyczące:

1. **celów działania** – możliwość utworzenia w celu realizacji polityki państwa, świadczenia usług publicznych, zarządzania własnością państwową, zapewnienia modernizacji i innowacyjnego rozwoju gospodarki, sprawowania kontroli, zarządzania i do realizacji innych społecznie użytecznych funkcji i uprawnień w niektórych obszarach i branżach, by wdrażać ważne projekty i programy rządowe, w tym dotyczące rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, a także wykonywać inne funkcje o charakterze prawnym i uprawnienia;
2. **założycieli** – możliwość utworzona na podstawie ustawy federalnej lub decyzji Rządu Federacji Rosyjskiej poprzez reorganizację korporacji państwowej, kompanii państwowej na podstawie federalnego prawa określającego procedurę takiej reorganizacji oraz poprzez reorganizację spółki akcyjnej, której jedynym członkiem jest Federacja Rosyjska, na podstawie decyzji Rządu Federacji Rosyjskiej;
3. **członków** – jedynym członkiem jest Federacja Rosyjska;
4. **ogółu praw własnościowych** – własność spółki prawa publicznego należy do niej poprzez prawo własności i służy realizacji celów spółki prawa publicznego oraz jej funkcji;
5. **stosunku założycieli, członków do majątku organizacji, ich odpowiedzialności** – ponoszenie odpowiedzialności za swoje zobowiązania wynikające z faktu posiadania majątku będącego własnością formacji, z wyjątkiem nieruchomości, których nie można odzyskać zgodnie z ustawą federalną o spółce prawa publicznego. Federacja Rosyjska nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania spółki prawa publicznego, a spółka prawa publicznego nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania Federacji Rosyjskiej;
6. **organów zarządzających** – władzami są rada nadzorcza, dyrektor generalny spółki prawa publicznego oraz zarząd spółki prawa publicznego w przypadku, gdy jej utworzenie jest przewidziane decyzją o utworzeniu spółki prawa publicznego;
7. **działalności przedsiębiorczej** – uprawnienie do prowadzenia działalności generującej dochód tylko w takim zakresie, w jakim służy to osiągnięciu celów, dla których jest ona tworzona;
8. **likwidacji, przekształcania** – przy ustanowieniu spółki prawa publicznego zgodnie z prawem federalnym są przeprowadzane na podstawie decyzji Rządu Federacji Rosyjskiej i prawa federalnego.

Spółka prawa publicznego ustanowiona na podstawie ustawy federalnej **nie posiada dokumentów założycielskich**, jej status prawny określa prawo federalne przewidujące jego utworzenie. Federalna ustawa o utworzeniu spółki prawa publicznego jest podstawą rejestracji państwowej jako podmiotu prawnego.

Ustawa federalna o utworzeniu spółki prawa publicznego musi określać jej nazwę, cele działania, funkcje i uprawnienia publicznoprawne, których wykonywanie jest przypisane do spółki prawa publicznego, procedurę ich realizacji, lokalizację, rodzaje działalności, które wykonuje, procedurę tworzenia własności spółki prawa publicznego, procedurę zbycia nieruchomości, w tym funduszy spółki prawa publicznego, kierunek wydatkowania środków spółki prawa publicznego, procedurę realizacji w imieniu Federacji Rosyjskiej funkcji i uprawnień założyciela spółki prawa publicznego, tryb zarządzania spółką prawa publicznego, tryb tworzenia i kompetencji organów spółek prawa publicznego, tryb powoływania i odwoływania pracowników spółki prawa publicznego, tryb jej reorganizacji i likwidacji i inne kwestie przewidziane w niniejszej federalnej ustawie, które muszą zostać rozwiązane.

XV. Korporacja państwowa

Jest mieszaną organizacyjno-prawną formą zrzeszeniową, która została powołana do życia w specyficznych ekonomiczno-prawnych uwarunkowaniach. Ustawodawca rosyjski w 1999 roku dokonał nowelizacji prawa o organizacjach niekomercyjnych z 1996 roku w takim zakresie, aby za pomocą tej nowej instytucji społecznej zrealizować zadania państwa w ramach ustabilizowania sytuacji sektora finansowego i bankowego przy wykorzystaniu metod administracyjnych i zarządzania charakterystycznych dla sektora państwowego oraz zarządzania instytucjami komercyjnymi. Decyzją zatem władz FR najpierw przyjęto dwie ustawy federalne o utworzeniu korporacji państwowych¹⁸⁴, a po nich powołano w 2007 roku pierwsze sześć korporacji państwowych¹⁸⁵.

Warto zwrócić jednak uwagę na formę organizacyjno-prawną korporacji państwowej, albowiem wymyka się ona jednoznaczному jej przypisaniu tak jako korporacji (nie jest organizacją członkowską) czy też organizacji pozarządowej (jest prywatnym właścicielem własnego majątku), jak również jako organizacji niekomercyjnej, ponieważ w niektórych przypadkach jest tworzona w celu pro-

¹⁸⁴ *Федеральный закон от 8 июля 1999 г. № 144-ФЗ «О реструктуризации кредитных организаций» (с изменениями от 21 марта 2002 г.)*, [on-line:] <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102071610&backlink=1&&nd=102060919> – 11 X 2018; *Федеральный закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» от 23.12.2003 № 177-ФЗ (последняя редакция)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_45769/ – 11 X 2018.

¹⁸⁵ В. В. Кудашкин, *О роли и специфике организационно-правовой формы государственной корпорации в современных экономических условиях...*, сс. 150–151.

wadzenia działalności gospodarczej. Główną cechą statusu tej osoby prawnej jest budowanie każdej korporacji państwowej na podstawie specjalnego prawa federalnego, a zatem, w przeciwieństwie do wszystkich innych niekomercyjnych i komercyjnych podmiotów prawnych, **nie ma dokumentów założycielskich**. O charakterze korporacji państwowej decydują szczegółowe zapisy w odniesieniu do każdego indywidualnego przypadku tworzonej struktury.

W szeregu cech korporacji państwowej jako organizacji *non profit* należy wymienić: po pierwsze, tworzenie przez podmiot państwowy – Federację Rosyjską, po drugie, opieranie się na wkładzie własności, po trzecie, cel korporacji państwowej to wykonywanie funkcji społecznych w zakresie zarządzania lub innych społecznie użytecznych, a wreszcie po czwarte, budowanie na podstawie oddzielnej ustawy federalnej. Ponieważ korporacja państwowa nie realizuje podstawowych praw w zakresie m.in. dobrowolności czy samorządności, nie można przypisać jej funkcji zrzeszania się obywateli. Będąc podmiotem tworzoną przez instytucje państwowe, realizuje natomiast postulat jurystycznego wypełniania woli podmiotu założycielskiego – FR¹⁸⁶.

W szeregu właściwości prawnych korporacji państwowej można wskazać na następujące jej elementy:

1. **cele działania** – korporacja jest tworzona w celu realizacji zadań społecznych, menedżerskich i innych funkcji społecznie użytecznych;
2. **założyciele** – wyłącznym i jedynym założycielem jest Federacja Rosyjska;
3. **członkowie** – korporacja państwowa jest organizacją nieczłonkowską;
4. **ogół praw własnościowych** – majątek przekazany państwowej korporacji przez Federację Rosyjską jest własnością korporacji państwowej;
5. **stosunek założycieli, członków do majątku organizacji, ich odpowiedzialność** – korporacja państwowa nie jest odpowiedzialna za zobowiązania Federacji Rosyjskiej, a Federacja Rosyjska nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania korporacji wynikające z przepisów odnoszących się do tej formacji, chyba że prawo ustanawiające daną korporację stanowi inaczej;
6. **organy zarządzające** – należą do nich rada dyrektorów albo rada nadzorcza korporacji państwowej;
7. **działalność przedsiębiorcza** – korporacje mogą prowadzić działalność gospodarczą tylko w takim zakresie, jaki jest niezbędny do osiągnięcia celów statutowych, dla których zostały stworzone, oraz jeśli pozostają w zgodzie z tymi celami;
8. **likwidacja, przekształcanie** – likwidacja takich organizacji (każda taka organizacja oddzielnie) odbywa się na podstawie odrębnej ustawy federalnej.

¹⁸⁶ Комментарий к Федеральному закону от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»...

W odniesieniu do korporacji państwowej nie znajdują zastosowania zapisy dotyczące posiadania przez ten typ formacji dokumentów założycielskich w postaci statutu oraz umowy założycielskiej. **Status prawno-organizacyjny korporacji** zostaje natomiast **określony w ustawie**, na podstawie której określona korporacja państwowa została powołana do życia przez organy Federacji Rosyjskiej. W ten sposób wszystkie niezbędne informacje wymagane w stosunku do organizacji niekomercyjnych winny znaleźć się w treści dokumentu, na podstawie którego zostaje powołana do życia dana korporacja państwowa. Prócz zatem danych o nazwie, siedzibie, reżimie zarządzania organizacją (KC FR) oraz celach i obszarze działalności (ustawa o NKO) federalna ustawa powołująca nową korporację zawiera informacje o organach zarządzających państwowej korporacji i reżimie ich tworzenia, procedurze powoływania urzędników państwowej korporacji i ich zwolnienia, procedurze jej reorganizacji i likwidacji oraz procedurze zagospodarowywania majątku w przypadku jej likwidacji. Wszystkie te informacje zawarte są w każdej z ustaw dotyczących państwowych korporacji.

Warto podkreślić, iż ogólne przepisy dotyczące organizacji *non profit* mają zastosowanie do korporacji państwowych tylko w zakresie nieuregulowanym przez specjalne prawo. Jednocześnie przepisy federalnej ustawy o utworzeniu każdej korporacji państwowej w Federacji Rosyjskiej mają pierwszeństwo przed ustawodawstwem dotyczącym organizacji niekomercyjnych.

Korporacja państwowa nie jest typową niekomercyjną formą zrzeszającą podmioty, które ją powołały do życia i wchodzi w jej skład jako członkowie czy uczestnicy. Jej forma organizacyjno-prawna i charakter działania wzbudzały od samego początku liczne komentarze w gronie specjalistów jurystów¹⁸⁷, którzy m.in. podkreślają, że w tym przypadku mamy do czynienia z instytucją dwoistej natury: prywatnej i publicznej. Świadczy o tym fakt funkcjonowania organu zarządzającego korporacji jako instytucji przedstawicielskiej, którą pod względem prawnym definiują rozwiązania charakterystyczne zarówno dla prawa prywatnego, jak i publicznego¹⁸⁸. Pozwala to uwypuklić dwie właś-

¹⁸⁷ Zob. А. В. Семенов, Т. А. Серегина, *Особенности правового положения государственных корпораций*, «Право и экономика» 2008, № 2, сс. 4–9; А. Я. Курбатов, *Государственная корпорация как организационно-правовая форма юридического лица*, «Хозяйство и право» 2008, № 4, сс. 105–124; Е. В. Богданов, *Правовой режим имущества государственной корпорации*, «Хозяйство и право» 2008, № 5, сс. 111–115; В. В. Кудашкин, *Мифы и реальность госкорпораций*, «ЭЖ-Юрист» 2008, № 24; Л. Г. Ефимова, *О правовой природе госкорпораций*, «Хозяйство и право» 2008, № 8, сс. 59–69; Ю. С. Цимерман, *Государственная корпорация – специфика правового регулирования*, «Право и экономика» 2008, № 10, сс. 4–12; Д. А. Константинов, *Особенности правового статуса государственных корпораций в Российской Федерации*, «Российское правосудие» 2009, № 4, сс. 37–44.

¹⁸⁸ В. В. Кудашкин, *О роли и специфике организационно-правовой формы государственной корпорации в современных экономических условиях...*, сс. 150–151.

ciwości natury korporacji państwowej: 1. tworzona jest przez organy władzy państwowej Federacji Rosyjskiej, w których imieniu wypełnia swoje funkcje; 2. wyższy organ zarządzający składa się z przedstawicieli organów władzy państwowej. Z tego powodu trzeba stwierdzić, w kontekście rozpatrywania jej jako elementu społeczeństwa obywatelskiego, że nie może ona działać według własnej woli, ale wyłącznie jako zawoalowana formacja wypełniająca funkcje władzy państwowej.

Wątpliwości wobec funkcjonalności formy korporacji państwowej wyraził Taras A. Nużdin, który przeanalizowawszy działające od 2007 roku w Rosji korporacje państwowe, stwierdził, że „lista sfer działalności państwowych korporacji jest niezwykle zróżnicowana i niezwykle trudno jest usystematyzować te organizacje w ramach uogólnionej definicji «korporacji państwowej»”. Instytucji takich jak:

1. Bank WNIESZEKONOMBANK – *Банк развития и внешнеэкономической деятельности («Внеш-экономбанк»)*¹⁸⁹;
2. Państwowa Korporacja „Agencja ubezpieczeń depozytów” – *«Агентство по страхованию вкладов»*¹⁹⁰;
3. Rosyjska Korporacja Nanotechnologii ROSNANOTECH – *Российская корпорация нанотехнологий («Роснанотех»)*¹⁹¹;
4. Państwowa Korporacja Fundusz Pomocy w Reformowaniu Mieszkalnictwa i Usług Komunalnych – *Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства «Фонд содействия реформированию ЖКХ»*¹⁹²;
5. Państwowa Korporacja ds. Promocji Rozwoju, Produkcji i Eksportu Zaawansowanych Produktów Przemysłowych – *Государственная Корпорация по содействию, разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции («Ростехнологии»)*¹⁹³;

¹⁸⁹ Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития», 24 мая 2007 г., «Российская газета – Федеральный выпуск» 2007, № 4371(0), [on-line:] <https://rg.ru/2007/05/24/bank-razvitia-dok.html> – 15 X 2018.

¹⁹⁰ Федеральный закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» № 177-ФЗ от 23 декабря 2003 года, [on-line:] <http://docs.pravo.ru/zakon-o-strahovanii-vkladov/> – 15 X 2018.

¹⁹¹ Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий», 25 июля 2007 г., «Российская газета – Федеральный выпуск» 2007, № 4422(0), [on-line:] <https://rg.ru/2007/07/25/nano-korporacia-dok.html> – 15 X 2018.

¹⁹² Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 21.07.2007 № 185-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_69936/ – 15 X 2018.

¹⁹³ Федеральный закон «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции Ростех» от 23.11.2007 № 270-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72710/ – 15 X 2018.

6. Państwowa Korporacja Energii Atomowej ROSATOM – *Государственная Корпорация по атомной энергии («Росатом»*)¹⁹⁴;
7. Państwowa Korporacja ds. Budowy Obiektów Olimpijskich i Rozwoju Miasta Soczi jako Górskiego Ośrodka Klimatycznego OLIMPSTROJ – *Государственная Корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта («Олимпстрой»*)¹⁹⁵

nie można uznać za korporacje państwowe, ponieważ, po pierwsze, są formacjami nieczłonkowskimi i nie posiadają uczestników w swoim składzie; po drugie, wyżej wymienione są przedsiębiorstwami państwowymi, a korporacja nie może takim być, gdyż jest prywatnym właścicielem swojego majątku; po trzecie, korporacja państwowa nie jest organizacją typu *non profit* ze względu na fakt, iż prowadzi działalność komercyjną w zakresie bankowości (Wnieszekonombank), ubezpieczeń depozytów, nanotechnologii (Rosnanotech) lub przejawia realne właściwości i kompetencje organu państwowego (Rosatom); po czwarte, każda z państwowych korporacji jest tworzona na podstawie specjalnego prawa federalnego, dlatego nie ma dokumentów charakterystycznych dla dokumentów podmiotu prawnego¹⁹⁶.

Problemy w funkcjonowaniu korporacji państwowych wymusiły na ustawodawcy działania na rzecz doprecyzowania podstaw prawnych, na bazie których były powoływane, a także na podstawie których funkcjonowały korporacje. Ogólnie należy zauważyć, że istniały poważne problemy i niejasności w regulacji działalności powstałych w końcu 2007 roku korporacji państwowych, takie jak przede wszystkim samodzielne określanie przez nie znacznej części swoich zadań i funkcji, słabe mechanizmy kontroli zewnętrznej, brak transparentności procesu zarządzania korporacją i podejmowania decyzji finansowych, brak mechanizmów rozwiązywania konfliktów interesów pomiędzy członkami organów zarządzania korporacji państwowych. W praktyce w tym pierwszym okresie zarządzania korporacjami państwowymi poważne aktywa były przekazywane tym formacjom przez państwo w trybie „ręcznym”¹⁹⁷.

¹⁹⁴ *Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии Росатом» от 01.12.2007 № 317-ФЗ (последняя редакция)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72969/ – 15 X 2018.

¹⁹⁵ *Федеральный закон от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта»*, 3 ноября 2007 г., «Российская газета – Федеральный выпуск» 2007, № 4510(0), [on-line:] <https://rg.ru/2007/11/03/sochi-dok.html> – 15 X 2018.

¹⁹⁶ Т. А. Нуждин, *Некоммерческие организации как субъекты гражданского права. Проблемы теории и практики*, «Российское право: состояние, перспективы, комментарии» 2010, № 2, с. 72.

¹⁹⁷ М. Г. Кузык, Ю. В. Симачев, *op. cit.*, с. 15.

Zbyt ogólne i strukturalnie rozdrobnione regulacje odnoszące się do tworzenia korporacji państwowych, niski stopień reglamentacji prawnej doprowadziły do następujących problemów (przy czym nie odnosiły się one w tym samym czasie do każdej z utworzonej w 2007 roku korporacji):

1. Opóźnienie w rozpoczęciu rzeczywistej pracy korporacji na rzecz wypełniania przez nie głównych zadań
Jeśli nie weźmie się pod uwagę Wnieszekonombanku, a częściowo Rosatomu, które utworzone były na podstawie wcześniej istniejących i funkcjonujących struktur – odpowiednio Wnieszekonombanku ZSRR i Federalnej Agencji Energii Atomowej – spośród pozostałych utworzonych w 2007 roku korporacji państwowych tylko Fundusz Pomocy w Reformowaniu Mieszkalnictwa i Usług Komunalnych przystąpił do szybkiego wypełniania swoich podstawowych funkcji.
2. Zwiększenie możliwości pozaprawnego lobbowania za interesami różnych stron „szarej strefy”, ryzyko „koniunkturalizmu” w podejmowaniu decyzji, które prowadząc do uszczerbku we wdrażaniu strategii, niosą ze sobą poważne następstwa dla funkcjonowania korporacji
Utworzenie korporacji faktycznie oznaczało znaczącą zmianę w „układzie sił” wewnątrz systemu administracji państwowej, przejście do podejmowania indywidualnych ważnych decyzji na poziomie korporacji. W warunkach, po pierwsze, niewystarczającej reglamentacji działań korporacji; po drugie, braku w przyjętych ustawach przepisów związanych z identyfikacją i rozwiązywaniem ewentualnych konfliktów interesów w procesie funkcjonowania tychże; po trzecie, zwięzłości i niekompletności zapisów odnoszących się do kooperacji z władzami państwowymi znacznie zwiększyło się ryzyko pozaprawnego wpływania podmiotów na funkcjonowanie korporacji państwowych.
3. Obawy sektora biznesowego, czasami „hiperbolizacja” możliwych zagrożeń ze strony aktywności korporacji państwowych
Z jednej strony problem ten zaistniał w dużej mierze na skutek niejasności granic działalności i rozwoju korporacji, z drugiej jednak wynikał z nieokreśloności zasad i kryteriów wyboru przez korporacje środków wsparcia, zasad zarządzania własnym majątkiem, przyszłych planów rozwoju działalności korporacji oraz zasad definiujących proces budowania relacji ze środowiskiem biznesu.
4. Brak zaufania wobec korporacji państwowych ze strony społeczeństwa obywatelskiego
Problem ten spowodowany był niewystarczającą regulacją kwestii związanych z wdrażaniem kontroli państwa nad działaniami korporacji oraz brakiem instrumentów efektywnej kontroli obywatelskiej działań, a także niedostatecznością wymagań dotyczących procesu upubliczniania i transparentności wyników działań¹⁹⁸.

¹⁹⁸ *Ibidem*, cc. 15–16.

W rozwoju korporacji państwowych w zakresie ich działalności i umocowania prawnego decydującym okazał się rok 2009, kiedy to forma prawna organizacji niekomercyjnej „korporacja państwowa” została uznana za obiecującą przez prezydenta Dmitrija A. Miedwiediewa w procesie modernizacji państwa, przy tym zapowiedziano, że część spośród istniejących korporacji państwowych miała zostać przekształcona w spółki akcyjne, a część zlikwidowana¹⁹⁹. Zgodnie z zapowiedzią prezydenta wkrótce Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego Rosji przygotowało strategię likwidacji i reorganizacji korporacji państwowych. Zgodnie z wypracowanym planem opracowane zostało przeobrażenie w spółki akcyjne korporacji państwowych: pod koniec 2010 roku – Rosnanotech, w 2012 roku – Wnieszekonombank, w 2013 roku – Fundusz Pomocy w Reformowaniu Mieszkalnictwa i Usług Komunalnych. Z kolei w 2014 roku Rostekhnologia zobowiązana została do pozbycia się majątku trwałego i do wejścia na giełdę²⁰⁰; procesowi likwidacji jako korporacja państwowa podlegać miał także Olimpstroj²⁰¹.

Przedmiotem nowelizacji prawa w zakresie działalności korporacji państwowej stały się z jednej strony skuteczna kontrola nad funkcjonowaniem państwowych korporacji i transparentnością ich działania, na którą zwróciły uwagę dwie instytucje: Prokuratura Generalna i Izba Obrachunkowa Federacji Rosyjskiej, z drugiej strony uporządkowanie spraw związanych z dokumentacją wewnętrzną korporacji, albowiem to w nich znajdowały się podstawowe informacje dotyczące bieżącej działalności, długoterminowej strategii rozwoju.

Na mocy odgórnych decyzji założyciela korporacji państwowych zostały one zreorganizowane, stając się przykładem organizacyjno-prawnej formy organizacji niekomercyjnej, która:

1. realizuje różne znaczące społecznie działania;
2. jest instytucją powoływaną przez struktury państwa, które zabezpieczają jej byt pod względem majątkowym;

¹⁹⁹ *Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г.*, [on-line:] <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/5979> – 15 X 2018.

²⁰⁰ Państwowa Korporacja ds. Promocji Rozwoju, Produkcji i Eksportu Zaawansowanych Produktów Przemysłowych została zreorganizowana na mocy ustawy federalnej z 27 lipca 2010 roku. Zob. *Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 211-ФЗ «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий»*, 30 июля 2010 г., «Российская газета – Федеральный выпуск» 2010, № 5247(168), [on-line:] <https://rg.ru/2010/07/30/nanotech-dok.html> – 15 X 2018.

²⁰¹ Korporacja Państwowa ds. Budowy Obiektów Olimpijskich i Rozwoju Miasta Soczi jako górskiego ośrodka klimatycznego OLIMPSTROJ została zlikwidowana na mocy dekretu prezydenckiego 22 czerwca 2014 roku. Zob. *Российская Федерация Федеральный Закон от 21.07.2014 г. № 210-ФЗ «О ликвидации Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта, внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»*, [on-line:] <http://kremlin.ru/acts/bank/38699> – 15 X 2018.

3. podlega kontroli ze strony instytucji państwowych;
4. nie jest korporacją.

Na tej też podstawie korporacje państwowe zostały obdarzone szczególną pozycją, zgodnie z którą wobec korporacji państwowych przepisy dotyczące upadłości nie mają zastosowania. Prócz tego można wskazać na pewne przywileje definiowanego typu organizacji, odnoszące się do kwestii składania raportów. Z obowiązku raportowania korporacje zostały zwolnione, albowiem, po pierwsze, nie powinny ujawniać informacji o wykonywanych zadaniach, tak jak jest to wymagane od towarzystw biznesowych; po drugie, na ogół nie dysponują instrukcjami dotyczącymi wysyłania raportów do agencji rządowych, z wyjątkiem niektórych agencji rządowych; po trzecie, korporacje państwowe mają prawo do przeprowadzenia przetargów w ramach mechanizmu zamówień publicznych na podstawie niezależnie ustalonych zasad, które niekoniecznie muszą być zgodne z zasadami zatwierdzonymi w przepisach o zamówieniach publicznych²⁰².

Interesującą kwestią jest sposób, w jaki powołuje się organy zarządzające państwowymi korporacjami. Kierują nimi rada dyrektorów albo rada nadzorcza zgodnie z zasadami, których funkcjonowanie za każdym razem określa odrębna ustawa. Tak więc, zgodnie z przepisami licznych normatywnych aktów prawnych, w wielu przypadkach szef korporacji państwowej może być mianowany bezpośrednio przez prezydenta Federacji Rosyjskiej.

XVI. Kompania państwowa

W następstwie prac legislacyjnych zorientowanych na uporządkowanie procesu funkcjonowania korporacji państwowych doszło do wyodrębnienia nowej kategorii organizacji niekomercyjnej – kompanii państwowej. Gwoli przypomnienia, to forma organizacyjno-prawna pozbawiona członkostwa, której założycielem jest Federacja Rosyjska. W celu umożliwienia jej funkcjonowania oraz zagwarantowania wypełniania zleconych zadań i nałożonych nań przez struktury państwowe funkcji założyciel kompanii przekazuje w użytkowanie tej formacji określony majątek w celu świadczenia usług publicznych i wykonywania innych funkcji przy użyciu własności państwowej na podstawie uprzednio udzielonego jej pełnomocnictwa. Art. 7.2 ustawy o NKO przewiduje, że dokumentem powołującym do życia tę formę organizacyjną jest odrębna ustawa federalna.

Podstawową różnicą pomiędzy korporacją państwową a kompanią państwową jest cel powołania kompanii oraz sposób wykorzystania powierzonego jej przez założyciela majątku. Wszystkie pozostałe właściwości są tożsame:

²⁰² *Государственные корпорации. Описание, история возникновения*, [on-line:] <https://businessman.ru/new-gosudarstvennye-korporacii-opisanie-istoriya-vozniknoveniya-spisok.html> – 16 X 2018.

1. **cele działania** – świadczenia usług publicznych i wypełniania innych funkcji przy wykorzystaniu majątku państwowego, względem którego założyciel udzielił kompanii pełnomocnictwa w zakresie zarządzania nim;
2. **założyciele** – Federacja Rosyjska;
3. **członkowie** – organizacja nieczłonkowska;
4. **ogół praw własnościowych** – kompania jest właścicielem majątku przekazanego jej przez Federację Rosyjską jako wkład rzeczowy, a także majątku wytworzonego lub nabytego przez kompanię państwową w wyniku własnej działalności gospodarczej, z wyjątkiem tego pochodzącego z dochodów uzyskanych z prowadzenia działalności w zakresie zarządzania majątkiem na drodze przekazanego przez FR pełnomocnictwa;
5. **stosunek założycieli, członków do majątku organizacji, ich odpowiedzialność** – kompania państwowa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania Federacji Rosyjskiej, a Federacja Rosyjska nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania kompanii, chyba że ustawa federalna powołująca tę formację przewiduje inaczej;
6. **organy zarządzające** – rada dyrektorów albo rada nadzorcza kompanii państwowej;
7. **działalność przedsiębiorcza** – można prowadzić działalności gospodarczą tylko w takim zakresie, jaki jest niezbędny do osiągnięcia celów statutowych, dla których zostały stworzone, oraz jeśli pozostaje on w zgodzie z tymi celami;
8. **likwidacja, przekształcanie** – likwidacja takich organizacji (każda taka organizacja oddzielnie) odbywa się na podstawie odrębnej ustawy federalnej.

Dokumenty założycielskie w odniesieniu do kompanii państwowej, podobnie jak w przypadku wcześniej omawianej korporacji państwowej, **nie istnieją**. Konkretną kompanię za każdym razem powołuje się do życia na podstawie **ustawy federalnej**, w treści której ustawodawca zobowiązany został do zawarcia następujących informacji:

- nazwa kompanii państwowej;
- cel stworzenia kompanii państwowej;
- części majątku, w odniesieniu do których kompania państwowa dysponuje pełnomocnictwem w zakresie zarządzania nim;
- procedura zarządzania działalnością kompanii państwowej;
- procedura finansowania przez państwo kompanii państwowej;
- proces reorganizacji i likwidacji kompanii państwowej;
- procedura rozporządzania majątkiem kompanii państwowej w przypadku jej likwidacji.

Kompania państwowa jako nowy typ organizacji *non profit* powstała w 2009 roku, kiedy to ustawodawca utworzył Kompanię Państwową „Rosyjskie drogi samochodowe” ROSAWTODOR (Государственная компания

«Российские автомобильные дороги» Росавтодор)²⁰³. Ta pierwsza w historii organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego struktura obarczona została zadaniami i funkcjami związanymi z utrzymaniem i rozbudową dróg samochodowych na terytorium państwa rosyjskiego. Jak podkreśla Julia S. Siergiejewa, analizując przypadek pierwszej w historii kompanii państwowej, można stwierdzić, że w tamtym czasie Rosawtdor faktycznie stał się ósmą korporacją państwową o szczególnym statusie podmiotu o dychotomicznej strukturze prawnej²⁰⁴.

W zakresie wypełniania zleconych przez założycieli usług publicznych oraz funkcji związanych z infrastrukturą drogową działalność Rosawtdoru obejmuje następujące zadania:

1. działania w zakresie zarządzania infrastrukturą drogową na mocy udzielonego pełnomocnictwa, np.:
 - wypełnianie funkcji zlecniodawcy w zakresie remontu, naprawy i konserwacji autostrad,
 - eksploatacja dróg, w tym organizacja przejazdu środków transportowych po drogach,
 - zagwarantowanie zgodności wymogów wobec infrastruktury drogowej z ustalonymi zasadami, standardami, normami technicznymi, wymaganiami przepisów technicznych i innymi regulacyjnymi dokumentami technicznymi, w tym pod względem zapewnienia wymogów bezpieczeństwa drogowego itp.;
2. organizacja budowy i przebudowy dróg przekazanych lub przekazywanych Rosawtdorowi w ramach udzielonego przez założyciela pełnomocnictwa w zakresie zarządzania nimi, np.:
 - wypełnianie funkcji zlecniodawcy przez kompanię państwową w zakresie przeprowadzania badań inżynierskich w celu przygotowania dokumentacji projektowej, budowy, przebudowy autostrad oraz przygotowania dla kompanii państwowej projektu architektoniczno-budowlanego obejmującego procesy budowy, przebudowy i remontu autostrad,
 - wypełnianie funkcji zlecniodawcy przez kompanię państwową w zakresie budowy, przebudowy, gruntownego remontu oraz remontów i konserwacji autostrad,
 - zapewnienie przygotowania dokumentów dotyczących przestrzennego planowania obszarów objętych procesem rozbudowy autostrad itp.;

²⁰³ *Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации...*

²⁰⁴ Ю. С. Сергеева, *Некоммерческие организации. Виды. Создание. Управление. Конспект лекций*, Издательство «А-Приор», Москва 2010, с. 45.

3. inne działania zmierzające do osiągnięcia zadeklarowanych przez założyciela celów Rosawtodoru, np.
- wypełnianie funkcji zlecniodawcy w zakresie projektowania, budowy, przebudowy, generalnego remontu, naprawy i konserwacji obiektów infrastruktury drogowej w granicach dojazdowych i przydrożnych dróg autostrad,
 - wypełnianie funkcji zlecniodawcy w ramach kontraktów na realizację prac badawczo-rozwojowych, a także w imieniu rady nadzorczej Rosawtodora na mocy innych umów,
 - przekazanie w subarendę gruntów Rosawtodoru, w celu prowadzenia przewidzianej w umowie o koncesji działalności w odniesieniu do dróg przez koncesjonowanego partnera, a także w celu umieszczenia obiektów infrastruktury drogowej, innych obiektów, instalacji obiektów reklamowych w granicach dróg dojazdowych i dróg przydrożnych²⁰⁵.

XVII. Stowarzyszenia społeczne

Jedną z podstawowych form zrzeszenia się obywateli rosyjskich są stowarzyszenia społeczne. Pod względem dopuszczanych przez prawo form, które mogą one przybierać, uznać je należy za organizacje o proporcjonalnie szerokim oddziaływaniu społecznym. Ich strukturę uznać można za mieszaną, albowiem pod względem podmiotowości prawnej występują tu zarówno stowarzyszenia członkowskie, jak i nieczłonkowskie, a także takie, których założycielami mogą być tak osoby fizyczne, jak i osoby prawne. Mapa formacji uznawanych przez prawo rosyjskie za stowarzyszenia społeczne obejmuje: organizacje społeczne XVII.A. (społeczny samorząd terytorialny, ruch społeczny, organ inicjatywy społecznej, związki zawodowe, partie polityczne), XVII.B. ruch społeczny, XVII.C. organ inicjatywy społecznej, XVII.D. związki zawodowe i organizacje zawodowe, XVII.E. stowarzyszenia dobroczynne, XVII.F. partie polityczne, XVII.G. narodowościową autonomię kulturalną, XVII.H. fundację społeczną, XVII.I. zrzeszenia i związki stowarzyszeń społecznych, XVII. J. stowarzyszenie międzynarodowe, XVII.K. instytucję społeczną, XVII.L. stowarzyszenie inwalidów.

XVII.A. Organizacje społeczne

Występując jako oddzielna forma zrzeszeniowa, zawierają w sobie takie typy, jak: partie polityczne (II.A.), związki zawodowe i organizacje zawodowe (II.B.),

²⁰⁵ *Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2009 № 2146-р (ред. от 13.10.2017) «Об утверждении программы деятельности Государственной компании „Российские автомобильные дороги” на долгосрочный период (2010–2020 годы)» (В редакции распоряжений Правительства Российской Федерации от 14.11.2011 г. № 1989-р; от 24.04.2013 г. № 672-р; от 23.05.2014 г. № 876-р; от 24.10.2015 г. № 2174-р; от 13.10.2017 г. № 2243-р), [on-line:] <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102135862&rdk=&backlink=1> – 16 X 2018.*

organy inicjatywy społecznej (II.C.), społeczny samorząd terytorialny (II.D.) i ruch społeczny (II.E.). Organizacja społeczna jest oparta na członkostwie w formacji społecznej na podstawie wspólnego działania na rzecz ochrony wspólnych interesów i osiągnięcia statutowych celów zrzeszonych obywateli. Członkami organizacji społecznej zgodnie z jej statutem mogą być osoby fizyczne i/lub osoby prawne w potaci stowarzyszeń społecznych, chyba że prawo stanowi inaczej. Najwyższym organem zarządzającym organizacji społecznej jest kongres (konferencja) lub walne zgromadzenie jej członków. Stały organ zarządzający organizacji społecznej jest wybieranym ciałem kolegialnym, odpowiedzialnym przed kongresem (konferencją) lub walnym zgromadzeniem. W przypadku dokonania państwowej rejestracji organizacji społecznej jej stały organ zarządzający zobowiązany jest do wykonywania funkcji podmiotu prawnego w imieniu wspólnoty organizacji i wykonuje swoje obowiązki zgodnie ze statutem.

II.D. Społeczny samorząd terytorialny

Stanowi przykład formacji, która pozwala na jak najbliższe zaangażowanie obywateli w życie lokalne, przy czym podstawą aktywności społecznej jest oddolnie powoływany samorząd terytorialny. Ta niezwykle elastyczna forma partycypacji łączy w sobie bezpośredni wyraz woli obywateli i działalności organów społecznego samorządu terytorialnego, które powoływane są do życia przez obywateli.

Organizacja i działanie społecznego samorządu terytorialnego są określone w ustawie i przepisach aktów municypalnych. Społeczny samorząd terytorialny uważa się za powołany do życia wraz z zarejestrowaniem statutu podmiotu, w którym ustanowiono: terytorium, na którym działać będzie społeczny samorząd terytorialny; cele i zadania, formy i główne działania; kolejność formowania, wygaśnięcia uprawnień, praw i obowiązków, długość kadencji organów społecznego samorządu terytorialnego; procedurę podejmowania decyzji; procedurę nabywania nieruchomości, a także użytkowania i zbywania określonych nieruchomości i środków finansowych; procedurę wygaśnięcia działalności organów społecznego samorządu terytorialnego.

Społeczny samorząd terytorialny może być podmiotem prawnym i podlega rejestracji państwowej w formie organizacji *non profit*. W przeciwieństwie do samorządowych władz lokalnych decyzje organów władzy społecznego samorządu terytorialnego nie mają mocy powszechnie obowiązującej aktów normatywnych (tj. samorząd społeczny), chociaż instytucje te mogą otrzymać oddzielne uprawnienia decyzyjne w stosunku do postanowień władz miejskich; ich rozporządzenia nie są wiążące (w niektórych częściach terytorium zarządów municypalnych, mogą działać, w innych nie); organizacje społecznego samorządu terytorialnego nie mają prawnie ustalonej listy problemów do rozwiązania, mieszkańcy sami ustalają lokalne warunki; mogą lub nie mogą być zaangażowane w działalność gospodarczą i, odpowiednio, mieć status osoby prawnej lub go nie mieć.

Warto w tym miejscu zestawzić właściwości prawne charakteryzujące dwie zbliżone do siebie formy stowarzyszeń społecznych: społeczny samorząd terytorialny oraz organ inicjatywy społecznej. W wyniku porównania można dostrzec różnice pomiędzy obu równoległymi funkcjonującymi strukturami społecznymi.

Tabela 13. Podstawowe różnice pomiędzy TOS i OOS

Parametry	Społeczny samorząd terytorialny	Organ inicjatywy społecznej
podstawa prawna	ustawodawstwo o lokalnym samorządzie	ustawodawstwo o stowarzyszeniach społecznych
terytorium działalności	część terytorium municypalnego	obszar działalności określony w statucie
liczba organów na terytorium	na określonym terytorium możliwość działania tylko jednego organu	na terytorium możliwość działania wielu różnych organów
inicjatorzy powstania	większość społeczności zamieszkującej terytorium	nie mniej niż 3 obywateli
sposoby powoływania organów zarządzających	kongres (konferencja), zgromadzenie walne, bezpośrednie wybory, zawarcie umowy założycielskiej	tylko na posiedzeniu
rejestracja	lokalne urzędy rejestracji, izba rejestracyjna lub organy sprawiedliwości	organy sprawiedliwości
reprezentowane interesy	cała społeczność samorządzącego się terytorium (lokalne terytorialne kolektywy)	określona część społeczności
prawo inicjatywy normotwórczej i ustawodawczej	posiadanie prawa	nieposiadanie prawa
pełnomocnictwa władcze	wpisane w część kompetencji organów	brak dysponowania nimi

Źródło: Система муниципального управления. Учебник для вузов, ред. В. Б. Зотов, Лидер, Москва-Санкт-Петербург-Нижний Новгород-Воронеж-Ростов-на-Дону-Екатеринбург-Самара-Новосибирск-Киев-Харьков-Минск 2005, с. 58.

Z racji obszaru działalności, a także przypisanych przez ustawodawstwo form organizacyjnych organów społecznego samorządu terytorialnego wypełniają one, po pierwsze, określone role, a po drugie, funkcje. Jako podmiot gospodarczy spełniają one funkcje regulacyjne i wykonawcze. Z kolei jako organizacja społeczna – funkcję wykonawczą. Największy zasięg działania

społecznego samorządu terytorialnego wynika z faktu wypełniania roli pośrednika pomiędzy mieszkańcami a organami władzy: implikuje to funkcje informacyjną, przedstawicielską i kontrolną²⁰⁶. Z tego też powodu ustawodawca zdecydował się tak znowelizować regulacje przepisów federalnych, aby w konsekwencji zaspokajały realizację interesów poszczególnych grup ludności zamieszkujących określone terytorium. Stanowiło to jeden z elementów procesu decentralizacji kompetencji w zakresie efektywnego zarządzania danym terytorium, nie tylko przez organy samorządu lokalnego, ale także przy wykorzystaniu społecznego zaangażowania.

XVII.B. Ruch społeczny

Formacja złożona z uczestników, nieczłonkowskie stowarzyszenie masowe, mające na celu osiąganie socjalnych, politycznych oraz innych społecznie użytecznych celów, popieranych przez uczestników ruchu społecznego. Kongres (konferencja) lub walne zgromadzenie stanowi najwyższy organ zarządzający ruchu społecznego. Stałym organem zarządzającym ruchem społecznym jest wybierane ciało kolegialne, które ponosi odpowiedzialność przed kongresem (konferencja) lub walnym zgromadzeniem. W przypadku państwowej rejestracji ruchu jego stały organ zarządzający realizuje zobowiązania osoby prawnej w imieniu wspólnoty ruchu i wykonuje swoje obowiązki zgodnie ze statutem.

XVII.C. Organy inicjatywy społecznej

Nie są stowarzyszeniami społecznymi opartymi na zasadzie członkostwa. Cel tych organów to wspólne rozwiązywanie różnych problemów społecznych powstających w miejscu zamieszkania, pracy lub nauki. Zorientowane są na zaspokajanie potrzeb nieograniczonego kręgu osób, których interesy związane są z osiąganiem celów statutowych, i wdrażanie programów organów inicjatywy społecznej w miejscach jego powstania. Organ inicjatywy społecznej jest utworzony z sugestii obywateli zainteresowanych rozwiązywaniem ich własnych problemów na drodze powołania do życia organizacji, u której podstaw znajduje się samorząd, zaś zasady regulujące jego funkcjonowanie zawarte są w statucie przyjętym na spotkaniu założycieli. Organ inicjatywy społecznej nie ma nad sobą żadnych wyższych organów zarządzających czy też innych instytucji, przed którymi ponosiłby odpowiedzialność. W przypadku rejestracji państwowej organ ten nabywa podmiotowość prawną i przyjmuje na siebie zobowiązania podmiotu prawnego zgodnie ze statutem organizacji.

²⁰⁶ Система муниципального управления. Учебник для вузов, ред. В. Б. Зотов, Лидер, Москва-Санкт-Петербург-Нижний Новгород-Воронеж-Ростов-на-Дону-Екатеринбург-Самара-Новосибирск-Киев-Харьков-Минск 2005, с. 60.

XVII.D. Związki zawodowe i organizacje zawodowe

Związki zawodowe w odróżnieniu od partii politycznych zrzeszają w jednej organizacji przedstawicieli określonego zawodu. Ich działalność reguluje ustawa o związkach zawodowych z 1996 roku, określając je przy tym jako dobrowolne stowarzyszenia społeczne obywateli, którzy zrzeszyli się w celu reprezentowania wspólnych interesów pracowniczych poszczególnych zawodów, powoływane do życia w celach reprezentowania i obrony ich społecznych praw i interesów.

Związki mają prawo do tworzenia własnych stowarzyszeń (zrzeszeń) według sektorów, zasięgu terytorialnego lub innych zawodowych właściwości: ogólnorosyjskich stowarzyszeń (związków) związków zawodowych, międzyregionalnych stowarzyszeń (związków) związków zawodowych, stowarzyszeń terytorialnych (związków) organizacji związków zawodowych. Związki zawodowe, ich stowarzyszenia (związki) mają prawo do współpracy ze związkami zawodowymi innych państw na poziomie międzynarodowych struktur zawodowych, do wstępowania do już istniejących organizacji związkowych, jak również do zawierania z nimi porozumienia i umowy o kooperacji.

Związki zawodowe są niezależne w swoich działaniach od organów władzy wykonawczej, władz lokalnych, pracodawców i ich stowarzyszeń (związków, zrzeszeń), partii politycznych i innych stowarzyszeń społecznych, nie podlegają im i są przez nie kontrolowane.

Związki zawodowe i ich stowarzyszenia (związki) niezależnie od siebie opracowują i zatwierdzają własne statuty, przepisy dotyczące podstawowych organizacji zawodowych, własne struktury; powołują związkowe organy zarządzające, organizują swoją działalność, prowadzą spotkania, konferencje, kongresy i inne wydarzenia.

Statut związku zawodowego i ich stowarzyszeń (związków) powinien zawierać następujące informacje:

- nazwy, cele i zadania związku zawodowego i ich stowarzyszeń oraz organizacji zawodowych;
- listę członków w stosunku do stowarzyszeń (zrzeszeń) związków zawodowych;
- reprezentowane kategorie i grupy zawodowe obywateli;
- warunki i procedury powoływania związku zawodowego, przyjmowania nowych członków i wystąpienia ze struktur związkowych, prawa i obowiązki członków związku;
- terytorium, na którego obszarze działa związek zawodowy;
- strukturę organizacyjną;
- procedury tworzenia i kompetencji organów związków zawodowych, okres trwania kadencji;
- procedury dokonywania nowelizacji i zmian w statucie, procedury wnoszenia opłat wejściowych i składek członkowskich;

- źródła dochodów i inne nieruchomości, zarządzanie własnością związków zawodowych;
- siedzibę związku zawodowego;
- reżim określający reorganizację, zakończenie działań i likwidację związku oraz informacje dotyczące kwestii zarządzania jego majątkiem w tych sytuacjach;
- inne kwestie związane z działaniami związkowymi.

XVII.E. Stowarzyszenia dobroczynne

Ze względu na specyficzny obszar działalności stanowią one dopuszczalną przez prawo formę organizacyjną, którą mogą przyjmować organizacje charytatywne.

XVII.F. Partie polityczne

W 2001 roku ustawodawca zdecydował się wyodrębnić tę formę stowarzyszeniową jako ukierunkowaną na aktywną postawę jej członków w procesie decyzyjnym państwa. Zgodnie z prawem obywatele są uprawnieni do uczestnictwa w społecznych i politycznych akcjach, w wyborach i referendach, a także w celu reprezentowania interesów obywateli w organach władzy państwowej oraz organach samorządu terytorialnego.

Partia polityczna, zgodnie z obowiązującą obecnie ustawą federalną o partiach politycznych, winna spełniać następujące warunki:

1. posiadanie regionalnych oddziałów w więcej niż połowie podmiotów FR, przy czym w jednym podmiocie FR może zostać powołana tylko jedna filia określonej partii politycznej;
2. uwzględniając zmieniające się uwarunkowania polityczne, ustawodawca stwierdził, że w skład partii politycznej wchodzi:
 - a) do 1 stycznia 2010 roku – nie mniej niż 50 tys. członków, przy czym w więcej niż połowie podmiotów partia powinna posiadać terenowe struktury regionalne liczące nie mniej niż 250 członków,
 - b) od 1 stycznia 2010 roku do 1 stycznia 2012 roku – nie mniej niż 45 tys. członków, przy czym w więcej niż połowie podmiotów partia posiada terenowe struktury regionalne liczące nie mniej niż 450 członków; w pozostałych regionalnych strukturach partii liczba członków nie jest mniejsza niż 200 w każdym oddziale,
 - c) od 1 stycznia 2012 roku – nie mniej niż 40 tys. członków, przy czym w więcej niż połowie podmiotów partia ma terenowe struktury regionalne liczące nie mniej niż 400 członków; w pozostałych regionalnych strukturach partii liczba członków nie jest mniejsza niż 150 w każdym oddziale;
3. zarządzające i inne organy partii politycznych, jej regionalne oddziały i inne struktury terenowe znajdują się na terytorium Federacji Rosyjskiej.

Funkcjonowanie partii politycznych jest wyrazem uznania przez ustawodawcę podstawowych praw obywateli w zakresie formułowania i artykułowania woli politycznej, która realizowana poprzez szereg wspomnianych uprzednio działań staje się gwarantem funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Poprzez stworzenie warunków do interakcji *civil society* z instytucjami demokratycznymi ustawodawca zabezpiecza uczestnictwo obywateli w życiu politycznym, polityczną kooperację społeczeństwa obywatelskiego ze strukturami państwowymi, stabilność i trwałość systemu politycznego. Stąd tak ważna jest rola partii politycznych jako dobrowolnych stowarzyszeń społecznych w kształtowaniu sfery życia publicznego Federacji Rosyjskiej, albowiem gwarantuje ona obywatelom nie tylko prawa konstytucyjne zrzeszania się i powoływania stowarzyszeń, ale także wypełnianie ustawowych zadań i funkcji poprzez tworzone przez nich partie polityczne, szczególnie o ogólnonarodowym (ogólnorosyjskim) charakterze. W przeciwieństwie do innych stowarzyszeń działających na płaszczyźnie politycznej (związków zawodowych i związków przedsiębiorców, tzw. grup nacisku itp.) partie polityczne, realizując własne polityczne cele, po pierwsze, otwierają walczyć o miejsca w parlamencie i rządzie, które dają możliwość zarządzania państwem, a w konsekwencji także dzięki temu – całym społeczeństwem; po drugie, konsolidując interesy polityczne obywateli, przyczyniają się do kształtowania ich woli politycznej; po trzecie, w rywalizacji o władzę polityczną wytwarzają niezbędne demokratyczne środowisko, które pozwala wielonarodowemu ludowi rosyjskiemu jako nosicielowi suwerenności i jedynemu źródłu władzy w Federacji Rosyjskiej dokonać wyboru optymalnych kierunków rozwoju społeczeństwa i państwa na drodze obywatelskiego konsensusu.

XVII.G. Narodowościowa Autonomia Kulturalna

Gwoli przypomnienia, Narodowościowa Autonomia Kulturalna jest stowarzyszeniem społecznym powołanym w celu odpowiedniego reprezentowania interesów poszczególnych grup etnicznych, takich jak naród, nacja czy narodowość. Działając wspólnie z organami państwowymi oraz przedstawicielami lokalnych władz samorządowych, stowarzyszenie to ukierunkowane jest poprzez działania konsolidacyjne wewnątrzpaństwowe na zachowanie tożsamości tychże grup społecznych, ale także przeciwdziałanie ich wykluczeniu z życia społeczno-politycznego i gospodarczego. W tym celu ustawodawca przewidział taką formację stowarzyszeniową, która realizowałaby ten tak ważki dla wieloetnicznego państwa postulat.

Działając na trzech poziomach – lokalnym, regionalnym i federalnym – lokalna Narodowościowa Autonomia Kulturalna, zrzeszająca obywateli rosyjskich, jest formacją, która identyfikując się z pewną społecznością etniczną, może tworzyć regionalną autonomię narodowościowo-kulturalną obywateli Federacji Rosyj-

skiej uważających się za taką właśnie społeczność etniczną. Z kolei regionalne narodowościowe autonomie kulturalne dwu lub więcej podmiotów FR mają prawo powołać do życia organy międzyregionalnej struktury koordynującej swoje działania, przy czym one same nie są międzyregionalnymi narodowościowymi – autonomiami kulturowymi. Narodowościowa Autonomia Kulturalna funkcjonująca na poziomie federalnym odpowiada interesom obywateli, którzy jako wspólnota identyfikują się z pewną grupą etniczną ustanowioną przez co najmniej połowę zarejestrowanych regionalnych narodowościowych autonomii kulturowych obywateli Federacji Rosyjskiej.

W oparciu o federalne ustawodawstwo ponad 160 dużych i małych narodów, zróżnicowanych pod względem pochodzenia, języka, kultury i tradycyjnego sposobu życia, porozumiewających się w ponad 120 językach²⁰⁷, zamieszkujących Federację Rosyjską, może korzystać z katalogu praw gwarantujących im zachowanie własnej tożsamości przy współuczestnictwie w procesie stanowienia społeczeństwa. Pierwsza grupa, którą charakteryzuje współpraca z agencjami rządowymi, obejmuje następujące prawa:

1. prawo do otrzymania wsparcia władz państwowych przy wdrożeniu specjalnych programów i projektów rozwoju kultury narodowej;
2. prawo do odwołania się do organów państwowych i zarządzania;
3. prawo do składania wniosków do władz federalnych organów wykonawczych, wykonawczych podmiotów Federacji Rosyjskiej, organów samorządów lokalnych w sprawie tworzenia klas, grup badawczych w państwowych, gminnych placówkach oświatowych ze szkoleniem w języku rosyjskim i dogłębną analizą narodowych (ojczystego) języka, historii, kultury itp.

Z kolei do drugiej grupy praw zakwalifikować można te z nich, które gwarantują dostarczanie informacji dotyczących działalności Narodowościowej Autonomii Kulturalnej. Odnoszą się one do praw w zakresie tworzenia środków masowego przekazu w sposób określony przez prawo Federacji Rosyjskiej, prawa do otrzymywania, publikowania, rozpowszechniania informacji w języku narodowym.

Trzecią grupę tworzą natomiast prawa bezpośrednio mające związek z rozwojem kultury narodowej, języka i tożsamości. Należą do nich:

1. prawo do zachowania i wzbogacania historii i dziedzictwa kulturowego, aby mieć swobodny dostęp do wartości narodowych kultury;
2. promowanie odrodzenia i rozwoju rzemiosła i rękodzieła;
3. tworzenie edukacyjnych i naukowych instytucji kulturalnych i ich funkcjonowanie zgodnie z ustawodawstwem Federacji Rosyjskiej;

²⁰⁷ Особенности создания и государственной регистрации национально-культурных автономий, [on-line:] <http://to17.minjust.ru/ru/press/news/osobennosti-sozdaniya-i-gosudarstvennoy-registracii-nacionalno-kulturnyh-avtonomiy> – 8 X 2018.

4. tworzenie niepaństwowych (społecznych) przedszkolnych instytucji lub grup w takich instytucjach z kształceniem w języku narodowym;
5. tworzenie niepaństwowych (społecznych) instytucji edukacyjnych (ogólnokształcących, podstawowych, średnich i wyższych zawodowych) w języku narodowym;
6. rozwijanie programów nauczania, publikowanie podręczników, pomocy dydaktycznych, innej literatury wymaganej do zabezpieczenia uzyskania oceny kwalifikowalności edukacji w języku narodowym (ojczystym) itp.²⁰⁸

W ten sposób powołane zostały do życia społeczne struktury, które paralelnie do wertykalnych i horyzontalnych struktur władzy, a także formacji niekomercyjnych organizacji autonomicznych oraz Społeczności Rdzennych Małolicznych Narodów Rosji dopełniają zróżnicowany obraz struktury rosyjskiego społeczeństwa. Ustawodawca, nowelizując obowiązujące normy prawne, dążył do znalezienia *modus vivendi* w wieloetnicznym państwie, które targane wieloma problemami endo- i egzogennymi, usiłuje zachować względną równowagę we-wnętrzną i stabilizację.

XVII.H. Fundacja społeczna

To rodzaj niekomercyjnej fundacji, która nie opiera się na formule członkostwa. Jej celem jest wytwarzanie majątku na podstawie dobrowolnych składek oraz innych niezabronionych przez prawo form pozyskiwania dochodów i korzystanie z tego majątku w celu realizacji zadań społecznie użytecznych. W szeregu legalnych źródeł pozyskiwania przez fundację majątku znajdują się: różnego rodzaju darowizny czy wpływy z imprez organizowanych zgodnie ze statutem, np. wykłady, wystawy, loterie.

Za fundację społeczną uznaje się formację pozarządowego sektora niekomercyjnego założoną przez obywateli i/lub osoby prawne, realizującą cele społeczne, charytatywne, kulturalne, edukacyjne lub inne użyteczne społecznie. Ze względu na „społecznie użyteczne cele”, do których realizacji założona została fundacja społeczna, podkreślić trzeba, że wobec tej formy organizacyjno-prawnej znajdują zastosowanie przepisy ustawy federalnej o dobroczynności i działalności dobroczynnej, albowiem wiele z celowych zadań ma charakter charytatywny. Zgodnie z wymową koncepcji działalności charytatywnej i statusem organizacji charytatywnej skonstatować należy, iż aktywność filantropijna fundacji powinna być rozumiana jako działalność bezinteresownego (nieodpłatnego lub na preferencyjnych warunkach) przeniesienia własności na obywateli lub osoby prawne, w tym w postaci gotówki, bezinteresownego wykonywania pracy, świadczenia usług i innych form wsparcia. Dla odmiany zaznaczono, że przekazywanie pie-

²⁰⁸ О. А. Кожевников, *op. cit.*, сс. 184–185.

niędzy i innych zasobów materialnych, pomoc w innych formach organizacjom komercyjnym, a także wspieranie partii politycznych, ruchów, grup i kampanii nie są działaniami charytatywnymi.

Majątek przekazany fundacji przez założycieli (założyciela) jest własnością fundacji. Fundacja wykorzystuje własność do celów określonych przez statut fundacji. Założyciele i zarządcy majątku fundacji społecznej nie są uprawnieni do korzystania z tej własności we własnym interesie. Fundacja ma prawo angażować się w działania przedsiębiorcze, które spełniają te założenia i są niezbędne do osiągnięcia społecznie użytecznych celów, dla których powstała fundacja. Gwoli prowadzenia działalności gospodarczej fundacje są uprawnione do tworzenia podmiotów gospodarczych lub do uczestnictwa w nich.

Fundacje nabywają prawa osoby prawnej po zarejestrowaniu ich w Ministerstwie Sprawiedliwości Federacji Rosyjskiej i organach wymiaru sprawiedliwości zgodnie z obowiązującymi przepisami. Jako podmiot prawny fundusze mają specjalną zdolność prawną, określoną przez cele i zadania zawarte w statucie. Jako podmiot prawny fundacja odpowiada za swoje zobowiązania z nieruchomości utworzonej i oddzielonej od niej. Założyciele (uczestnicy) formacji nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania fundacji przez nich stworzonej. Z kolei fundacja nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania założycieli (uczestników). Na podstawie art. 48 KC FR fundacja społeczna jako osoba prawna może, we własnym imieniu, nabywać i wykonywać majątkowe i osobiste prawa niemajątkowe, ponosić zobowiązania, być powodem i pozwany w sądzie.

W imieniu fundacji prawa osoby prawnej są wykonywane przez jej stale działający organ zgodnie z kompetencjami zapisanymi w statucie. W fundacjach powoływane są rady powiernicze (*попечительские советы*), które nie są organami zarządzającymi, ale organami nadzoru. Rada powiernicza nadzoruje zgodność działań fundacji z ustawodawstwem i statutem, prawidłowość innych decyzji podejmowanych przez organy fundacji i ich egzekwowanie, a także wykorzystanie zasobów fundacji itp. Rada powiernicza działa na zasadzie dobrowolności. Kolejność tworzenia i działania rady powierniczej określa statut fundacji. Statut fundacji społecznej może również przewidywać utworzenie organu kontrolno-rewizyjnego, którego kompetencje obejmują weryfikację działalności finansowej i gospodarczej fundacji. Głównym dokumentem założycielskim fundacji jako osoby prawnej jest jej statut.

XVII.1. Zrzeszenia i związki stowarzyszeń społecznych

Stowarzyszenie społeczne, niezależnie od formy organizacyjno-prawnej, może jednoczyć się w zrzeszenia i związki stowarzyszeń społecznych na podstawie umów założycielskich i/lub statutów przyjętych przez związki (zrzeszenia), tworząc w ten sposób nowe stowarzyszenia społeczne. Zdolność prawna zrzeszeń i związków zawodowych (zrzeszeń) stowarzyszeń społecznych jako

podmiotów prawnych powstaje z chwilą ich rejestracji państwowej. Tworzenie, działalność, reorganizacja i/lub likwidacja zrzeszeń i związków stowarzyszeń społecznych, w tym uczestnictwo zagranicznych pozarządowych organizacji w zrzeszeniach i związkach stowarzyszeń społecznych, są regulowane w sposób określony przez ustawę federalną o stowarzyszeniach społecznych.

XVII.J. Stowarzyszenie międzynarodowe

Formacja ta pozwala tworzyć własne struktury funkcjonujące na poziomie międzynarodowym zarówno organizacjom krajowym (rosyjskim), jak i już działającym organizacjom międzynarodowym na gruncie państwa rosyjskiego.

XVII.K. Instytucja społeczna

To nieczłonkowskie stowarzyszenie społeczne, które ma na celu zapewnienie określonego rodzaju usług, które leżą w interesie uczestników i odpowiadają statutowym celom wspomnianej formacji. Instytucjami społecznymi i ich własnością zarządzają osoby wyznaczone przez założyciela (założycieli). Zgodnie z dokumentami założycielskimi instytucja społeczna może być utworzona przez kolegialne ciało wybrane przez nie założycieli tej instytucji i jej klientów. Wybrane ciało może określić strategię działań społecznych. Instytucje mają prawo do deliberacji z założycielem (założycielami) odnośnie do przekazanego im w zarządzanie operacyjne majątku, jednakże na mocy prawa nie są one uprawnione do rozporządzania tymże majątkiem, o ile założyciel (założyciele) nie określił inaczej. W przypadku państwowej rejestracji instytucja społeczna podlega przepisom zawartym w KC FR.

XVII.L. Stowarzyszenia inwalidów

Należą do kategorii innych form stowarzyszeń społecznych, których specyfika oddziaływania społecznego sytuuje je na mapie formacji jako społecznie zorientowaną organizację o uprzywilejowanej pozycji w zakresie ulg i zwolnień podatkowych, albowiem działają na polu wyrównywania szans osób niepełnosprawnych. Przykład stowarzyszeń osób niepełnosprawnych odzwierciedla politykę struktur państwowych wobec organizacji, które ze względu na profil działalności mogą liczyć na specjalne wsparcie w postaci pomocy materialnej, technicznej i finansowej. W ten sposób federalne władze wykonawcze, władze wykonawcze podmiotów FR oraz organizacje bez względu na ich organizacyjno-prawne i własnościowe formy zapraszają do współpracy upoważnionych przedstawicieli stowarzyszeń osób niepełnosprawnych w celu wypracowywania strategii działania oraz urzeczywistniania konkretnych rozwiązań na gruncie wsparcia osób niepełnosprawnych. W skład majątku stowarzyszeń społecznych osób niepełnosprawnych mogą wchodzić przedsiębiorstwa, instytucje, organizacje,

partnerstwa biznesowe i stowarzyszenia, budynki, struktury, sprzęt, transport, fundacje mieszkaniowe, wartości intelektualne, środki finansowe, udziały, akcje i papiery wartościowe, a także wszelkie inne nieruchomości i grunty przynależne zgodnie z ustawodawstwem Federacji Rosyjskiej²⁰⁹.

Wszystkie wyżej przywołane formy stowarzyszeń społecznych (XVII.) odznaczają się określonymi właściwościami prawnymi, w oparciu o które można dokonać zasadniczej charakterystyki poszczególnych elementów:

1. **cele działania** – wspólne inicjatywy na rzecz ochrony wspólnych interesów i osiągnięcia celów statutowych zadeklarowanych przez stowarzyszonych obywateli lub osoby prawne;
2. **założyciele** – co najmniej trzy osoby w wieku powyżej 18 lat i osoby prawne, w postaci stowarzyszeń społecznych;
3. **członkowie** – osoby, które ukończyły 18 lat (młodzież – powyżej 14 lat; dzieci – powyżej 8 lat) oraz osoby prawne, czyli stowarzyszenia społeczne;
4. **ogół praw własnościowych** – właścicielem własności jest struktura społeczna, która posiada podmiotowość prawną (zarejestrowane stowarzyszenie). W organizacjach społecznych, których jednostki strukturalne działają w oparciu o jeden statut danej organizacji, właścicielem majątku jest cała organizacja społeczna;
5. **stosunek założycieli, członków do majątku organizacji, ich odpowiedzialność** – założyciele i członkowie nie zachowują praw do majątku przekazanego przez nich na własność organizacji, w tym do składek członkowskich, nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania organizacji, zaś organizacja nie ponosi odpowiedzialności za obowiązki członków i założycieli;
6. **organy zarządzające** – najwyższym organem zarządzającym jest kongres (konferencja) lub walne zgromadzenie członków. Stałym organem zarządzającym jest wybierany organ kolegialny, który ponosi odpowiedzialność przed kongresem (konferencją) lub walnym zgromadzeniem;
7. **działalność przedsiębiorcza** – stowarzyszenia społeczne mogą prowadzić działalność gospodarczą tylko w takim zakresie, jaki jest niezbędny do osiągnięcia celów statutowych, dla których zostały stworzone, oraz jeśli pozostają w zgodzie z tymi celami.

Jednakże w odniesieniu do aktywności przedsiębiorczej stowarzyszeń społecznych ustawodawca wprowadził bardziej restrykcyjne rozwiązania niż w stosunku do innych form organizacyjno-prawnych organizacji pozarządowego

²⁰⁹ *Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»...*

sektora niekomercyjnego. Pewne gałęzie działalności przedsiębiorczej, których lista jest określona przez prawo, mogą być podejmowane po uprzednim uzyskaniu przez stowarzyszenie społeczne licencji. Licencjonowane rodzaje działalności gospodarczej obejmowały następujące formy:

- a) działalność organizatora wycieczek;
- b) działalność biur podróży;
- c) odnowienie obiektów dziedzictwa kulturowego (zabytki historii i kultury);
- d) publiczne wyświetlanie utworów audiowizualnych, jeśli działalność prowadzona jest w kinie;
- e) powielanie (wykonywanie kopii) materiałów audiowizualnych prac i fonogramów na dowolnym typie mediów;
- f) działania edukacyjne;
- g) wykorzystanie wyników działalności intelektualnej;
- h) wykorzystanie zasobów naturalnych, w tym podglebia, zasobów leśnych, obiektów flory i fauny;
- i) wystawianie broni, głównych części broni palnej, amunicji do broni;
- j) zbieranie broni, głównych części broni palnej, amunicji do broni;
- k) dystrybucja leków i artykułów medycznych;
- l) działania związane z zatrudnieniem obywateli Federacji Rosyjskiej poza jej granicami²¹⁰;

8. likwidacja, przekształcanie – możliwe po decyzji kongresu (konferencji) lub walnego zgromadzenia zgodnie ze statutem organizacji społecznej lub na mocy decyzji sądu.

Dokumentami założycielskimi w odniesieniu do stowarzyszeń społecznych są zarówno **umowa założycielska**, jak i **statut**, które w sposób indywidualny w zależności od określonej formacji stowarzyszenia ostatecznie określają bazowe dokumenty każdego ze stowarzyszeń społecznych. Statut stowarzyszenia społecznego powinien zawierać informacje o jego nazwie i siedzibie działalności, przedmiocie i celu działania, a także warunkach dotyczących procedury wstępowania do organizacji i opuszczania jej, składzie i kompetencji organów zarządzających oraz procedurach przy podejmowanych przez nie decyzjach, prawach własności i obowiązkach uczestników (członków) organizacji, a także procedurach podziału majątku pozostającego po likwidacji.

XVIII. Niekomercyjne spółki partnerskie

Jako organizacje członkowskie ukierunkowane zostały na realizację społecznie użytecznych zadań w ramach bieżącej polityki państwa.

²¹⁰ Ю. Е. Клишина et al., *Управление финансами некоммерческих организаций. Учебное пособие*, Литера, Ставрополь 2015, ss. 27–28.

Niekomercyjne spółki partnerskie (*non-commercial partnership*) są dość powszechną formą stowarzyszania się osób reprezentujących tak zwane wolne zawody. W formie niekomercyjnych spółek partnerskich występują kolegia adwokackie (art. 22 ustawy federalnej o działalności adwokackiej i adwokaturze²¹¹), izby notarialne (art. 24 Podstaw Ustawodawstwa Federacji Rosyjskiej o notariacie²¹²), ogrodnicze, sadownicze i odnoszące się do kwestii daczy niekomercyjne spółki partnerskie (art. 4 ustawy federalnej o stowarzyszeniach społecznych obywatelskich w ogrodnictwie i ds. daczy²¹³), organizacje samoregulujące się menedżerów arbitrażowych [art. 21 i 22 ustawy federalnej o niewypłacalności (bankructwie)²¹⁴], organizacje samoregulujące się rzeczoznawców (art. 22 ustawy federalnej o działalności rzeczoznawczej²¹⁵) i inne.

W ciągu właściwości prawnych charakteryzujących ten rodzaj działalności społecznej odnaleźć można następujące cechy dotyczące:

1. **celów działań** – pomoc w realizacji działań dla członków chcących osiągnąć cele społeczne, charytatywne, kulturalne, edukacyjne, naukowe i kierownicze, aby chronić zdrowie obywateli, dbać o rozwój fizyczny, kulturę i sport, zaspokajać duchowe i inne niematerialne potrzeby obywateli, dbać o prawa, uzasadnione interesy obywateli i organizacji, rozwiązywać spory i konflikty, nieść pomoc prawną itp.;
2. **założycieli** – osoby, które ukończyły 18 lat, oraz osoby prawne;
3. **członków** – osoby, które ukończyły 18 lat, oraz osoby prawne;

²¹¹ Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» от 31.05.2002 № 63-ФЗ...

²¹² «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1)...

²¹³ Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» от 15.04.1998 № 66-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18461/ – 27 VIII 2018. Dokument przestaje obowiązywać od 1 stycznia 2019 roku w związku z publikacją ustawy federalnej z 29 lipca 2017 roku w sprawie prowadzenia działalności rolniczej w zakresie ogrodnictwa i sadownictwa na własne potrzeby i wprowadzania zmian do niektórych aktów prawnych Federacji Rosyjskiej. Федеральный закон «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29.07.2017 № 217-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221173/ – 27 VIII 2018.

²¹⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) с изменениями на 1 июля 2018 года», [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/901831019> – 27 VIII 2018.

²¹⁵ Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29.07.1998 № 135-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19586/ – 27 VIII 2018.

4. **ogółu praw własnościowych organizacji** – niekomercyjna spółka partnerska dysponuje własnością wobec przekazanego jej przez członków majątku, z wyjątkiem składek członkowskich;
5. **stosunku założycieli, członków do majątku organizacji, ich odpowiedzialności** – założyciele i członkowie niekomercyjnych spółek partnerskich nie ponoszą odpowiedzialności za swoje zobowiązania, a formacja nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania członków i założycieli; członkowie mają prawo do otrzymania w momencie wystąpienia ze struktury części majątku niekomercyjnej spółki partnerskiej lub wartości tej nieruchomości w ramach poniesionych kosztów przez członków, którzy przenieśli prawa własnościowe przekazanego majątku na własność spółki, z wyjątkiem składek członkowskich, zgodnie z procedurą przewidzianą w dokumentach założycielskich niekomercyjnego związku partnerskiego;
6. **organów zarządzających** – najwyższym jest walne zgromadzenie członków organizacji; organ wykonawczy może być kolegialny (zarząd, kierownictwo) i jednoosobowy (prezes, dyrektor);
7. **działalności przedsiębiorczej** – możliwość prawna zajmowania się przedsiębiorczością, o tyle, o ile będzie ona pozostawała w zgodzie z celami, dla których została powołana spółka;
8. **likwidacji, przekształcania** – możliwość prawna przekształcenia w stowarzyszenie społeczne, organizację religijną, fundację lub niezależną organizację niekomercyjną; decyzja o reorganizacji musi być przyjęta przez założycieli jednogłośnie; likwidacja zgodnie ze statutem – na mocy decyzji członków lub postanowienia sądu.

Po utworzeniu niekomercyjnej spółki partnerskiej status jej członka ma znaczenie prawne. Prawa i obowiązki członków ustalone zostały w art. 123.11 Kodeksu Cywilnego, art. 8 ustawy o NKO, a także zawarte w statucie formacji (art. 123 KC FR). Zgodnie z nimi członkowie niekomercyjnej spółki partnerskiej zostali uprawnieni do uczestnictwa w zarządzaniu nią, pozyskiwania informacji i jej działalności na podstawie dokumentów założycielskich czy też do wycofywania się z jej działalności. Osobliwością tej formacji jest to, że gdy członek opuści spółkę lub podczas jej likwidacji może on otrzymać część nieruchomości przekazanej uprzednio przez niego na własność spółce partnerskiej, po tym jak zaspokojone zostały uprzednio roszczenia wierzycieli. Z tego powodu forma *non-commercial partnership* jest mniej ryzykowna dla jej członków, co niewątpliwie czyni tę formę bardziej atrakcyjną. Jednak obok praw na członkach spółki ciąży także obowiązki w postaci opłacania składek członkowskich przewidzianych w statucie spółki i, na podstawie decyzji najwyższego organu, wniesienia dodatkowych wkładów w postaci nieruchomości do majątku niekomercyjnej spółki partnerskiej. Za naruszenie tych

obowiązków mogą oni zostać wykluczeni z organizacji decyzją pozostałych członków.

Warto zwrócić uwagę, że o ile statut nie stanowi inaczej, po tym, jak założyciele wywiązują się z obowiązku ustanowienia niekomercyjnej spółki partnerskiej, prawa i obowiązki założycieli w stosunku do spółki ulegają rozwiązaniu. Te jednak wynikają z faktu bycia członkiem spółki.

Dokumentem założycielskim w przypadku niekomercyjnej spółki partnerskiej jest zatwierdzony przez założycieli i członków **statut** oraz – jeżeli jest taka potrzeba – **umowa założycielska**. W treści dokumentów winny znaleźć się informacje odnoszące się do:

- wymogów wobec samej formacji, jak i jej założycieli i członków, które mają charakter obligatoryjny;
- nazwy organizacji, która ma wskazywać na charakter jej działalności i formę organizacyjno-prawną, siedziby organizacji, trybu kierowania jej działalnością, przedmiotu i celów działalności, filii i przedstawicielstw, praw i obowiązków członków, warunków i trybu przyjęcia na członka oraz wycofania się z niej, źródeł pochodzenia majątku organizacji, trybu wprowadzania zmian do dokumentów założycielskich, trybu wykorzystania majątku w przypadku likwidacji organizacji;
- składu i kompetencji ich organów zarządzających, trybu podejmowania przez nie decyzji, szczególnie w kwestiach, które zapadają jednogłośnie lub kwalifikowaną większością głosów oraz trybu podziału pozostałego po zlikwidowaniu niekomercyjnej spółki partnerskiej majątku.

Jeżeli pomiędzy założycielami zostaje zawarta umowa założycielska, to w jej treści znaleźć się muszą zobowiązanie założycieli do powołania do życia spółki wraz z określeniem trybu wspólnej działalności zmierzającej do utworzenia formacji, warunkami przekazania jej majątku i udziału w jej działalności, warunkami i trybem wycofywania się z niej tak założycieli, jak i członków.

Jednomyślną decyzją założycieli niekomercyjna spółka partnerska może zostać przekształcona w organizację społeczną lub religijną (stowarzyszenie), fundację lub autonomiczną organizację niekomercyjną. Prawo nie przewiduje możliwości przekształcenia jej natomiast w organizację komercyjną, chociaż ze względu na swój charakter jest bardzo zbliżona do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Niekomercyjna spółka partnerska ma wiele cech zbliżających ją do komercyjnych spółek i spółek gospodarczych. Po pierwsze, dokumentami założycielskimi spółki są umowa założycielska i statut spółki. W konsekwencji w oparciu o zawarte porozumienie pomiędzy jego uczestnikami kształtować zaczynają się nowe relacje. Po drugie, własność przekazana spółkom partnerskim typu *non profit* przez jej członków, a także nabyta lub wyprodukowana przez nie same, jest własnością osoby prawnej. Uczestnicy niekomercyjnej

formacji mają jednak w odniesieniu do swojej własności prawie takie same zobowiązania, jakie przynależą założycielom komercyjnych spółek i spółek gospodarczych.

Interesującą kwestią w zakresie funkcjonowania niekomercyjnej spółki partnerskiej jest sprawa prawnego statusu jej członków w odniesieniu do przywoływanych uprzednio synonimicznych formacji komercyjnych spółki i spółki gospodarczej. W odróżnieniu od członków tychże komercyjnych formacji założyciele i członkowie spółki *non profit* nie otrzymują dywidend, albowiem, zgodnie z prawem, przychody generowane przez niekomercyjną spółkę partnerską z działalności przedsiębiorczej nie są rozdzielane między jej członków. W rzeczywistości różnica ta nie jest tak znacząca, ponieważ członkowie niekomercyjnej formacji otrzymują część zysków w postaci wynagrodzeń lub innych płatności wynikających z umów o pracę lub umów cywilnoprawnych. W związku z tym faktem prawna konstrukcja niekomercyjnej spółki partnerskiej jest obiektem dużego zainteresowania ze strony przedsiębiorców, albowiem ta forma prawno-organizacyjna struktury społecznej nadaje się do prowadzenia stałej działalności biznesowej. Element zachęcający do rozwoju tej formy aktywności społecznej stanowią dodatkowo warunki opodatkowania organizacji niekomercyjnych, nawet tych, które prowadzą działalność gospodarczą: są znacznie bardziej korzystne niż procedura płacenia podatków, ustanowiona dla wszystkich rodzajów komercyjnych podmiotów prawnych²¹⁶.

XIX. Organizacje dobroczynne

Zgodnie z rosyjskim ustawodawstwem organizacja charytatywna jest różnorodną organizacją *non profit*. Przewiduje ono kilka szczególnych norm odnoszących się do form organizacyjno-prawnych, w ramach których mogą zrzeszać się działający *pro publico bono* społecznicy: (XIX.A.) fundacje charytatywne, (XIX.B.) instytucje charytatywne, (XIX.C.) organizacje społeczne i (XIX.D.) stowarzyszenia społeczne. Opodatkowanie organizacji charytatywnych w istocie jest analogiczne do opodatkowania innych niekomercyjnych organizacji (podatek dochodowy od dochodów celowych).

Każda z dopuszczalnych przez prawo form organizacyjno-prawnych w przypadku działalności dobroczynnej wykazuje specyficzne cechy, które legły u podstaw decyzji o ich przeznaczeniu do działalności w sferze charytatywnej. Poniżej, gwoli przypomnienia, najważniejsze cechy odróżniające dobroczynną organizację społeczną i stowarzyszenie społeczne, fundację oraz instytucję na tle dotychczas przywołanych formacji.

²¹⁶ *Некоммерческие партнерства*, [on-line:] <http://alpwind.ru/knowledge/articles/regnekom/63.php> – 28 VIII 2018.

Tabela 14. Formacje stowarzyszeniowe jako rodzaje organizacji dobroczynnych

FORMACJA STOWARZYSZENIOWA		
Organizacja społeczna, stowarzyszenie społeczne	Fundacja	Instytucja
Dobrowolne stowarzyszenie obywateli, połączonych na podstawie wspólnoty ich interesów dla zaspokojenia duchowych lub innych potrzeb. Takie organizacje mają ograniczoną odpowiedzialność i pełne prawo do prowadzenia działalności gospodarczej w celu osiągnięcia statutowych celów. Majątek (w tym wkłady pieniężne) przekazany organizacji przez jej uczestników przechodzi na własność organizacji i nie można go odzyskać	Organizacja nienastawiona na zysk, powołana do życia przez obywateli i/lub osoby prawne na podstawie dobrowolnych składek majątkowych i realizujących cele społeczne, charytatywne, kulturalne, edukacyjne lub inne społecznie użyteczne potrzeby. Tak więc fundacja jako organizacja nieczłonkowska jest stowarzyszeniem, którego majątek staje się własnością fundacji. Nadzór nad działalnością fundacji sprawuje rada powiernicza (<i>попечительский совет</i>)	Niekomercyjna organizacja utworzona przez właściciela w celu wypełnienia funkcji kierowniczych, społeczno-kulturalnych lub innych o charakterze niekomercyjnym i finansowana w całości lub w części przez tegoż właściciela. Tak więc instytucja ma jednego właściciela. Własność przekazana przez niego podlega kontroli pod względem zarządzania nią. Oznacza to, że majątek pozostaje w rękach założyciela, a instytucja zarządza nią jedynie zgodnie z jej statutowymi celami i zaleceniami właściciela. W razie potrzeby właściciel może w każdej chwili odebrać swój majątek. Przy braku środków finansowych instytucji właściciel ponosi subsydiarną odpowiedzialność za jej długi

Źródło: opracowanie własne.

Fundacją charytatywną (XIX.A.) o szczególnym charakterze są formacje zorientowane na działalność filantropijną. Ten rodzaj formy partycypacji w życiu społecznym obywateli reguluje, prócz wymienionych uprzednio KC FR, ustaw o stowarzyszeniach i o NKO, ustawa federalna o działalności dobroczynnej. Fundacja dobroczynna, zwana także charytatywną, jest typem fundacji niekomercyjnej o specyficznych cechach, którą definiuje profil działalności.

Zgodnie z ustawą o działalności charytatywnej i organizacjach charytatywnych fundacjom dobroczynnym wyznaczono następujące cele:

- a) wsparcie społeczne i ochrona obywateli, w tym poprawa sytuacji finansowej osób ubogich, resocjalizacja bezrobotnych, niepełnosprawnych i innych osób, które z powodu swojej cechy fizycznej lub intelektualnej albo innych okoliczności nie są w stanie samodzielnie wykonywać swoich praw i interesów gwarantowanych przez nie;
- b) przygotowanie ludności do przezwyciężenia skutków katastrof naturalnych, ekologicznych, przemysłowych lub innych, aby zapobiec nieszczęśliwym wypadkom;

- c) pomoc ofiarom klęsk żywiołowych, katastrof ekologicznych, przemysłowych lub innych, konfliktów społecznych, narodowych, religijnych, represji, uchodźcom i osobom przesiedlonym w obrębie terytorium państwa;
- d) promowanie pokoju, przyjaźni i harmonii między narodami, zapobieganie społecznym, narodowym, religijnym konfliktom;
- e) promowanie wzmocnienia prestiżu i roli rodziny w społeczeństwie;
- f) promowanie ochrony macierzyństwa, dzieciństwa i ojcostwa;
- g) pomoc w działaniach w dziedzinie edukacji, nauki, kultury, sztuki, wykształcenia, duchowego rozwoju osobowości;
- h) wsparcie działań w zakresie profilaktyki i ochrony zdrowia obywateli, a także promowanie zdrowego stylu życia, poprawę moralnego i psychologicznego stanu obywateli;
- i) wsparcie działań w dziedzinie wychowania fizycznego i sportu;
- j) ochrona środowiska naturalnego i zwierząt;
- k) ochrona i właściwa konserwacja budynków, obiektów, terytoriów historycznych, kultowych, miejsc o kulturowym lub środowiskowym znaczeniu i miejsc pochówku²¹⁷.

Działalność charytatywna jest rozumiana jako dobrowolna działalność obywateli i osób prawnych w bezinteresownym (bezpłatnym lub na preferencyjnych warunkach) przekazaniu obywatelom lub osobom prawnym majątku, w tym funduszy pieniężnych, niezdolnym (z różnych przyczyn) do podjęcia pracy zarobkowej, świadczenia usług i innego wsparcia. Aby taka aktywność była uważana za dobroczynną, jej cel musi odpowiadać jednej z pozycji na zaprezentowanej uprzednio zamkniętej liście, będącej elementem składowym ustawy o działalności charytatywnej.

W ramach rozważań nad działalnością filantropijną warto zwrócić uwagę na kilka godnych odnotowania spostrzeżeń dotyczących organizacji, które otrzymują pomoc ze strony państwa. Prawo wyraźnie przewiduje, że pomoc dla organizacji komercyjnych, a także partii politycznych nie stanowi wsparcia dla instytucji dobroczynnych, albowiem obie wymienione formy nie są organizacjami charytatywnymi. Z kolei darowizny przekazywane organizacjom religijnym, w wielu krajach *a priori* uznawanych za charytatywne, w przywołanym wykazie nie występują.

²¹⁷ *Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11.08.1995 № 135-ФЗ...*

ROZDZIAŁ III

Możliwości współpracy pozarządowego sektora niekomercyjnego z sektorem państwowym i jej elementy

We współczesnych warunkach istota funkcjonowania państwa koncentruje się wokół priorytetu zakładającego interakcję jednostki, społeczeństwa i państwa, ponieważ struktura społeczna, stan prawnej organizacji życia społecznego w dużej mierze zależą od stopnia realizacji tego priorytetu. Z wymogu tego zdają sobie sprawę także rosyjscy decydenci dostrzegający konieczność wypracowania optymalnych warunków, w których te trzy podmioty kształtujące system polityczny będą istniały w zrównoważonym formacie prawnym, społecznym, zapewniając tym samym konstruktywny, stymulujący wpływ na ogólny stan i rozwój kraju. Zmianę retoryki wobec definiowanych rudymenarnych zadań państwowych dostrzeżono w wydanym w maju 2009 roku dekreście prezydenta Federacji Rosyjskiej O strategii bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej do 2020 roku. W jego treści przywódca państwa odniósł się do pojęcia narodowych interesów Federacji Rosyjskiej, określając je jako „całokształt wewnętrznych i zewnętrznych potrzeb państwa w celu zapewnienia bezpieczeństwa i zrównoważonego rozwoju jednostki, społeczeństwa i państwa”¹. W ten sposób taki zrównoważony rozwój uznany został za warunek *sine qua non* stabilizacji państwa rosyjskiego.

Zakładając niemożność funkcjonowania struktur państwowych w izolacji od dwu pozostałych sektorów – komercyjnego oraz niepaństwowych struktur i organizacji politycznych – podjęto decyzję o wypracowaniu własnego modelu kooperacji pomiędzy tymi trzema sektorami systemu politycznego. Wypełnianie

¹ Указ Президента Российской Федерации «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» от 12 мая 2009 г. № 537, «Российская газета. Федеральный выпуск» 2009, № 4912(88), [on-line:] <https://rg.ru/2009/05/19/strategia-dok.html> – 30 X 2018.

przypisanych państwu określonych funkcji możliwe jest wyłącznie przy interakcji zachowującej równowagę pomiędzy jej uczestnikami. W tych okolicznościach decydenci zmuszeni byli na nowo ułożyć sobie stosunki także z tymi podmiotami, które stanowią jeden z fundamentów społeczeństwa obywatelskiego – organizacjami pozarządowego sektora niekomercyjnego.

Świadomość ta skłoniła władze rosyjskie do uporządkowania sfery społecznej aktywności obywatelskiej i zmusiła tym samym do ponownego ułożenia wzajemnych relacji, ale na zasadach, które odpowiadałyby uwarunkowaniom w FR, zgodnym z tradycjami oraz kulturą polityczną społeczeństwa rosyjskiego. Należało w tym przypadku wziąć pod uwagę nie tylko oczekiwania decydentów wobec sektora społecznego, ale także interesy społeczne reprezentowane przez organizacje trzeciego sektora, które w tym układzie będą pełniły funkcję grup interesu bądź nacisku reprezentowanych przez nie formacji społecznych. Dlatego rozwój interakcji między społeczeństwem obywatelskim a państwem we współczesnej Rosji jest z góry określony przez rozwój zarówno społeczeństwa obywatelskiego, jak i jego struktur oraz instytucji zapewniających polityczną i funkcjonalną reprezentację w procesie politycznym. Nie jest to proces łatwy, albowiem ścierają się w nim sprzeczne oczekiwania zarówno struktur rządowych, jak i społeczeństwa obywatelskiego. O złożoności problemu świadczyć mogą nie-raz wykluczające się nawzajem interesy osobiste, społeczne i państwowe, które wskazują na wielowymiarowy i wieloaspektowy charakter interakcji pomiędzy jednostką, społeczeństwem i państwem.

Koordinacja lub harmonizacja interesów jednostki, społeczeństwa i państwa są priorytetowym zadaniem o charakterze społecznym i prawnym, koncentrującym się na tworzeniu modelu państwowo-prawnego. W nowoczesnych warunkach nie należy mówić o priorytecie żadnego z rodzajów interesów, ale o zapewnieniu ich równowagi. Tylko ich harmonijna jedność pozwoli na realizację głównych kierunków rozwoju społecznego, prawnego i państwowego.

Na zaobserwowaną zmianę w zakresie modernizacji rosyjskiej polityki i państwowości zwrócili uwagę także badacze rosyjskiego systemu partyjnego. Polegała ona na tym, że krajowa kultura polityczna, dostosowująca się do nowej sytuacji instytucjonalnej, rozwinęła *continuum* postaw i schematów interpretacyjnych, rozciągając się od bezwarunkowej akceptacji innowacji do kategorycznego odrzucenia².

Owa innowacja podyktowana była zaobserwowanym stosunkowo niskim poziomem świadomości prawnej wśród przeciętnego obywatela Rosji. Uznanie tych ocen znalazło odzwierciedlenie również w dekreście prezydenta Federacji Rosyjskiej Podstawy polityki państwa w rozwoju znajomości prawa i świadomości

² Г. Л. Кертман, *Статус партии в российской политической культуре*, «Полис. Политические исследования» 2007, № 1, с. 120, <https://doi.org/10.17976/jpps/2007.01.09>.

prawnej obywateli, który odnosił się do potrzeby wypracowania wysokiej kultury prawnej wśród obywateli³.

W tych okolicznościach, dążąc do realizacji projektu „kontraktu społecznego”, władze rosyjskie zmuszone zostały do wprowadzenia w życie zasady regulacji stosunków między obywatelami a państwem na podstawie prawa, a nie na bazie relacji osobistych, czyli jak najbliżej modelu kooperacji obowiązującego na gruncie rozwiązań zachodnich. W istocie jest to koncept reorganizacji społeczeństwa rosyjskiego w kontekście jego politycznej modernizacji. Jednocześnie podstawą projektu jest wariant umowy społecznej, w której państwo zapewnia obywatelom równość wobec prawa i ochronę ich praw, a obywatele z kolei są praworządni, rozwiązując problemy nie za pomocą łapówek i innych nielegalnych środków, ale dzięki mechanizmom prawnym⁴.

Działając w tym duchu, decydenci rosyjscy rozpoczęli proces legislacyjny, w oparciu o który uległyby nowelizacji obowiązujące zasady relacji pomiędzy organami państwowymi a organizacjami pozarządowego sektora niekomercyjnego, precyzyjnie określające – na ile to możliwe – nie tylko warunki powstawania, funkcjonowania, działalności, przeobrażania i likwidacji struktur społecznych, ale przede wszystkim definiujące obecność struktur państwowych w życiu społecznym obywateli. Sektor państwowy wziął zatem na siebie odpowiedzialność za następujące zadania:

1. uregulowanie podstaw prawnych współpracy;
2. wskazanie na obszary, w których organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego byłyby żywotnie zainteresowane, by się angażować;
3. wyeliminowanie przesłanek utrudniających rozwój współpracy;
4. powołanie struktur pośredniczących w kooperacji;
5. określenie sposobów i form współpracy pozarządowego sektora niekomercyjnego ze strukturami państwowymi.

Z kolei, na podstawie swoich dotychczasowych doświadczeń (sukcesów, porażek, problemów na linii społeczeństwo-organizacje pozarządowe oraz organizacje pozarządowe-państwo, a także organizacje pozarządowe-biznes), przedstawiciele sektora społecznego wypracowywali optymalne mechanizmy współpracy z pozostałymi podmiotami rosyjskiego społeczeństwa obywatelskiego, które mają zapewnić nie tylko przetrwanie pozarządowym organizacjom sektora *non profit*,

³ *Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденные Президентом Российской Федерации 28.04.2011 г. № Пр-1168*, [on-line:] <http://minjust.ru/ru/besplatnaya-yuridicheskaya-pomoshch/osnovy-gosudarstvennoy-politiki-rossiyskoy-federacii-v-sfere> – 30 X 2018.

⁴ O. В. Щупленков, Н. О. Щупленков, *Проблемы взаимодействия гражданского общества и государства в современной России*, «Юридические исследования» 2013, № 4, ss. 1–55, <https://doi.org/10.7256/2305-9699.2013.4.585>.

ale także realizowanie zadań i wypełnianie funkcji, do których zostały powołane przez swoich założycieli. Świadomość złożoności położenia sektora społecznego w Rosji wynikała bowiem i nadal wynika z jego uzależnienia od woli politycznej decydentów, którzy, wbrew głoszonym powszechnie postulatami stanowiącym kwintesencję społeczeństwa obywatelskiego, dalecy są od równouprawnienia sektorów zarówno komercyjnego, jak i niekomercyjnego wobec sektora państwowego. Dopuszczają oni pewną swobodę aktywności obywatelskiej, która jednak nie naruszy granic żywotnych interesów rządzących elit, ale także zastrzeżonej sfery politycznego zarządzania.

1. Podstawy prawne współpracy

1. Rejestracja państwowa

Ważnym wydarzeniem, z punktu widzenia procesu kooperacji struktur państwowych z pozarządowymi organizacjami niekomercyjnymi, okazało się II Ogólnorosyjskie Forum Obywatelskie zwołane w styczniu 2008 roku w Moskwie pod auspicjami Izby Społecznej FR. Z ramienia władz Federacji Rosyjskiej wziął w nim udział pierwszy wicepremier Dmitrij A. Miedwiediew, którego wystąpienie korespondowało z wyrażonym przez prezydenta Władimira W. Putina poglądem:

Rosja wyczerpała granicę rewolucji i konfliktów społecznych w XX wieku. Najważniejsza dla naszego kraju jest kontynuacja spokojnego i stabilnego rozwoju. Potrzebujemy dziesięcioleci stabilnego rozwoju, którego nasz kraj został pozbawiony w XX wieku.

Odnosząc się do obecności w rosyjskiej rzeczywistości politycznej organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego, polityk podkreślił, że „władza nie istnieje sama dla siebie, lecz w celu efektywnego zarządzania państwem zgodnie z interesami obywateli”. Podstawą tej kooperacji ma być model oparty na umowie społecznej zawartej między rządem a społeczeństwem, z którego, po pierwsze, wynikają wzajemne obowiązki dla obu stron, a po drugie, pociąga to za sobą pełną odpowiedzialność rządu przed swoimi obywatelami. Przy budowie modelu władzy odpowiedzialnej za swoje działania przed suwerenem, główną rolę powinna odgrywać kontrola społeczna. I tę kontrolę winny wykonywać właśnie organizacje pozarządowe. W państwie demokratycznym pomoc dla pozarządowych organizacji *non profit* jest zadaniem priorytetowym tegoż państwa⁵.

⁵ Полный текст выступления Дмитрия Медведева на II Гражданском форуме в Москве 22 января 2008 года, «Российская газета» 2008, 24.01., [on-line:] <https://rg.ru/2008/01/24/tekst.html> – 30 X 2018.

W ten sposób otwarcie zwrócono uwagę na fakt, że procedura legitymizacji podmiotów prawnych oraz organizacji pozarządowych jest obecnie jedną z form współpracy państwa i społeczeństwa. O ile jednak powstawanie, reorganizacja, likwidacja mają znaczenie wyłącznie dla samych założycieli i uczestników organizacji, o tyle ich współdziałanie z partnerem państwowym znajduje się w obrębie pogłębionego zainteresowania innych podmiotów, uczestników tego procesu: kontrahentów, pozostałych zainteresowanych taką formą partycypacji osób fizycznych i prawnych, społeczeństwa czy państwa jako całości. Tym samym usankcjonowana została jedna z form kooperacji organów państwowych ze społecznymi – rejestracja państwowa.

Zarówno kwestie rejestracji organizacji pozarządowych, jak również braku kontroli ze strony państwa nad ich działalnością nie znalazły należytego uregulowania w rosyjskim ustawodawstwie. Wśród przyczyn takiego zaniechania znaleźć można choćby dużą liczbę niezarejestrowanych organizacji nienastawionych na zys, z których wiele jest „martwych” i nie funkcjonuje w praktyce. Co więcej, coraz częściej odnotowywano wzrost przypadków finansowania części tychże formacji ze źródeł zagranicznych, w tym także przez organizacje terrorystyczne⁶. W tej sytuacji przygotowanie i wdrożenie w życie procedury kontroli działalności organizacji pozarządowych stało się kwestią palącą, z uwzględnieniem jednak okoliczności, w których ingerencja struktur państwowych nie będzie możliwa do przeprowadzenia⁷.

Innym, równie ważkim zagadnieniem do rozwiązania w kwestii rejestracji oraz kontroli były problemy dotyczące przyznania władzom lokalnym prawa do przeprowadzania państwowej rejestracji organizacji niekomercyjnych z wyjątkiem społecznych stowarzyszeń. Skutkowało to brakiem jednomyślności w zakresie wydawania decyzji, jak i występowaniem niezliczonej ilości podmiotów prawnych przybierających postać tzw. martwych dusz – organizacji, które faktycznie zawiesiły swoją działalność, ale pod względem prawnym nadal funkcjonowały jako podmioty prawne.

Sytuacja uległa nieznacznemu polepszeniu w 2001 roku, kiedy to ustawodawca uregulował procedurę rejestracji organizacji pozarządowych w postaci podmiotów prawnych na drodze ustawy federalnej o rejestracji państwowej osób prawnych i przedsiębiorców indywidualnych. Zgodnie z nią bez względu na sposób powstania (poprzez założenie przez podmiot założycielski albo po-

⁶ О. А. Кожевников, *Право некоммерческих организаций. Учебное пособие*, Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», Москва 2012, с. 194.

⁷ *Заключение на проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» № 233364-4, принятого Государственной Думой Федерального Собрания РФ в третьем чтении 23.12.2005 г.*, [on-line:] www.owl.ru/texts/expertis_III_proekt_FZ-233364-4.doc – 30 X 2018.

przez reorganizację dotychczas istniejącej formacji *non profit*) niekomercyjne organizacje tworzące sektor usług społecznych podlegają procesowi rejestracji państwowej. Ustawa przewidywała wypracowanie ujednoliconej procedury rejestracji państwowej podmiotów prawnych oraz powołanie do życia **Ujednoliconego Rejestru Państwowego Osób Prawnych (Единый государственный реестр юридических лиц – ЕГРЮЛ)**, dzięki któremu uporządkowaniu ulegnie tak silnie sfragmentaryzowany sektor niekomercyjny⁸.

Usiłując dostosować rozwiązania prawne do uwarunkowań krajowych, decydenci rosyjscy oparli się na znanych sobie rodzimych i zagranicznych doświadczeniach w zakresie wzajemnego oddziaływania dwu sektorów na siebie, które definiowane są poprzez zastosowanie procedury rejestracji oraz kontroli organizacji pozarządowych. Skorzystano z praktykowanych w minionych epokach, ale także mających zastosowanie obecnie poniższych modeli tej formy kooperacji:

1. **Model liberalny (разрешительная модель)** – charakterystyczny dla Rosji imperialnej w dobie postabsolutystycznej⁹. Wykazywał właściwości dość otwartego, właśnie liberalnego podejścia do instytucji kształtującego się społeczeństwa obywatelskiego w drugiej połowie XIX i na początku XX wieku. Wśród wymagań w zakresie przedłożenia dokumentów leżących po stronie poddających się liberalnej procedurze rejestracyjnej formacji społecznych (art. 2193) znalazł się jedynie statut organizacji, którego treść analizowano pod kątem zgodności z ogólnymi przepisami i zasadami, a także czy w wystarczającym stopniu chroni prawa osób, które chcą uczestniczyć w przedsięwzięciu, czy nie są naruszane prawa osób trzecich (art. 2151). Z kolei pośród warunków uniemożliwiających funkcjonowanie organizacji sektora pozarządowego znajdowały się zagadnienia ukierunkowane na zbadanie, czy deklarowany przedmiot działalności nie jest nierealny lub czy nie stoi w sprzeczności z prawem, moralnością lub czy jest formacją użyteczności społecznej (czy nie narusza zasad dobrych praktyk handlowych, nie zaburzając tym samym porządku publicznego; art. 2140). Instytucja rządowa, w której kompetencjach leżały rejestracja i nadzór nad organizacjami społecznymi (art. 2189), w sytuacji, kiedy ich statut pozostawał w kolizji z obowiązującą literą prawa, mogły zarządzić nowelizację statutu¹⁰.

⁸ *Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 08.08.2001 г. № 129-ФЗ (последняя редакция от 03.08.2018)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32881/ – 30 X 2018.

⁹ M. Śliwiński, *Analiza porównawcza systemów politycznych*, t. 1: *Drogi do współczesności*, Studium Europy Wschodniej, Przegląd Wschodni, Warszawa 2005, ss. 218–331, *Bibliotheca Europae Orientalis. Didactica 2; Bibliotheca Europae Orientalis*, t. 24.

¹⁰ *Свод законов Российской империи. Том десятый. Часть I. Законы гражданские*, Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, Санкт-Петербург 1857, ss. 425–438, [on-line:] <https://www.runivers.ru/upload/iblock/3b1/10-1.pdf> – 30 X 2018.

Z powyższych regulacji wynikają również dwie przesłanki odmowy rejestracji formacji. Po pierwsze, właściwy organ rządowy sprawdza statut organizacji pod kątem zgodności jego treści z przepisami obowiązującego prawa i w przypadku uchybień – odmawia. Po drugie, decyzja (pozwolenie) organu rządowego jest całkowicie niezależna od kogokolwiek i wynika z jej pełnomocnictw. Zasadniczo agencja rządowa może odmówić założenia formacji pod zarzutem niecelowości, tj. czy ta lub inna sfera gospodarki w obecnej chwili nie wymaga powołania do życia jeszcze jednej instytucji społecznej aktywności. To ostatnie uwarunkowanie stanowi podstawę permisywnej rejestracji, w którym wnioskodawca w dosłownym znaczeniu tego słowa uprasza (prosi) o powołanie do życia podmiotu prawnego, nawet jeśli wszyscy założyciele spełniają wszystkie wymagania¹¹.

2. **Model rejestracji zawiadamiającej (*регистрация заявительная, уведомительная*)** – charakterystyczny dla Stanów Zjednoczonych w dobie monopolistycznego kapitalizmu, narodzin i kształtowania się społeczeństwa postindustrialnego, którą to epokę charakteryzowały: absolutna wolna wola, absolutny indywidualizm, nieograniczona przedsiębiorczość i aktywność. W tych okolicznościach zasady ekonomicznego liberalizmu i nieingerencji w życie gospodarcze przyczyniły się znacznie do tworzenia i umacniania dominacji „wolnego rynku”, która z czasem skutkowałą potrzebą scentralizowanego zarządzania niektórymi procesami gospodarczymi¹².

Drugim państwem, w którym rozwinęła się ta forma rejestracji, jest Rosja po 2001 roku. Wprowadzwszy w życie ustawę o rejestracji państwowej osób prawnych i indywidualnych przedsiębiorstw, umożliwiono niestety w zabronionych prawem celach wykorzystywanie „głośnych”, znanych nazw i dobrze rozpoznawalnych kompanii i struktur społecznych. Przestępstwo polegało na tym, że w państwowych upęłnomocnionych instytucjach dokonywano rejestracji przy użyciu zagubionych paszportów obywateli, fałszywych pieczęci izb notarialnych czy statutów o objętości jednego arkusza. Napięcia społeczne są także spowodowane chęcią założycieli organizacji komercyjnych i *non profit* do używania skrótu instytucji państwowych w nazwach ich formacji. Procedura tworzenia bazy majątkowej powoływanego podmiotu prawnego w zakresie dostarczania dokumentów organowi rejestrującemu potwierdzającego wniesienie ustawowego (początkowego) kapitału pozostała nierozwiązana. Nie został określony także rozmiar i charakter prawny odpowiedzialności wnioskodawców, którzy naruszyli reżim rejestracji państwowej osób prawnych.

3. **Bezpieczny model rejestracji (*явочная модель*)** – powstał w Prusach w 1870 roku i obowiązuje do dziś w Niemczech. Innym przykładem zastosowa-

¹¹ О. А. Кожевников, *op. cit.*, c. 198.

¹² *Ibidem*, cc. 200–201.

nia tego modelu rejestracji jest funkcjonujący również do dzisiaj od 1844 roku system brytyjski. Z tego względu warto się przyjrzeć doświadczeniom Wielkiej Brytanii, które ponadto wykazują wyjątkową trwałość rozwiązań. Ta maksymalnie uproszczona procedura umożliwia ustalenie powszechnie równowagi między interesami podmiotów, które swobodnie tworzą podmioty prawne (założycielami) a państwem, reprezentowanym przez specjalnie w tym celu powołaną instytucję. Wystarczy w Companies House – instytucji będącej agendą Ministerstwa Handlu i Przemysłu Wielkiej Brytanii, która zajmuje się rejestracją, legalizacją oraz likwidacją spółek, analizą i gromadzeniem informacji o spółkach i firmach, jak również udostępnianiem publicznie informacji o widniejących w rejestrze firmach oraz spółkach – przedstawić następujące dokumenty:

- umowę założycielską (*Memorandum of Association*) – zawierającą informacje, takie jak: adres siedziby, zakres i cele działalności, oświadczenie o ograniczonej odpowiedzialności, sumę kapitału i jego podział na stałe części oraz ewentualnie oświadczenie o przyjęciu formy *public limited company*;
- statut podmiotu prawnego (*Articles of Association*) – określa prawa udziałowców, zasady przekazywania udziałów oraz ich emisji, procedurę zwoływania walnego zgromadzenia, kompetencje zarządu, zasady wypłat dywidend i tworzenia rezerw;
- informacje, takie jak: nazwa spółki, adres siedziby spółki, wstępny skład zarządu spółki, rodzaj spółki, oświadczenie dotyczące kapitału własnego spółki, informacje o podziale udziałów bądź oświadczenie o wysokości poręczenia¹³.

Pomimo prostoty rejestracji przedkładane dokumenty są przygotowywane jednak ze szczególną starannością, co do zasady, przez wynajęty zespół wysoko wykwalifikowanych prawników specjalizujących się w opracowywaniu dokumentów do rejestracji (choć prawo nie wymaga ich obowiązkowego zaangażowania). W ten sposób państwo poprzez swoje działania, zapisane na poziomie legislacyjnym, wykazuje wyraźne zainteresowanie zgodnym z prawem zakładaniem i działalnością podmiotu prawnego oraz podejmuje wszelkie środki informacji i innego wpływu w celu zapobieżenia nieuzasadnionej likwidacji podmiotu prawnego.

4. **Model rejestracji administracyjnej (*распорядительная модель*)** – podmiot prawny powstaje wyłącznie na podstawie decyzji założyciela, zaś organizacja nie wymaga specjalnej rejestracji państwowej.

W Związku Radzieckim w ten sposób powstała większość państwowych instytucji, tym bardziej że dominująca rola państwa w systemie gospodarki planowo-rozdzielczej stanowiła wystarczający gwarant działalności i nadzoru

¹³ Companies House, [on-line:] <https://www.gov.uk/government/organisations/companies-house> – 31 X 2018.

nad przedsiębiorstwami. W dzisiejszej rosyjskiej rzeczywistości ta procedura jest stosowana podczas tworzenia organizacji *non profit* w systemie penitencjarnym w Federacji Rosyjskiej. Podstawę prawną dla jej zastosowania stanowi Kodeks Karny FR, w którym przewidziano, że głównymi środkami resocjalizacji skazanych są ustalone procedury: wykonywania i odbywania kary (reżimu), pracy edukacyjnej, pracy użytecznej społecznie, edukacji ogólnej, szkolenia zawodowego i wpływu społecznego (art. 9)¹⁴.

Również ten model funkcjonowania podmiotów prawnych, ukierunkowanych na resocjalizację skazanych i osadzonych, znajdował zastosowanie w dobie carskiej Rosji, kiedy to na polecenie cara Aleksandra I zostało powołane do życia w 1819 roku Towarzystwo Opieki nad Więzieniami (*Попечительное о тюрьмах общество*)¹⁵. Podobne rozwiązania przyjęto także w okresie późnego ZSRR, kiedy to organizowane były specjalne komisje o kompetencjach administracyjnych i kontrolnych, które nie tylko czuwały nad procesem resocjalizacji, ale same brały udział w działaniach na rzecz przywrócenia więźniów społeczeństwu. Jak zauważa Oleg A. Kożewnikow, prawnik specjalizujący się w prawie cywilnym, praktyka ta znajduje zastosowanie również w dzisiejszych uwarunkowaniach. Świadczą o tym rozwiązania legislacyjne zarówno na poziomie federalnym, jak i w poszczególnych podmiotach FR¹⁶.

Interakcja pomiędzy organami władzy państwowej oraz organizacjami pozarządowego sektora niekomercyjnego w zakresie procedury rejestracji odbywa się na podstawie dwu ustaw: o NKO z 1996 roku oraz o rejestracji państwowej z 2001 roku, poddawanej jednakże stałej nowelizacji. O ile Federalna Służba Podatkowa Rosji (ФНС России)¹⁷ jest odpowiedzialna za rejestrację zwykłych spółek handlowych, o tyle rejestracja organizacji *non profit* podlega jurysdykcji Ministerstwa Sprawiedliwości FR (art. 13.1 ustawy o NKO; art. 30.7 rozporządzenia Ministerstwa Sprawiedliwości, zatwierdzonego dekretem prezydenta FR Zadania Ministerstwa Sprawiedliwości Federacji Rosyjskiej z 13 października 2004 roku № 1313¹⁸). Jednocześnie organizacje nienastawione na zys rejestrowane są w miejscu, gdzie znajduje się stały organ wykonawczy organizacji

¹⁴ «Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» от 08.01.1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 20.12.2017), [on-line:] <http://uikod.ru/> – 31 X 2018.

¹⁵ *Попечительное о тюрьмах общество*, [w:] *Энциклопедический Словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона (В 86 томах с иллюстрациями и дополнительными материалами)*, т. XXIVa (1898), ред. И. Е. Андреевский, К. К. Арсеньев, Ф. Ф. Петрушевский, Санкт-Петербург 1890–1907, ss. 546–547, [on-line:] <http://www.vehi.net/brokgauz/index.html> – 15 X 2018.

¹⁶ О. А. Кожевников, *op. cit.*, с. 206.

¹⁷ Федеральная налоговая служба, [on-line:] <https://www.nalog.ru/rn77/> – 30 X 2018.

¹⁸ Указ Президента РФ «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» от 13.10.2004 г. № 1313 (ред. от 24.10.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_49892/ – 31 X 2018.

bądź w przypadku jego niewystępowania – innego organu lub osoby, która jest upoważniona do reprezentowania danej formacji społecznej (art. 13 ustawy o rejestracji państwowej). Dlatego konieczne jest przedłożenie dokumentów rejestracyjnych organizacji niekomercyjnych zawierających informacje o siedzibie organów zarządzających NKO organowi terytorialnemu Ministerstwa Sprawiedliwości w danym regionie. Jednocześnie uzupełnianiem informacji o zarejestrowanych organizacjach w Jednolitym Krajowym Rejestrze Podmiotów Prawnych zajmuje się Federalna Służba Podatkowa (art. 13.1 ustawy o NKO).

Osobliwością rosyjskiego reżimu rejestracji państwowej, który jest elementem szerszego procesu interakcji na linii sektor państwowy-sektor społeczny, pozostaje kwestia podziału jednolitej procedury rejestracji państwowej na ogólną procedurę rejestracji podmiotów prawnych (rejestracja wszystkich organizacji komercyjnych) i specjalną procedurę rejestracji osób prawnych (rejestracja organizacji *non profit*, stowarzyszeń społecznych, środków masowej komunikacji, organizacji kredytowych i religijnych oraz szeregu innych podmiotów prawnych), o których mowa w art. 10 ustawy o rejestracji państwowej. Różnice między tymi procedurami można przedstawić za pomocą poniższych wytycznych.

Po pierwsze, podstawą tego podziału są różnice w statusie osób prawnych, które rzutują na odmienne reżimy ich rejestracji. O ile reżim zwykły rejestracji odnosi się do podmiotów prawnych komercyjnych, o tyle reżim rejestracji specjalnej zastrzeżony jest dla podmiotów wypełniających ważne cele społeczne i państwowe.

Po drugie, w procedurze rejestracyjnej zachodzi różnica w odniesieniu do organów decyzyjnych upoważnionych przez ustawodawcę do przeprowadzania rejestracji osób prawnych. Jeśli decyzja o rejestracji organizacji komercyjnych w trybie zwykłym jako podmiotów prawnych podejmowana jest w ramach kompetencji Federalnej Służby Podatkowej FR, która również pełni funkcje federalnych organów rejestrujących, to kwestie związane z wydawaniem zgody na zarejestrowanie organizacji niekomercyjnych dokonywane w trybie specjalnym bądź jej odmowy, poruczone zostały specjalnie w tym celu upoważnionemu organowi, który nie jest jednocześnie organem rejestrującym – Ministerstwu Sprawiedliwości FR. Organem odpowiedzialnym za wniesienie organizacji niekomercyjnej do Jednolitego Krajowego Rejestru jest, jak wspomniano powyżej, Federalna Służba Podatkowa FR.

Po trzecie, w przeciwieństwie do trybu zwykłej rejestracji państwowej odnoszącego się do organizacji komercyjnych procedura specjalna definiuje odmienny reżim czasowy na jej dokonanie. O ile okres rejestracji komercyjnych podmiotów prawnych skrócony został zaledwie do 5 dni roboczych, o tyle ten sam wymóg wobec organizacji *non profit* przewiduje od 20 dni do miesiąca, w zależności od formy organizacyjno-prawnej formacji stowarzyszeniowej.

Po czwarte, odmiennność procedury rejestracyjnej dotyczy również sytuacji, w których upoważniony do tego organ ma prawo odmówić rejestracji podmio-

tów prawnych. W szczególności porządkuje ten stan federalna ustawa o państwowej rejestracji osób prawnych i przedsiębiorców indywidualnych, a która znajduje zastosowanie w analizowanych przypadkach formacji. Na jej podstawie można wymienić następujące przypadki:

- brak niezbędnych dokumentów określonych w ustawie celem dokonania rejestracji państwowej;
- przedłożenie dokumentów do niewłaściwego organu rejestracyjnego;
- niezgodność notarialnej formy przedłożonych dokumentów w przypadkach, gdy taki formularz jest wymagany w prawie federalnym;
- podpisanie przez osobę nieupoważnioną wniosku o rejestrację państwową lub wniosku o aktualizację informacji dotyczących podmiotu prawnego zawartych w jednolitym rejestrze państwowym osób prawnych;
- wystąpienie członka lub uczestnika ze spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w wyniku którego w spółce nie pozostaje ani jeden członek lub uczestnik, a także rezygnacja z uczestnictwa w spółce złożona przez jedynego uczestnika spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Podsumowując wyżej przedstawione przypadki wpływające na odmowę rejestracji, można zauważyć, że ustawodawca wobec zgłaszających akces do rejestracji podmiotów prawnych wysuwa wyłącznie te kryteria (ilościowe), które, ściśle powiązane z naruszeniem obowiązujących zasad, znajdują bezpośrednie przełożenie w stosunku do niezbędnych do rejestracji dokumentów. Chociaż tak istotne jakościowe kryterium jak weryfikacja wiarygodności przedstawianych informacji pozostaje poza zakresem zainteresowania służb odpowiedzialnych za proces rejestracji, to w praktyce weryfikacja jest kluczowa w obu przypadkach reżimów rejestracji państwowej. Aktualna lista przyczyn odmowy rejestracji państwowej podmiotów prawnych w trybie zwykłym nie wyczerpuje wszystkich możliwych przypadków i jest nadal przedmiotem dalszych prac legislacyjnych ukierunkowanych na bieżącą nowelizację w tym zakresie prawa.

Z kolei podczas rejestracji w trybie specjalnym, przewidzianym dla pozarządowych organizacji *non profit* i ich poszczególnych rodzajów formacji, ustawodawca przewidział znacznie większą liczbę powodów odmowy podjęcia decyzji. Na podstawie listy powodów do odmowy w rejestracji państwowej podanej w ustawie federalnej o NKO można stwierdzić, że organy władzy federalnej odpowiedzialne za procedury rejestracyjne organizacji niekomercyjnych, stowarzyszeń społecznych i organizacji religijnych sprawują nad nimi nadzór zarówno w sferze ilościowej, jak i w jakości. O ile kontrola nad ilością oznacza weryfikację liczby niezbędnych dokumentów przesłanych do rejestracji i zawartych w nich koniecznych informacji o organizacji, o tyle kontrola jakościowa charakteryzuje się weryfikacją przedstawionych informacji pod kątem ich prawdziwości, wiarygodności oraz zgodności z prawem.

Zgodnie z art. 23.1 ustawy federalnej o NKO oraz art. 23 ustawy o stowarzyszeniach społecznych wnioski o włączenie organizacji sektora pozarządowego do jednolitego rejestru państwowego mogą zostać odrzucone z powodów przedstawionych w tabeli 15.

Tabela 15. Powody odmowy rejestracji organizacji niekomercyjnych

	Ustawa o organizacjach niekomercyjnych	Ustawa o stowarzyszeniach społecznych
1.	Jeśli dokumenty założycielskie organizacji niekomercyjnych stoją w sprzeczności z Konstytucją Federacji Rosyjskiej i ustawodawstwem FR	Jeżeli statut stowarzyszenia społecznego jest sprzeczny z Konstytucją Federacji Rosyjskiej i ustawodawstwem FR
2.	Jeśli organizacja <i>non profit</i> jest wcześniej zarejestrowana pod tą samą nazwą	Jeżeli nie został przedłożony pełny komplet dokumentów określonych przez ustawę federalną o stowarzyszeniach społecznych, złożony w niewłaściwym trybie lub przedłożony niewłaściwemu organowi
3.	Jeśli nazwa organizacji <i>non profit</i> obraża moralność, narodowe i religijne uczucia obywateli	Jeśli osoba występująca jako założyciel stowarzyszenia społecznego nie może nim być; działając zgodnie z zapisami art. 19 ustawy federalnej o stowarzyszeniach społecznych, założycielem, członkiem lub uczestnikiem stowarzyszenia społecznego nie mogą być: • obcokrajowcy lub osoby bez obywatelstwa, w odniesieniu do których znajdują zastosowanie normy ustawodawstwa FR odnoszące się do trybu o uznaniu pobytu (zamieszkiwania) tychże osób za niepożądany (niepożądane) w Federacji Rosyjskiej; • osoba fizyczna lub prawna wpisana na listę zgodnie z art. 6 ustawy federalnej o przeciwdziałaniu legalizacji (praniu brudnych pieniędzy) dochodów pochodzących z przestępstwa i finansowaniu terroryzmu¹⁹; • stowarzyszenie społeczne, którego działalność została zawieszona zgodnie z art. 10 ustawy federalnej o przeciwdziałaniu działalności ekstremistycznej²⁰; • osoba, wobec której weszło w życie orzeczenie sądu uznającego, że jej działania zawierają oznaki działalności ekstremistycznej; • osobę zatrzymaną w miejscach pozbawienia wolności na podstawie wyroku sądowego

¹⁹ Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 07.08.2001 г. № 115-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32834/ – 3 XI 2018.

²⁰ Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37867/ – 3 XI 2018.

	Ustawa o organizacjach niekomercyjnych	Ustawa o stowarzyszeniach społecznych
4.	Jeśli dokumenty niezbędne do rejestracji państwowej, określone przez ustawę federalną o NKO są niepełne lub przedłożone w niewłaściwym trybie bądź przedłożone niewłaściwemu organowi	Jeżeli na tym samym terytorium prowadzi działalność już wcześniej zarejestrowane stowarzyszenie społeczne o tej samej nazwie
5.	Jeśli osoba występująca jako założyciel organizacji <i>non profit</i> w świetle obowiązującego prawa nie może być jej założycielem	Jeżeli ustalono, że w przedłożonych dokumentach założycielskich stowarzyszenie społeczne zawarło niewiarygodne informacje: o osobach, przedmiotach, faktach, zdarzeniach, zjawiskach i procesach, niezależnie od formy ich zaprezentowania ²¹ (art. 2 ustawy federalnej o informacji, technologiach informacyjnych i bezpieczeństwie informacji); informacje nieodpowiadające rzeczywistości to stwierdzenia o faktach lub wydarzeniach, które nie miały miejsca w rzeczywistości w czasie, kiedy badano ich wiarygodność; nie można uznać za fałszywe informacji zawartych w orzeczeniach i wyrokach sądowych, decyzjach organów odpowiedzialnych za postępowanie przygotowawcze i innych dokumentach procesualnych lub innych oficjalnych dokumentach
6.	Jeżeli decyzja w sprawie reorganizacji, likwidacji organizacji niekomercyjnej, zmiany jej dokumentów założycielskich lub aktualizacji informacji, o których mowa w art. 5 ustawy o rejestracji państwowej, dokonana została przez osobę (osoby) nieupoważnioną ani przez prawo federalne, ani dokumenty założycielskie organizacji <i>non profit</i>	Jeśli nazwa stowarzyszenia społecznego obraża moralność, uczucia narodowe i religijne obywateli
7.	Jeśli zostanie stwierdzone, że dokumenty przedłożone do rejestracji państwowej zawierają niedokładne informacje	-
8.	Jeżeli wnioskodawca nie wyeliminował w wyznaczonym terminie przyczyn, które spowodowały zawieszenie państwowej rejestracji organizacji nienastawionych na zysk	-

Źródło: opracowanie własne.

²¹ Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/ – 3 XI 2018.

Elementem dopełniającym procedurę odmowy rejestracji jako podmiotu prawnego jest kwestia działalności na terytorium Federacji Rosyjskiej organizacji zagranicznych, ich filii i oddziałów. Organy odpowiedzialne za rejestrację mogą odstąpić od procedury w przypadkach, gdy:

- celem stworzenia pozarządowej zagranicznej filii lub oddziału organizacji *non profit* pozostaje działalność niezgodna z Konstytucją i ustawodawstwem Federacji Rosyjskiej;
- deklarowane cele stworzonej zagranicznej filii lub oddziału pozarządowej organizacji niekomercyjnej stanowią zagrożenie dla suwerenności, niezależności politycznej, nienaruszalności terytorialnej, jedności narodowej i tożsamości, dziedzictwa kulturowego oraz narodowych interesów Federacji Rosyjskiej;
- wcześniej zarejestrowane na terytorium Federacji Rosyjskiej filia lub oddział zagranicznej organizacji pozarządowej *non profit* zostały uprzednio zlikwidowane z powodu rażącego naruszenia Konstytucji Federacji Rosyjskiej i ustawodawstwa rosyjskiego.

Ważną sprawą pozostają przepisy odnoszące się do kwestii dokumentów niezbędnych do włączenia organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego do Jednolitego Krajowego Rejestru Podmiotów Prawnych FR. To na ich podstawie ustalane są praktyczne rozwiązania władz państwowych w stosunku do sektora społecznego po wzięciu pod uwagę takich czynników, jak: forma organizacyjno-prawna, obszar działalności, reżim określających ich powstawanie, funkcjonowanie, działalność, reorganizację i likwidację, wzajemne relacje na linii organy państwowe-organizacje społeczne przy okazji dokonywania rejestracji. Ustawy o NKO oraz o stowarzyszeniach społecznych odpowiednio w art. 13.1 i 21 wskazują na poniżej przywołane dokumenty, niezbędne dla procesu rejestracji państwowej.

Tabela 16. Dokumenty niezbędne do rejestracji organizacji trzeciego sektora

	Ustawa o organizacjach niekomercyjnych	Ustawa o stowarzyszeniach społecznych
1.	wniosek podpisany przez członków stałego organu kierowniczego stowarzyszenia, z podaniem ich nazwisk, imion, imion ojcowskich, miejsca zamieszkania i numerów telefonów kontaktowych	wniosek podpisany przez członków stałego organu kierowniczego stowarzyszenia, z podaniem ich nazwisk, imion, imion ojcowskich, miejsca zamieszkania i numerów telefonów kontaktowych
2.	dokumenty założycielskie NKO w 3 egzemplarzach	statut stowarzyszenia w 3 egzemplarzach
3.	decyzja o powołaniu NKO i o zatwierdzonych przez założycieli dokumentach założycielskich oraz o powołaniu wybieralnych organów wraz z ich składem w 2 egzemplarzach	wyciąg z protokołu zjazdu założycielskiego (konferencji założycielskiej) lub walnego zgromadzenia założycielskiego zawierający informacje o utworzeniu stowarzyszenia, o zatwierdzeniu jego statutu i o powołaniu organów kierowniczych i organu kontrolno-rewizyjnego

	Ustawa o organizacjach niekomercyjnych	Ustawa o stowarzyszeniach społecznych
4.	informacje o założycielach w 2 egzemplarzach	informacje o założycielach
5.	dokument potwierdzający uiszczenie opłaty za czynności urzędowe	dokument potwierdzający uiszczenie opłaty za czynności urzędowe
6.	informacje o adresie (siedzibie) stałego organu kierowniczego NKO, służącym do kontaktowania się z organizacją	informacje o adresie (siedzibie) stałego organu kierowniczego stowarzyszenia, służącym do kontaktowania się ze stowarzyszeniem
7.	w wypadku używania przez NKO nazwiska obywatela lub symboliki chronionej przez ustawodawstwo FR o ochronie własności intelektualnej lub praw autorskich – dokumenty potwierdzające prawo do ich używania	protokoły zjazdów (konferencji) lub walnych zgromadzeń założycielskich jednostek strukturalnych – w wypadku stowarzyszeń: międzynarodowego, ogólnorosyjskiego i międzyregionalnego
8.	wyciąg z rejestru zagranicznych osób prawnych zgodny z krajem pochodzenia lub innego równoważnego pod względem prawnym dokumentu, potwierdzający status prawny założyciela – podmiotu zagranicznego	dokumenty potwierdzające prawo do używania przez stowarzyszenie nazwiska obywatela lub symboliki chronionej przez ustawodawstwo FR o ochronie własności intelektualnej lub praw autorskich – w wypadku ich używania

Źródło: opracowanie własne.

W ramach uzupełnienia dodać trzeba kilka uwag dopełniających wytyczne odnośnie do procedury rejestracyjnej. Po pierwsze, rejestracja państwowa młodzieżowych i dziecięcych stowarzyszeń społecznych jest możliwa tylko pod warunkiem wybrania pełnoletnich obywateli do organów zarządzających tego rodzaju stowarzyszeniami. Po drugie, upoważnione do przeprowadzenia rejestracji państwowej federalne organy państwowe bądź ich organy terytorialne nie mają prawa wymagać przy rejestracji jakichkolwiek dodatkowych dokumentów od organizacji prócz wymienionych przez ustawodawcę. Po trzecie, wszystkie dokumenty przedkładane przez wnioskodawcę do upoważnionych organów władzy muszą być sporządzone w języku rosyjskim, poza przypadkami organizacji zagranicznych, dla których ustawodawca przewidział możliwość sporządzenia ich zarówno w języku rodzimym organizacji, jak i w języku rosyjskim, przy czym treść obu wersji językowych dokumentów musi być tożsama. Po czwarte, informacje o dokonaniu rejestracji państwowej rodzimych pozarządowych organizacji niekomercyjnych przygotowywane są według formuły zawartej w postanowieniu Rady Ministrów FR z 2006 roku w sprawie środków wdrażania niektórych przepisów ustawy federalnej regulujących działalność organizacji *non profit*²². Po piąte zaś,

²² Постановление Правительства РФ «О мерах по реализации отдельных положений Федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций» от 15.04.2006 г. № 212 (ред. от 30.05.2013), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59804/ – 3 XI 2018.

w odniesieniu do niekomercyjnych organizacji zagranicznych oraz ich filii i oddziałów działających na terytorium Federacji Rosyjskiej znajduje zastosowanie forma wypracowana na podstawie decyzji Ministerstwa Sprawiedliwości z 2012 roku²³.

W oparciu o przywołane regulacje, dotyczące procedury rejestracji państwowej, można wskazać podstawowe reżimy współpracy pomiędzy organizacjami sektora pozarządowego a organami władzy w tym obszarze:

1. Reżim zwykły

Dokumenty niezbędne do rejestracji organizacji wnioskodawcy przedkładają bezpośrednio instytucjom odpowiedzialnym za procedurę – Federalnej Służbie Podatkowej FR lub odpowiednim organom terenowym, które w ciągu 5 dni roboczych zobligowane są do wprowadzenia informacji do Jednolitego Krajowego Rejestru Podmiotów Prawnych o formacjach uprzednio zarejestrowanych. Temu sposobowi rejestracji państwowej podlegają te spośród organizacji niekomercyjnych, wobec których nie znajdują zastosowania przepisy ustawy o organizacjach niekomercyjnych. W grupie tychże odnaleźć można spółdzielnie konsumenckie oraz instytucje państwowe i municypalne.

2. Reżim specjalny

W odniesieniu do tej grupy organizacji niekomercyjnych wnioskodawcy po przedłożeniu stosownych dokumentów organom odpowiedzialnym za procedurę rejestracji państwowej lub ich terenowe organy w ciągu 14 dni roboczych podejmują decyzję o rejestracji, o czym informują organy podatkowe, a te z kolei, zgodnie z przepisami, wnoszą informacje o zarejestrowanych organizacjach do rejestru.

3. Reżim wykluczający

To ostatni tryb określający relacje z sektorem społecznym. Znajduje zastosowanie w odniesieniu do filii lub oddziałów pozarządowych zagranicznych organizacji niekomercyjnych, w stosunku do których funkcje organu rejestrującego wypełniają wyłącznie organy federalne. Na poziomie regionalnym rejestracja tychże formacji jest zabroniona.

Zaznaczyć należy, że zasady określające współpracę organów państwowych i organizacji społecznych we wszystkich trzech zaprezentowanych reżimach

²³ Приказ Минюста России «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по принятию решения о регистрации представительств иностранных религиозных организаций и внесении сведений о филиалах и представительствах международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций в реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций» от 28.06.2012 г. № 122 (ред. от 06.07.2017) (с изменениями и дополнениями), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132229/2ff7a8c72de3994f30496a0ccbb1ddafdaddd518/ – 3 XI 2018.

w odniesieniu do procedury rejestracji podmiotów prawnych i tych, których założyciele to osoby fizyczne, są nie tylko dość liczne, ale także często stoją ze sobą w sprzeczności. Dla reżimu zwykłego charakterystycznymi właściwościami są liberalność, prostota i brak realnej kontroli; z kolei dla dwu pozostałych – specjalnego i wykluczającego – charakterystyczna jest określona sztywność wzmacniająca kontrolę.

Problematyczna okazuje się także procedura kontroli organizacji pod kątem ich legitymizacji. Brak obiektywnego kryterium takiego nadzoru wynika przede wszystkim ze zbyt dużej liczby samych formacji działających na obszarze państwa rosyjskiego. Struktury odpowiedzialne za tę część korelacji pomiędzy sektorem państwowym a społecznym w tych okolicznościach uciekają się do takiego procedowania, w wyniku którego dodatkowej (ekstraordynaryjnej) kontroli poddane zostają tylko pewne grupy struktur społecznych. W tych okolicznościach, jeżeli ustawodawca może niezależnie identyfikować dowolną grupę podmiotów prawnych, które będą podlegać bardziej rygorystycznym wymogom legitymizacji, to *de facto* stwierdzić można, że w tym przypadku istnieją przesłanki do decyzji mających podstawę polityczną.

Prowadzi to do konkluzji, zgodnie z którą uczestnictwo w procedurze państwowej rejestracji organizacji niekomercyjnych, a w szczególności stowarzyszeń społecznych, nakłada odpowiedzialność za prowadzoną procedurę na poszczególne organy Ministerstwa Sprawiedliwości FR i organy Federalnej Służby Podatkowej. Art. 24 ustawy o rejestracji państwowej w tym przypadku nie tylko wskazuje na sam organ dokonujący rejestracji, ale także ma zastosowanie wobec upoważnionych poszczególnych urzędników państwowych zasiadających w tychże organach. Osobliwością prawną pozostaje w tym przypadku problem, które organy będą pociągnięte do odpowiedzialności za naruszenia reżimu rejestracji państwowej, kiedy funkcja ta jest rozdysponowana na dwa oddzielne upoważnione organy władzy²⁴. Jednak, co warto odnotować, takie rozgraniczenie odpowiedzialności w pełnej mierze odpowiada tym pełnomocnictwom, które przypisane zostały przez ustawodawcę organom zarówno Ministerstwa Sprawiedliwości, jak i Federalnej Służby Podatkowej przy wypełnianiu funkcji instytucji odpowiedzialnych za samą rejestrację i wniesienie stosownych informacji do Jednolitego Krajowego Rejestru Podmiotów Prawnych.

2. Osobliwości sfery niekomercyjnej jako podmiotu procesu zarządzania

Szczególnego rodzaju osobliwością charakterystyczną dla pozarządowych organizacji niekomercyjnych pozostaje sfera działalności *non profit* jako obiektu zarządzania,

²⁴ Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц» и индивидуальных предпринимателей» от 08.08.2001 г. № 129-ФЗ...

który zdecydowanie różni się od modelu zarządzania organizacjami komercyjnymi. Specyfika tego procesu sprowadza się do tego, że organizacje komercyjne w zdecydowanej większości przypadków wytwarzają określony produkt materialny (w postaci towarów bądź usług), który następnie sprzedaje się do możliwie największej liczby kupujących, co przynosi zysk organizacji komercyjnej. Z kolei „produkt” wytwarzany przez niekomercyjny sektor najczęściej przybiera postać niematerialną, nie zawsze ma namacalny charakter, tzn. nie stanowi towaru w powszechnym tego słowa znaczeniu. Rozróżnienie to nie dotyczy oczywiście jednej z form organizacyjno-prawnych – korporacji państwowej, która rządzi się zgoła odmiennymi prawami.

Przykładowymi wytworami organizacji pozarządowych mogą być tak specyficzne produkty, jak: zdrowotne – będące rezultatem działalności organizacji w obszarze ochrony i profilaktyki zdrowia; dobry nastrój – wytwarzany przez przemysł rozrywkowy; akceptacja przez człowieka wartości duchowych – dzięki instytucjom kulturalnym czy też osiągnięcie określonych celów społecznych. To nie wszystkie możliwe wytwory sfery aktywności społecznej i chociaż są one nienamacalne i nie dadzą się policzyć, to jednak istnieją.

Kolejną osobliwością całego sektora społecznego jest jego działalność prowadzona nie dla zysku (*non profit*), co nie oznacza jednakże nieprzychylnego stosunku do sfery biznesowej. Z faktu, iż sektor niekomercyjny jest jednym z najbardziej i najintensywniej rozwijających się sektorów gospodarki społecznej w świecie, doskonale zdają sobie sprawę rosyjscy decydenci, toteż nie może budzić zdziwienia jego uprzywilejowana pozycja również w rosyjskiej rzeczywistości.

Sektor niekomercyjny charakteryzuje się zatem w tym względzie, po pierwsze, szeregiem zagwarantowanych przez prawo ulg i gwarancji, dzięki którym jest on obiektem stałego procesu inwestycji; po drugie, wysokim potencjałem reklamowym ze względu na rozgłos i znaczenie społeczne; po trzecie, możliwościami kształtowania i promocji: atrakcyjnego wizerunku, reputacji i statusu społecznego; po czwarte, ogólnym charakterem, włączając w to działalność komercyjną. Na przykład muzeum, oprócz wykonywania swoich głównych funkcji, może angażować się w działalność gospodarczą w postaci wytwarzania pamiątek czy drukowania materiałów, prowadzenia warsztatów konserwatorskich.

W sferze sektora społecznego w roli podmiotów procesu zarządzania występują dwa podmioty: potrzebujący i donatorzy. Warto zauważyć, że nie zawsze jest możliwe odróżnienie, który z nich jest bytem pierwotnym. Z jednej strony: czy najpierw określono rodzaje usług dla konsumentów, a następnie darczyńcy starają się je sfinansować? Z drugiej: czy konsumenci są wybierani w celu zapewnienia interesów darczyńców skłonnych zapłacić pieniądze za niektóre rodzaje usług dla tych grup²⁵?

²⁵ Г. Л. Тульчинский, Е. Л. Шекова, *Менеджмент в сфере культуры. Учебное пособие*, Издательство «Лань», Издательство «Планета музыки», Санкт-Петербург 2009, с. 36.

W odniesieniu do pozarządowych organizacji sektora niekomercyjnego w Rosji znajdują również zastosowanie regulacje zaczerpnięte z praktyki zarządzania sferą *non profit* występującą w państwach trzecich. Wśród nich odnaleźć można następujące koncepcje: teoria produkcji dóbr społecznych (*теория «производства общественных благ», the public goods production theory*), teoria niewypełnionej umowy (*теория «невыполненного контракта», the contract failure theory*) i teoria kontroli interesariuszy (*теория «контроля стейкхолдеров», the stakeholder control theory*).

Tabela 17. Teorie zarządzania organizacjami niekomercyjnymi

	Teorie zarządzania organizacjami niekomercyjnymi	Twórcy	Osobliwości procesu zarządzania organizacjami niekomercyjnymi
1.	teoria produkcji dóbr społecznych	Jerald Schiff, Burton Weisbrod	• marketing społeczny • <i>fundraising</i> – pozyskiwanie funduszy • wolontariat
2.	teoria niewypełnionej umowy	Ira Mark Ellman, Henry Hansmann	• ograniczenia w dystrybucji dochodu organizacji <i>non profit</i> • obowiązek kierowania dochodu do podstawowej działalności biznesowej • kontrola nad dystrybucją dochodu przez organizację <i>non profit</i> od społeczeństwa
3.	teoria kontroli interesariuszy	Eugene F. Fama, Michael C. Jensen, Avner Ben-Ner, Benedetto Gui	• kontrola interesariuszy nad działaniami organizacji <i>non profit</i> • rada powiernicza organizacji <i>non profit</i>

Źródło: Е. Л. Шекова, *Управление учреждениями культуры в современных условиях. Учебное пособие*, Издательство „Лань”, Издательство „Планета музыки”, Санкт-Петербург 2014, c. 33.

1. TEORIA PRODUKCJI DÓBR SPOŁECZNYCH

Zgodnie z teorią produkcji dóbr społecznych autorstwa amerykańskich ekonomistów Jeralda Schiffa i Burтона Weisbroda specyfika zarządzania organizacjami *non profit* wynika z nieefektywności działania struktur komercyjnych w zakresie produkcji dóbr społecznych. Weisbrod zauważa, że w odniesieniu do dóbr społecznych konsumenci często dysponują niejednoznacznymi informacjami, albowiem „kupujący, ze względu na różne preferencje i poziom dochodów, przydają tymże informacjom odmienne znaczenia, a także dostrzegają różny stopień efektywności działań na rzecz wytwarzania dobra społecznego”²⁶. W rezultacie

²⁶ J. Schiff, B. Weisbrod, *Competition between For-Profit and Nonprofit Organizations in Commercial Markets*, [w:] *The Nonprofit Sector in the Mixed Economy*, eds. A. Ben-

instytucje zorientowane na wytwarzanie dóbr społecznych doświadczają trudności w uzyskiwaniu wiarygodnych informacji na temat zapotrzebowania na konkretne dobra społeczne. W warunkach braku przepływu informacji organizacje niekomercyjne mają trudności z wywiązywaniem się z nałożonych nań zadań prospołecznych, co w konsekwencji prowadzi do spadku zainteresowania zaspokajaniem potrzeb społecznych i wycofywania się z rynku instytucji świadczących usługi w zakresie wytwarzania dóbr społecznych. Pojawiające się więc zjawisko asymetrii informacji generuje negatywne tendencje w funkcjonowaniu sektora społecznego jako całego, który nie działając efektywnie, oddziałuje w ten sam sposób na produkcję dóbr społecznych.

Naturalną cechą odróżniającą dobra społeczne od dóbr komercyjnych jest występowanie dwójakiego rodzaju właściwości – braku konkurencyjności, która przekłada się na brak rywalizacji oraz występowanie niewyłączności, która w praktyce skutkuje niezdolnością do powstrzymywania konsumpcji tego dobra. Możliwość korzystania z dóbr komercyjnych (większość towarów i usług) w tym zakresie oznacza, że żaden z nabywców tego dobra nie uzyskuje takich samych korzyści – dostępność różnorodnych dóbr na rynku jest naturalną cechą tej sfery aktywności społecznej. Z kolei korzystanie z dóbr społecznych stwarza optymalne warunki dla wszystkich konsumentów tego rodzaju dóbr. Ponieważ korzyści dla beneficjentów dóbr społecznych nie ulegają zróżnicowaniu, ogranicza to możliwość wprowadzenia opłaty rynkowej za użytkowanie dóbr społecznych.

Kosztów produkcji dóbr społecznych nie da się przełożyć na ceny, podobnie jak korzyści, które czerpią strony trzecie, biorące udział w procesie ich konsumpcji. W tym przypadku proces podaży-popytu na dobra społeczne przekłada się *explicite* na sferę społeczną. W jej ramach społeczeństwo ma zagwarantowane ich zróżnicowaną konsumpcję. Prowadzi to do takich pozytywnych wyników w sferze makroekonomicznej jak wzrost potencjału kulturowego, intelektualnego i moralnego społeczeństwa czy wzrost produktywności w branżach.

Marketing społeczny. Warunkiem koniecznym do produkcji dóbr społecznych, według Weissbroda, jest korzystanie z marketingu społecznego (niekomercyjnego) (rodzaj marketingu mającego na celu planowanie, wdrażanie i kontrolowanie programów, które wpłynąć mają na zwiększenie przyswojenia idei społecznych; programy te obejmują planowanie produktu, komunikacji, ceny, badań marketingowych oraz dystrybucji²⁷). Wykorzystanie marketingu niekomercyjnego umożliwia wytwórcom stymulowanie zapotrzebowania na dobra społeczne różnych grup ludności.

- Ner, B. Gui, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1993, p. 64, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.1991.tb01370.x> – 29 I 2019.

²⁷ P. Kotler, G. Zaltman, *Social Marketing. An Approach to Planned Social Change*, „Journal of Marketing” 1971, Vol. 35, p. 4.

Dobrym przykładem skutecznego zastosowania marketingu społecznego w praktyce jest doświadczenie Państwowego Muzeum Ermitażu, gdzie na potrzeby wsparcia placówki wykorzystano rozwiązanie zakładające oddzielenie komercyjnych i niekomercyjnych działań w instytucji kulturalnej. W latach 90. na terenie muzeum powołane zostało do życia prywatne przedsiębiorstwo „ESP”, w którego skład wchodziły podmioty: sklep z pamiątkami, księgarnia, kawiarnia i bufet dla pracowników. Zgodnie z umową z Ermitażem również w obrębie muzeum zaczął działać Bank „Pietrowskij”, który zobowiązał się w zamian za prawo do przeprowadzania operacji wymiany walut w muzeum do przekazywania 50% zysków z tej działalności na konto Ermitażu. Ponadto muzeum nabyło pakiet kontrolny akcji firmy transportowej Hepri, której działalność komercyjna zorientowana była na montaż, pakowanie i transport materiałów, w tym eksponatów muzealnych²⁸.

Fundraising – pozyskiwanie funduszy. Dostęp do dóbr społecznych wszystkich grup ludności, niezależnie od poziomu dochodów, w większości przypadków uniemożliwia ustanowienie na określonym poziomie cen tych dóbr. W rezultacie przychody z emisji dóbr społecznych mogą nie pokrywać wszystkich kosztów związanych z ich wytwarzaniem. W takich warunkach niezwykle istotnym elementem zarządzania organizacją niekomercyjną staje się zbieranie funduszy (*fundraising*), aby przyciągnąć i utrzymać zewnętrzne źródła finansowania, takie jak dobrowolne datki na cele społeczne, granty, darowizny itp. Ponieważ większość usług świadczonych przez organizacje *non profit* jest zorientowana na wytwarzanie dóbr społecznych, zmuszone są one do korzystania z *fundraisingu* w sytuacji niezdolności do samofinansowania.

Wolontariat. Ograniczone zasoby instytucji wytwarzających dobra społeczne określają specyfikę stosunków pracy w tym zakresie. W tym przypadku niebagatelne znaczenie ma system wolontariatu – stosunku pracy opartym na mechanizmie motywacyjnym, a procentującym działaniami podejmowanymi w obszarze realizacji społecznych, charytatywnych i innych społecznie użytecznych celów. Wolontariat w sferze *non profit* odgrywa ważną rolę. W organizacjach niekomercyjnych sektora pozarządowego praca wolontariuszy zwykle sprowadza się do współpracy z odwiedzającymi, pomocy w realizacji działań, zbierania informacji z zewnątrz itp.

2. TEORIA NIEWYPEŁNIONEJ UMOWY

W niektórych przypadkach elementy składowe teorii Schiffa i Weisbroda – marketing społeczny, *fundraising* i wolontariat – mogą być wykorzystywane przez wytwórców dóbr społecznych na niekorzyść konsumentów z powodu pojawiającej się asymetrii informacji. Na ten fakt zwrócili uwagę Ira Mark Ellman i Henry

²⁸ Г. Л. Тульчинский, Е. Л. Шекова, *op. cit.*, с. 46.

Hansmann, którzy jako osobliwość zarządzania organizacją niekomercyjną wskazali zjawisko „niewypełnionej umowy”²⁹.

Zgodnie z tą teorią w niektórych przypadkach mechanizm rynkowy nie zapewnia skutecznej kontroli nad działaniami instytucji wytwarzających dobro społeczne, a zatem te ostatnie mogą celowo zawyżać ceny produktów o niskiej jakości, co prowadzi do pogorszenia się stanu posiadania nabywców. Tak więc, ze strony wytwórców, może dojść do naruszenia zwykłych zobowiązań umownych, które Hansmann nazywa niewypełnioną umową (*contract failure*)³⁰.

W swoim artykule *The Role of Nonprofit Enterprise* Hansmann podkreślił, w jaki sposób klienci mogą być pewni, że usługa została wykonana w pierwszej kolejności i na odpowiednim poziomie jakości. Odniósł się do tego rodzaju towarów jako do „dóbr godnych zaufania”. W przeciwieństwie do Weisbroda, który argumentował, że uzasadnienie dla funkcjonowania organizacji *non profit* leży w niepowodzeniach sektorów komercyjnego i państwowego w procesie wytwarzania dóbr społecznych, Hansmann proponował zastosowanie kategorii niewypełnionej umowy w sytuacjach, kiedy obecność organizacji niekomercyjnej oparta była albo na nieprawdziwych, albo niezweryfikowanych danych. Punktem wyjściowym dla Hansmannowskiego modelu zarządzania jest owa asymetryczna informacja w tym sensie, że konsumenci/nabywcy dóbr społecznych nie byli sami w stanie zweryfikować, czy wytworzony dla nich towar został w ogóle dostarczony i czy spełnia warunki zarówno w odniesieniu do jego jakości, jak i ilości. Takie problemy mogą powstawać, gdy, po pierwsze, trudno jest zweryfikować poziom lub jakość przepisów prawnych; po drugie, konsument nie jest tą samą osobą, która płaci za dobro; po trzecie, mamy do czynienia z pewnymi złożonymi usługami osobistymi, takimi jak edukacja, opieka dzienna nad dziećmi i domy opieki³¹.

W teorii Ellmana i Hansmanna ważny jest też fakt wprowadzenia ograniczenia dystrybucji nadwyżek. Zakaz ten realizowany jest w praktyce poprzez prawne ograniczenia podziału dochodów organizacji *non profit* z ich głównych i biznesowych działań wśród założycieli, organów zarządzających i członków.

W związku z tym w stosunku do organizacji niekomercyjnych można odnieść następujące właściwości charakteryzujące je jako podmioty zarządzania w wyżej omawianym zakresie:

²⁹ H. Hansmann, *Economic Theories of Nonprofit Organisation*, [w:] *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, ed. by W. W. Powell, New Haven 1987; I. M. Ellman, *Another Theory of Nonprofit Organisations (Corporations)*, „Michigan Law Review” 1992, Vol. 80, № 5, pp. 999–1050.

³⁰ *Ibidem*, p. 35.

³¹ H. Hansmann, *The Role of Nonprofit Enterprise*, „The Yale Law Journal” 1980, Vol. 89, № 5, <https://doi.org/10.2307/796089>.

- podejmowanie dużo większego starania, aby zmotywować do uczestnictwa w ich przedsięwzięciach wolontariuszy, co z kolei czyni z organizacji dużo wiarygodniejszych partnerów zarówno dla potencjalnych odbiorców dóbr społecznych, jak i dla patronów i zamawiających;
- własność organizacji *non profit* jest optymalna, gdy konflikty/rozbieżności między kosztami umownymi (*contractual costs*) a kosztami własnymi (*ownership costs*) są zbyt duże w stosunku do jej stanu posiadania;
- osobiwością może być skrajnie asymetryczna informacja między daną organizacją a pewną grupą patronów (zwykle konsumentów) lub zbyt wysokie koszty sprawowania skutecznej kontroli w porównaniu do wartości zawieranych transakcji;
- własność *non profit* oznacza rezygnację z przywilejów własnościowych w związku z bardziej restrykcyjnymi ograniczeniami powierniczymi w zarządzaniu³²;
- przy opieraniu swej działalności na asymetrycznych informacjach na linii popyt-podaż w interesie organizacji leży jak najszybsza korekta błędów informacyjnych, albowiem efektywniej funkcjonują one na podstawie regulacji rządowych dotyczących stóp zysku (*profit rates*), umów o współpracę i umów o zwrot kosztów (*cost-plus contracting*) w ramach kooperacji z innymi podmiotami;
- sektor państwowy może uznać organizacje *non profit* za najlepszą odpowiedź na występujące błędy informacyjne (*information failures*)³³.

3. TEORIA KONTROLI INTERESARIUSZY

Na społeczną kontrolę lub kontrolę interesariuszy jako główną właściwość procesu zarządzania organizacjami niekomercyjnymi wskazują Eugene F. Fama, Michael C. Jensen, Avner Ben-Ner, Theresa Van Hoomissen i Benedetto Gui³⁴. Według nich kontrola interesariuszy przekłada się na wzrost zaufania do organizacji zorientowanych na wypełnianie zadań prospołecznych oraz niesie za

³² Idem, *The Ownership of Enterprise*, Harvard University Press, Cambridge 1996, cyt. za: B. H. Rasmus, *The Nonprofit Theory Revisited – The Advantages and Challenges for the Third Sector*, University Print Centre at the University of Oslo, 2012, pp. 42–43.

³³ H. Hansmann, *The Role of Trust in Nonprofit Enterprise*, [w:] *The Study of the Nonprofit Enterprise. Theories and Approaches*, eds. H. Anheier, A. Ben-Ner, Kluwer Academic/Plenum Publishers, New York 2003, pp. 115–122, https://doi.org/10.1007/978-1-4615-0131-2_6.

³⁴ E. F. Fama, M. C. Jensen, *Separation of Ownership and Control*, „Journal of Law and Economics” 1983, Vol. 26, № 2, *Corporations and Private Property. A Conference Sponsored by the Hoover Institution*, pp. 301–325, [on-line:] <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-2186%28198306%2926%3A2%3C301%3ASOOAC%3E2.0.CO%3B2-A-17I2020>; A. Ben-Ner, B. Gui, *The Economic Rationale for the „Third Sector”*, [w:] *The Nonprofit Sector in the Mixed Economy...*; A. Ben-Ner, T. Van Hoomissen, *Nonprofit Organizations in the Mixed Economy. A Demand and Supply Analysis*, „Annals of Public and Cooperative Economics” 1991, Vol. 64, № 4, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.1991.tb01366.x>, pp. 519–550.

sobą artykułowaną przez donatorów potrzebę ich subsydiowania³⁵. Społeczne znaczenie lub pozycja danej struktury stanowi odzwierciedlenie jej działalności, która oczywiście nie jest przejawem *for-profit*, ale ma na celu zaangażowanie na forum aktywności społecznej.

Zarządzanie organizacjami kulturalnymi *non profit* także opiera się na kontroli ze strony interesariuszy, którymi mogą być organy rządowe, związki zawodowe, sponsorzy, filantropi itp. W większości przypadków w funkcje kontrolne zainteresowane strony są wdrażane za pośrednictwem rady powierniczej (*noneпyчyтельскый совет*) w pozarządowych organizacjach typu *non profit*.

Na gruncie rzeczywistości rosyjskiej z szeregu organizacji niekomercyjnych spełniających powyższe kryterium wymienić można Państwowe Muzeum Rosyjskie z siedzibą w Sankt Petersburgu oraz Państwową Galerię Trietiakową w Moskwie, dla których ratowania na skutek złego stanu finansowego w 1996 roku powołano do życia rady powiernicze. Państwo było w stanie przeznaczyć na pokrycie kosztów petersburskiego Muzeum tylko 20% zakładanego budżetu. W związku ze stanem kryzysowym Muzeum, a także z faktem zbliżającej się jego setnej rocznicy powstania w 1998 roku, prezydent Rosji Borys N. Jelcyn wraz z władzami merostwa Sankt Petersburga podjął decyzję o objęciu patronatem Muzeum. W rezultacie w 1997 roku powołano do życia Radę Powierniczą Państwowego Muzeum Rosyjskiego, której pierwszym przewodniczącym został gubernator Sankt Petersburga Władimir A. Jakowlew. W skład tej Rady obok prezydenta Jelcyna i gubernatora Jakowlewa weszli także pisarz Danił A. Granin i akademik Dmitrij S. Lichaczow³⁶.

Funkcje Rady Powierniczej zorientowane zostały na finansowe, konsultacyjne i polityczne wsparcie dla Muzeum. Pomoc finansowa udzielona była na pokrycie fundamentalnych wydatków związanych, po pierwsze, z projektowaniem, rekonstrukcją, restauracją i technologicznym wyposażeniem zespołu budynków Muzeum Rosyjskiego; po drugie, w celu stworzenia optymalnych warunków dla właściwego przechowywania i ekspozycji kolekcji. Tak więc w 1997 roku na mocy dekretu prezydenckiego ze specjalnego funduszu rezerwowego wyasygnowanych zostało 10 mld rubli z przeznaczeniem na uzupełnienie zbiorów Muzeum, zaś rok później z tego samego źródła Muzeum pozyskało dodatkowo kolejnych 5 mld rubli, które przeznaczone zostały na naprawy jego budynków oraz upiększenie obszarów przylegających do niego ze względu na obchody setnej rocznicy jego założenia.

Przyciąganie tak wysokich rangą urzędników państwowych jako członków Rady Powierniczej w osobach Jelcyna czy Jakowlewa pozwoliło Muzeum aktywnie

³⁵ A. Ben-Ner, B. Gui, *op. cit.*, p. 67.

³⁶ Е. Л. Шекова, *Экономика и менеджмент некоммерческих организаций. Учебное пособие*, Издательство «Лань», Санкт-Петербург 2003, с. 40.

lobbować w żywotnych dla siebie sprawach: przydziału dodatkowych środków budżetowych, udziału w międzyrządowych programach wymiany kulturalnej Rosji z zagranicą czy zwróceniu uwagi międzynarodowej opinii publicznej na działalność Muzeum itp. Pomoc konsultacyjna Rady Powierniczej Muzeum świadczona była przez dwu pozostałych członków Rady, polegała na wypracowaniu strategii szerszego społecznego zainteresowania działaniami placówki w obszarze naukowych i edukacyjnych programów Muzeum.

W konsekwencji wdrożenia działań naprawczych kondycja ekonomiczna Państwowego Muzeum Rosji uległa już w pierwszym roku zdecydowanej poprawie. W 1997 roku dotacje z budżetu państwa wzrosły o 13% w stosunku do poprzedniego roku, zaś datki charytatywne wzrosły prawie 17 razy w porównaniu z 1996 rokiem. Pozwoliło to z kolei na pozyskanie w ten sposób dodatkowych funduszy na poważne naprawy i renowację obiektów. W rezultacie nakłady inwestycyjne Muzeum w 1997 roku osiągnęły 61% łącznych wydatków, co stanowiło o 11% wyższe koszty kapitałowe niż w 1996 roku.

Innego rodzaju instytucją powołaną do życia w celu wsparcia pozarządowych organizacji niekomercyjnych ukierunkowanych na działalność społeczno-kulturalną była rada konsultacyjna (*консультационный совет*), nietożsama z przywołaną uprzednio radą powierniczą. Tak też się stało w odniesieniu do Państwowego Muzeum Ermitażu i Pałacu Zimowego w Sankt Petersburgu. W przypadku Ermitażu w 1996 roku powołano Radę Konsultacyjną ds. Muzeum, w której skład weszło na zasadzie wolontariatu pięciu dyrektorów znanych zagranicznych muzeów i specjalistów w dziedzinie muzeologii, a także przedstawiciel UNESCO i dyrektor Ermitażu. Zadania rady konsultacyjnej ukierunkowane są na systematyczną analizę bieżącej działalności muzeum, wypracowanie strategii rozwoju, diagnozę nowych obszarów działalności, projektowanie działań muzeum itp. Posiedzenia rady konsultacyjnej odbywają się regularnie 1–2 razy w roku³⁷.

Czym się zatem różnią od siebie oba ciała: rada powiernicza od rady konsultacyjnej? Po pierwsze, chociaż rada konsultacyjna nie zajmuje się wspieraniem bieżącej działalności muzeum, co jest zbieżne z funkcjami charakterystycznymi dla rady powierniczej, to jednak odpowiedzialna jest za przygotowanie długoterminowej strategii funkcjonowania muzeum. Po drugie, rada powiernicza jest niezależnym organem, co skutkuje zachowaniem niezależności w procesie decyzyjnym od kierownictwa instytucji kultury. Po trzecie, rada konsultacyjna jest ciałem doradczym dyrektora muzeum, który jest jednym z jej członków. Po czwarte, w radzie konsultacyjnej nie obowiązuje zasada hierarchii, co oznacza,

³⁷ Е. Л. Шекова, *Управление учреждениями культуры в современных условиях. Учебное пособие*, Издательство «Лань», Издательство «Планета музыки», Санкт-Петербург 2014, сс. 248–250.

że wszyscy jej członkowie mają absolutnie równe prawa, natomiast stanowisko przewodniczącego rady jest tożsamym rozwiązaniem z tym w radzie powierniczej. Po piąte, rada konsultacyjna odgrywa rolę swoistego rodzaju ogniwa w organizacji rady powierniczej, albowiem stopniowa emancypacja rady konsultacyjnej może w przyszłości stać się dla placówki zorientowanej społecznie ciałem gwarantującym też z racji swojej niezależności od kierownictwa organizacji nie tylko pomoc w zakresie doradztwa, ale także wsparcie finansowe i polityczne³⁸.

Osobliwością tego rozwiązania na gruncie rosyjskim pozostaje w ogóle fakt występowania w szerszej perspektywie rady powierniczej organizacji niekomercyjnej. Stworzenie rady powierniczej jest zadaniem nader ważkim z organizacyjnego punktu widzenia, albowiem z jednej strony dzięki niej rosyjskie pozarządowe organizacje niekomercyjne są w stanie umocnić swój prestiż w społeczeństwie, zdobyć silną pozycję na rynku oraz akces do niedostępnych dotychczas źródeł finansowania i usług innych struktur społecznych; z drugiej strony członkowie rady powierniczej, w przeciwieństwie do personelu zatrudnianego w instytucji, wypełniają swoje funkcje z zachowaniem zasady dobrovolności i bezpłatnie. Tak więc brak bezpośredniego zainteresowania wynikami ekonomicznymi organizacji społecznej ukierunkowuje interesy tychże osób nie na osiągnięcie maksymalnych zysków przez daną instytucję, ale na wypełnienie z sukcesem zadeklarowanej przez nią misji.

Rada powiernicza pomaga przyciągnąć dodatkowe osoby ze strefy pozabudżetowej, co umożliwia skorzystanie z wiedzy, doświadczenia i wpływów wykwalifikowanych specjalistów z różnych dziedzin. Podstawę prawną dla powołania rad powierniczych przez pozarządowe organizacje niekomercyjne stanowi ustawa federalna o organizacjach niekomercyjnych (art. 7)³⁹. Zgodnie z jej treścią, utworzenie rady powierniczej jest obowiązkowe tylko dla fundacji, pozostałe formy organizacyjno-prawne organizacji trzeciego sektora mogą być tworzone i funkcjonować bez rady. Jednak oczywiste jest, że rada powiernicza otwiera nowe możliwości rozwoju organizacji kultury.

Pomimo korzyści wynikających z utworzenia rad powierniczych, ogólnie rzecz biorąc, w rosyjskich instytucjach kultury ich występowanie jest niezwykle rzadkie. W odniesieniu do instytucji pozarządowych ukierunkowanych na działalność kulturalną działających w innych krajach zarządzanie większością z nich opiera się na powierniczym systemie wsparcia, w Rosji funkcje publicznych regulacji i kontroli są głównie wykonywane przez władze państwowe.

³⁸ *Ibidem*, ss. 250–251.

³⁹ *Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ (с изменениями на 27 июня 2018 года)*, [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/9015223> – 8 VII 2018.

Tworzenie rady powierniczej w instytucji kultury jako organu, których członkowie wywodzą się nie tylko spośród urzędników państwowych, ale także przedstawicieli ogółu społeczeństwa, nie znajduje szerokiego zastosowania w Rosji. Państwo nadal woli działać jako jedyny organ nadzorujący działalność instytucji kulturalnych, nie chcąc się dzielić swoimi w tym zakresie uprawnieniami z innymi podmiotami. Tak więc w ten sposób można mówić o trwającym monopolu państwowym w zarządzaniu instytucjami kultury. Podobnie jak w przypadku każdej wyłączności, jedyna regulacja państwowa nie zapewnia skutecznego zarządzania organizacjami kulturalnymi. Większość instytucji kultury doświadczająca problemów finansowych i organizacyjnych nie dysponuje efektywną strukturą zarządzania oraz skutecznym systemem motywacyjnym dla pracowników. Stworzenie rady powierniczej przy instytucjach kultury, które mają status pozarządowych organizacji niekomercyjnych, pozwoli im w praktyce na rozwiązywanie pojawiającego się szeregu palących problemów, w szczególności w celu przyciągnięcia dodatkowych źródeł finansowania itp.

Jako pierwszy krok w kierunku stworzenia podstaw prawnych dla funkcjonowania powierniczego systemu wsparcia organizacji niekomercyjnych uznać należy nieobowiązujący obecnie dekret prezydencki o dodatkowych środkach służących wspieraniu instytucji edukacyjnych w Federacji Rosyjskiej z 1999 roku⁴⁰. W jego treści ustawodawca ogłosił potrzebę ustanowienia rad powierniczych w celu pozyskiwania środków pozabudżetowych. Warto podkreślić, że przyjęcie takiego dokumentu w odniesieniu do instytucji kultury mogłoby nie tylko przyciągnąć dodatkowe źródła finansowania, ale także rozwinąć samą ideę powierniczego systemu wsparcia krajowego w sferze kultury czy edukacji. Na podstawie powyższego rozwiązania prawnego w poszczególnych częściach kraju (np. Nadwołżański Okręg Federalny) zainicjowano powoływanie rad powierniczych przy instytucjach kultury czy edukacji. Zresztą same władze tego Okręgu, tworząc pierwsze tego typu instytucje wsparcia, odwoływały się do ich antenatów, które zaczęto powoływać już w 1905 roku, znajdując dla ich funkcjonowania logiczne uzasadnienie. Zatem kształtowanie się krajowego systemu powierniczego nie było niczym nowym w doświadczeniach na gruncie rosyjskim, albowiem pozostawało w stałej więzi z radami powierniczymi zarówno okresu carskiego przedrewolucyjnego, jak i w dobie ery sowieckiej Rosji⁴¹.

⁴⁰ Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по поддержке общеобразовательных учреждений в Российской Федерации» от 31.08.1999 г. № 1134, [on-line:] <http://www.kremlin.ru/acts/bank/14338> – 7 XI 2018.

⁴¹ Попечительские советы: становление, развитие, опыт (дайджест по материалам нормативных документов, статей и других информационных источников), [on-line:] sodey.org/assets/images/soveyi.pdf – 29 IX 2018.

Podsumowując rozważania nad zagranicznymi koncepcjami zarządzania organizacjami niekomercyjnymi, można na ich podstawie zidentyfikować wspólne cechy działania i zarządzania organizacji *non profit*. Tak więc na gruncie rosyjskiego pozarządowego sektora niekomercyjnego znajdują zastosowanie takie praktyki jak marketing społeczny (niekomercyjny), *fundraising*, wolontariat i kontrola interesariuszy.

3. Kontrola państwowa

Współczesny rozwój ekonomiczny, polityczny i społeczny, pozostając w ścisłym związku, ukierunkowany jest na zapewnienie poczucia bezpieczeństwa społeczeństwu i efektywności zarządzania w sferze ekonomicznej. Władze państwowe poprzez tworzenie warunków realizacji konstytucyjnego prawa obywateli do stowarzyszania się mają prawo oczekiwać, że podmioty (jednostki i grupy społeczne), których ono bezpośrednio dotyczy, będą z nich korzystać, nie tylko podejmując działania w granicach wyznaczonych przez prawo, lecz również w celu sumiennego wykonywania ciążących na nich zobowiązań wynikających z obowiązującego prawa RF. Nie przez przypadek we współczesnym ustawodawstwie rosyjskim coraz bardziej kładzie się nacisk na realizację przez niekomercyjne organizacje społeczne działań wynikających z poczucia odpowiedzialności społecznej.

Odpowiedzialność społeczna jako imperatyw towarzyszyć winna wykonywaniu przez organy państwowe funkcji kontrolnych. Będąc integralnym elementem funkcjonowania administracji publicznej, a realizowana za pomocą określonych wytycznych oraz z zastosowaniem odpowiednich ku temu środków i metod, odnosi się do procesu ich wdrażania do elementów strategii zarządzania przez organy państwowe wszystkich szczebli. Kontrola, będąca prerogatywą władczą władzy państwowej w stosunkach społecznych, przenika wszystkie formy zarządzania działalnością formacji społecznych w jej ramach organizacyjnych i funkcjonalnych. W tych okolicznościach wypracowana zostaje permanentna interakcja pomiędzy rządzącymi a rządzonymi, która umożliwia wypracowanie mechanizmów optymalnego usprawnienia życia społeczeństwa. Dlatego skuteczność kontroli państwowej określa z góry efektywność struktur państwa w realizacji poszczególnych zadań wynikających z założeń strategii rozwoju kraju.

Ważnym czynnikiem charakteryzującym stan sektora *non profit* jest poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i perspektywy jego rozwoju. W kontekście rozważań nad kontrolą państwową jako elementem kooperacji tych dwu sektorów podkreślić należy, że działalność pozarządowego sektora niekomercyjnego nie może być rozliczana podług litery obowiązującego prawa, lecz z uwzględnieniem znaczenia tworzących go organizacji w rosyjskim

społeczeństwie. Tymczasem obecny poziom przepisów dotyczących funkcjonowania organizacji *non profit* pozostawia wiele do życzenia. Jedną z osobliwości rzeczywistości współczesnej Rosji jest niedoskonałość prawodawstwa. W postaci, w której ono obowiązuje, zwrócono uwagę, że sprzyja tworzeniu się takich formacji niekomercyjnych, których cele i wynikające z nich działania ukierunkowane są na gwałtowne zmiany podstaw porządku konstytucyjnego, naruszenie integralności terytorialnej Federacji Rosyjskiej czy tworzenie nielegalnych zbrojnych formacji. W obliczu rosnącego zagrożenia terrorystycznego jest coraz ważniejsza dla Federacji Rosyjskiej sprawa bezpieczeństwa. Toteż jedną z przesłanek do modyfikacji funkcjonowania pozarządowego sektora niekomercyjnego w Rosji była właśnie kwestia bezpieczeństwa państwowego.

Konstytucyjne zasady sprawowania kontroli państwowej nad działalnością organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego obejmują następujące pryncypia:

- I. **Zasady uniwersalne** – normy wypracowane przez rosyjskie ustawodawstwo, które stanowią powszechnie obowiązujące przepisy dla wszystkich rodzajów kontroli państwowej, włączając w nie także nadzór nad organizacjami niekomercyjnymi. Do uniwersalnych zasad należą:
 1. **Zasada legalności (*принцип законности*)**. Wszystkie działania kontrolne państwa powinny być wykonywane wyłącznie w granicach prawa. Organy nadzoru nie mogą wykroczyć poza prawo. Podstawę prawną zasady legalności stanowią przepisy Konstytucji FR z 1993 roku – art. 1, 15 i 76, przy czym uprawnienia organów państwowych w sferze kontroli zapisane na poziomie decyzji rządowych i rozporządzeń Ministerstwa Sprawiedliwości Federacji Rosyjskiej nie mogą stać w sprzeczności z ustawą zasadniczą.
 2. **Zasada proporcjonalności (*принцип соразмерности*)**. Zakłada zastosowanie kontroli państwowej z uwzględnieniem następujących warunków: po pierwsze, państwo powinno mieć zrównoważone podejście do budowania systemu zarządzania i kontroli (organizacyjna proporcjonalność); po drugie, trzeba wskazać na odpowiednią obecność państwa w stosunkach społecznych – państwo musi określić, w jakiej sferze będzie ono dominującym podmiotem, a w którym ograniczy swe zaangażowanie do minimum (funkcjonalna proporcjonalność); po trzecie, przekazanie organom władzy państwowej upoważnionym do sprawowania kontroli takiego pakietu uprawnień, które będą adekwatne do realizacji zadań w konkretnej sferze stosunków społecznych, tak aby ta kontrola była skuteczna (kompetencyjna proporcjonalność).
- II. **Zasady specjalne** – normy charakteryzujące działania konkretnego organu państwowego upoważnionego do wykonywania funkcji nadzorczych i opisujące dopuszczalne działania w zakresie kontroli NKO.

1. **Zasada jedności funkcji kontrolnej (*принцип единства контрольной функции*)**. Organy władzy państwowej sprawujące kontrolę nad organizacjami niekomercyjnymi muszą przestrzegać jedności przepisów zawartych w aktach normatywnych i innych dokumentach opisujących pozycję państwa w określonych stosunkach. Ponadto przy wykonywaniu funkcji kontrolnych muszą kierować się zarówno zgodnością działań z najnowszymi przepisami, jak i troską o poprawę efektywności administracji publicznej.
2. **Zasada kompletności i podziału uprawnień kontrolnych w poziomie i w pionie zgodnie z konstytucyjnym początkiem organizacji władzy publicznej w Federacji Rosyjskiej (*принцип полноты и распределения контрольных полномочий по горизонтали и вертикали сообразно конституционным началом организации публичной власти в РФ*)**. Kontrolę państwową w obszarze struktury wertykalnej sprawują: Ministerstwo Sprawiedliwości Federacji Rosyjskiej (stowarzyszenia zagraniczne, ogólnorosyjskie organizacje społeczne itd.), departamenty Ministerstwa Sprawiedliwości ds. Podmiotów Federacji Rosyjskiej (regionalne organizacje społeczne itp.). Z kolei w układzie horyzontalnym organami upoważnionymi do przeprowadzania kontroli uprawnione są: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Sprawiedliwości, Federalna Służba Podatkowa, prokuratura. Kontrola państwowa realizowana jest z zachowaniem zasad federalizmu, podziału władzy i autonomii samorządu terytorialnego przy zachowaniu najbardziej optymalnych uprawnień organów władzy niezbędnych przy wypełnianiu funkcji nadzoru.
3. **Zasada zrównoważonego zapewniania praw podstawowych i kompetencji, które są podstawową zasadą państwa prawa (*принцип сбалансированного обеспечения основных и компетенционных прав, который, является фундаментальным принципом правового государства*)**. Przy wykonywaniu funkcji kontroli brane są pod uwagę aspekty statusu osobowości i statusu kompetencji (interesy państwowe). Przy wdrażaniu środków kontroli państwa powinno się wyjść od tego, że przesłanki, cele i zadania, sposoby, formy i metody działań kontrolnych organów państwowych powinny być z jednej strony związane z prawami i wolnościami człowieka i obywatela oraz kompetencjami organów państwowych, a z drugiej – w maksymalnie możliwym zakresie z dobrostanem wszystkich i każdego z osobna członka społeczeństwa, co winno znaleźć odzwierciedlenie w społecznie ukierunkowanym rodzaju kontroli państwowej.
4. **Zasada spójności (*принцип системности*)**. Bezpośrednie związanie ze stałością i stabilnością władzy państwowej z jednej strony, a ważnością postanowień kierowniczych, w tym odpowiednio kontroli, podjętych decyzji, z drugiej oznacza, że w określonym czasie organ kontrolny po-

winien objąć działaniami kontrolnymi wszystkie główne grupy obiektów podlegających państwowemu nadzorowi.

5. **Niedopuszczalność ingerencji w działalność kontrolowanego podmiotu** (*принцип недопустимости вмешательства контролирующего органа в оперативную деятельность проверяемого*). Audyt nie powinien paraliżować działalności organizacji, uniemożliwiać wykonywania nałożonych nań funkcji czy blokować korzystania z przyśługujących danemu podmiotowi praw.
6. **Domniemanie dobrej woli kontrolowanych podmiotów** (*принцип презумпции добросовестности контролируемых субъектов*). Znajduje zastosowanie w sprawach, w których sprawowana jest kontrola w odniesieniu do obywateli i ich stowarzyszeń. Koresponduje ona z art. 21 Konstytucji FR, zgodnie z którym państwo zobowiązane jest do ochrony godności człowieka we wszystkich sferach jego życia, co potwierdza nadrzędność praw jednostki i jej praw.
7. **Racjonalność** (*принцип рациональности*). Sprawowanie kontroli musi być zgodne nie tylko z prawem, ale także ze zdrowym rozsądkiem.
8. **Transparentność** (*принцип транспарентности*). Wszystkie działania ukierunkowane na kontrolę pozarządowych organizacji sektora niekomercyjnego, jeśli nie są wyraźnie określone w ustawie, są jawne. Transparentność oznacza publiczny charakter, otwartość, przejrzystość i jawność środków kontroli państwowej, która obejmuje zarówno sam proces kontrolny, jak i jego wynik. W następstwie wyników audytu sporządza się akty prawne – w trzech egzemplarzach⁴².

Niestety zaprezentowane wyżej pryncypia, których celem jest zwiększenie efektywności działań systemu organów władzy państwowej ukierunkowanych na rozwój społeczeństwa obywatelskiego, zagwarantowanie praw i wolności oraz zgodnych z prawem interesów obywateli, w praktyce w wielu wydawanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości FR rozporządzeniach prawnych nie znalazły zastosowania. Prowadzi to do konstatacji o występującym rozziwieniu pomiędzy literą prawa a duchem prawa, który przekłada się na praktyczne zastosowanie norm definiujących funkcjonowanie nie tylko sektora społecznego w Rosji, ale także ściśle z nim powiązanych dwu pozostałych sektorów życia państw – państwowego i komercyjnego. Ukazują się w bardzo jaskrawy sposób umowność, a co za tym idzie chwiejność legislacji rosyjskiej, która znajduje się w całkowitym uzależnieniu od aktualnie znajdującej się przy władzy elity politycznej. Brak stabilności systemu społecznego (w szerokim jego definicyjnym polu) skutkuje w praktyce pogłębiającą się dysfunkcjonalnością wszystkich

⁴² О. А. Кожевников, *op. cit.*, ss. 239–245.

pozostałych podsystemów: politycznego, społecznego, gospodarczego czy konfesjonalnego.

Na bazie wypracowanych rozwiązań prawnych można wskazać określony reżim kontroli państwowej. Podstawę prawną do jego przeprowadzenia stanowią ustawy o stowarzyszeniach (art. 38) i o NKO (art. 32), jak i rozporządzenie Ministerstwa Sprawiedliwości z 2009 roku w sprawie zatwierdzenia przepisów administracyjnych dotyczących kontroli państwowej organizacji sektora pozarządowego tak rosyjskich, jak i międzynarodowych oraz zagranicznych, które działają na terytorium Federacji Rosyjskiej (dalej: rozporządzenie o regulaminie administracyjnym)⁴³.

Najważniejsze dane dla Ministerstwa Sprawiedliwości FR i jego departamentów w podmiotach ds. kontroli państwowej działalności organizacji *non profit* pochodzą z gromadzonych, poddanych analizie i systematyzacji informacji o działalności zarejestrowanych organizacji niekomercyjnych, w tym stowarzyszeń społecznych. Nadzór nad działalnością tychże organizacji, a zatem gromadzenie informacji o ich funkcjonowaniu rozpoczyna się od dnia rejestracji państwowej.

Na podstawie rozporządzenia o regulaminie administracyjnym oraz w oparciu o wymienione w jego treści akty normatywne można przybliżyć procedurę obowiązującą przy przeprowadzaniu kontroli organizacji sektora pozarządowego. Jego analiza pozwala skonstatować, z jednej strony, że weryfikacja organizacji nie jest prostą operacją, z drugiej natomiast, że do jej przeprowadzenia angażuje się dużą liczbę pracowników. Ociążałość procedury kontroli wynika z niejednoznaczności rozwiązań prawnych, w oparciu o które powstają i funkcjonują organizacje niekomercyjne. Osobną kwestią są przepisy umożliwiające, wbrew założeniom zawartym w pryncypiach, na każdym z etapów współpracy na poziomie administracyjnym sektora społecznego z państwowym na ingerencję tego drugiego, jeżeli takie będzie odgórne zapotrzebowanie władz. Może to prowadzić wprost do paraliżu danej organizacji, tym bardziej że już w art. 38 ustawy o stowarzyszeniach, prócz Ministerstwa Sprawiedliwości FR i jego terenowych agend, do nadzoru i kontroli uprawnione są inne organy wchodzące w skład aparatu biurokratycznego Federacji Rosyjskiej: służby

⁴³ Приказ Министерства юстиции Российской Федерации «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации» от 30.12.2011 г. № 456 (ред. от 01.06.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_125298/ – 7 XI 2018.

ekologiczne, pożarnicze, epidemiologiczne i inne wskazane przez ustawodawcę, którym przypisano funkcje nadzoru i kontroli⁴⁴.

Ponieważ kontrola państwowa nad pozarządowymi organizacjami niekomercyjnymi obejmuje swym zasięgiem nadzór nad finansami, sprawozdawczością statystyczną oraz działalnością bieżącą, do której eksploracji pod kątem zasady legalności wykorzystywane są dokumenty założycielskie danego podmiotu, zostanie ona przedstawiona na podstawie przepisów wykonawczych pozwalających zaprezentować ją za pomocą trzech właściwości tej formy interakcji: (A) wykonywania kontroli działalności organizacji *non profit*, (B) przebiegu procedury audytu organizacji niekomercyjnych oraz (C) analizy przedmiotu kontroli organizacji wprost wynikającego z cech organizacji i badania działalności tychże, w tym wydatkowania funduszy i korzystania z innych nieruchomości, pod kątem zgodności z celami zdefiniowanymi w ich dokumentach założycielskich.

1. KONTROLA DZIAŁALNOŚCI ORGANIZACJI NIEKOMERCYJNYCH⁴⁵

Po pierwsze, przedmiotami kontroli działalności organizacji *non profit*, oddziałów i przedstawicielstw organizacji międzynarodowych i zagranicznych organizacji pozarządowych niekomercyjnych są:

1. zgodność działań stowarzyszeń społecznych i ich pododdziałów strukturalnych, w tym wydatkowania funduszy i wykorzystania innej własności, z celami statutowymi;
2. proces przestrzegania przez partie polityczne i ich strukturalne oddziały ustawodawstwa Federacji Rosyjskiej oraz zgodność tychże działań z dokumentami wewnętrznymi i celami określonymi w statutach partii politycznych;
3. zgodność działań innych organizacji *non profit* z celami przewidzianymi przez ich dokumenty założycielskie i ustawodawstwo Federacji Rosyjskiej;
4. przestrzeganie przez organizacje religijne statutu w zakresie ich celów i procedur działania, a także zgodności działalności organizacji religijnych z celami przewidzianymi przez ich dokumenty założycielskie i ustawodawstwo Federacji Rosyjskiej;

⁴⁴ Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ (последняя редакция) от 19.05.1995 № 82-ФЗ (последняя редакция), в ред. Федеральных законов от 17.05.1997 № 78-ФЗ, от 19.07.1998 № 112-ФЗ, от 12.03.2002 № 26-ФЗ, от 21.03.2002 № 31-ФЗ, от 25.07.2002 № 112-ФЗ, от 08.12.2003 № 169-ФЗ, от 29.06.2004 № 58-ФЗ, от 02.11.2004 № 127-ФЗ, от 10.01.2006 № 18-ФЗ, от 02.02.2006 № 19-ФЗ, от 23.07.2008 № 160-ФЗ, от 19.05.2010 № 88-ФЗ, от 22.07.2010 № 164-ФЗ, от 01.07.2011 № 169-ФЗ, от 20.07.2012 № 121-ФЗ, от 28.12.2013 № 396-ФЗ, от 21.07.2014 № 236-ФЗ, от 31.12.2014 № 505-ФЗ, от 08.03.2015 № 43-ФЗ, от 31.01.2016 № 7-ФЗ, от 02.06.2016 № 179-ФЗ, от 20.12.2017 № 404-ФЗ, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/ – 8 VII 2018.

⁴⁵ Контроль за деятельностью некоммерческих организаций, [on-line:] <http://minjust.ru/ru/press/news/kontrol-za-deyatelnostyu-nekommercheskih-organizacij> – 8 XI 2018.

5. zgodność działalności oddziałów i przedstawicielstw organizacji międzynarodowych oraz zagranicznych organizacji pozarządowych o charakterze niekomercyjnym z ustawowymi celami i zadaniami.

Po drugie, audyt organizacji niekomercyjnych jest realizowany na dwu poziomach. Centralne organy upoważnione zostały do przeprowadzania kontroli w odniesieniu do: ogólnorosyjskich i międzynarodowych stowarzyszeń społecznych; partii politycznych; oddziałów organizacji międzynarodowych i zagranicznych pozarządowych organizacji *non profit*; filii i przedstawicielstw organizacji międzynarodowych i zagranicznych niekomercyjnych organizacji pozarządowych; izb handlowo-przemysłowych utworzonych na terytorium kilku podmiotów wchodzących w skład Federacji Rosyjskiej, Izby Przemysłowo-Handlowej Federacji Rosyjskiej; scentralizowanych organizacji religijnych, które mają lokalne organizacje religijne na terytorium dwóch lub więcej podmiotów Federacji Rosyjskiej, organizacji religijnych utworzonych przez wymienione scentralizowane organizacje religijne.

Z kolei terytorialne organy Ministerstwa Sprawiedliwości Federacji Rosyjskiej sprawują kontrolę względem: międzyregionalnych, regionalnych i lokalnych stowarzyszeń społecznych; oddziałów regionalnych i innych pododdziałów strukturalnych partii politycznych; lokalnych organizacji religijnych, scentralizowanych organizacji religijnych, które mają lokalne organizacje religijne na terytorium jednego podmiotu Federacji Rosyjskiej, organizacji religijnych utworzonych przez te scentralizowane organizacje religijne; innych organizacji *non profit* z wyjątkiem spółdzielni konsumenckich, stowarzyszeń właścicieli domów, stowarzyszeń ogrodniczych i daczowych, formacji, których podmiotami założycielskimi są władze państwowe, inne organy państwowe, organy władz lokalnych, oraz państwowych i municypalnych instytucji.

Po trzecie, kontrola państwowa obejmuje następujące elementy procedury administracyjnej:

1. Przeprowadzanie kontroli organizacji *non profit*. Inspekcje mogą być zaplanowane (według protokołu przeprowadzania kontroli organizacji niekomercyjnych na bieżący rok⁴⁶) i nieplanowane (na podstawie uzasadnienia nieprzewidzianych inspekcji wynikających z rozporządzenia o regulaminie administracyjnym⁴⁷). Kontrola przeprowadzana jest na podstawie zlecenia Ministerstwa Sprawiedliwości Rosji (władz terytorialnych). Wyniki inspekcji są dokumentowane w akcie, w którym odnotowuje się stwierdzone braki i sugestie ich eliminacji.
2. Analiza raportów organizacji *non profit*. Podstawą do wszczęcia postępowania administracyjnego jest otrzymanie odpowiedniego raportu lub wygaśnięcie

⁴⁶ План проверок некоммерческих организаций, [on-line:] http://minjust.ru/nko/kontrol/plan_proverok – 8 XI 2018.

⁴⁷ Приказ Министерства юстиции Российской Федерации «Об утверждении Административного регламента»...

terminu ustanowionego przez ustawodawstwo Federacji Rosyjskiej na potrzeby sprawozdań. Analiza obejmuje otrzymywanie raportów, przeglądanie i analizowanie ich przez specjalistów, podejmowanie działań w przypadku wykrycia naruszeń w działaniach organizacji *non profit*, oddziałów i przedstawicielstw organizacji międzynarodowych, zagranicznych pozarządowych organizacji *non profit*.

3. Udział w wydarzeniach organizacji *non profit*. Obejmuje otrzymywanie informacji o wydarzeniu i podejmowanie decyzji o udziale w nim, uczestnictwo w wydarzeniu, rejestrację wyników uczestnictwa w wydarzeniu, przyjęcie środków przewidzianych przez ustawodawstwo Federacji Rosyjskiej w przypadku wykrycia naruszeń w działalności organizacji *non profit*.
4. Przedstawienie przez ekspertów dokumentów pokontrolnych. Ten element procedury pokontrolnej realizowany jest za pośrednictwem strony internetowej, telefonu, poczty tradycyjnej lub poczty elektronicznej. Informację zwrotną o wynikach kontroli państwowej mogą uzyskać zainteresowani sprawą obywatele w trakcie osobistego bezpośredniego kontaktu z instytucją nadzorującą, jak również poprzez publikację dokumentów w Jednolitym Portalu Służb Państwowych i Miejskich⁴⁸.

Po czwarte, w wyniku przeprowadzonej kontroli państwowej pozyskane informacje odnoszą się do kwestii takich jak: wykrywanie i zwalczanie naruszeń; ustalanie zgodności działań stowarzyszeń społecznych i ich pododdziałów strukturalnych z celami statutowymi; przestrzeganie przez partie polityczne, ich strukturalne pododdziały ustawodawstwa i zgodności ich działalności z przepisami, celami i zadaniami określonymi w statutach partii politycznych; zgodność działań innych organizacji nienastawionych na zysk z celami określonymi w dokumentach założycielskich i ustawodawstwem Federacji Rosyjskiej; ustalanie przestrzegania przez organizacje religijne statutu określającego cele i procedury działania, a także zgodności działań organizacji religijnych z celami przewidzianymi przez ich dokumenty założycielskie i ustawodawstwo Federacji Rosyjskiej; ustalanie zgodności działań innych organizacji *non profit* z celami przewidzianymi przez ich dokumenty założycielskie i ustawodawstwo Federacji Rosyjskiej; zgodność działalności oddziałów i przedstawicielstw organizacji międzynarodowych oraz zagranicznych organizacji pozarządowych o charakterze niekomercyjnym z określonymi celami i zadaniami.

Zakończenie procedury administracyjnej kontroli skutkuje sporządzeniem sprawozdania z kontroli organizacji *non profit*, wydaniem certyfikatu uczestnictwa w wydarzeniu organizacji *non profit* oraz podejmowaniem działań zaradczych w przypadku wykrycia naruszeń ustawodawstwa Federacji Rosyjskiej.

⁴⁸ Единый портал государственных услуг и функций (ЕПГУ), [on-line:] <https://www.gosuslugi.ru/> – 8 XI 2018.

2. PRZEPROWADZANIE KONTROLI ORGANIZACJI NIEKOMERCYJNYCH⁴⁹

Po pierwsze, zgodnie z par. 27 rozporządzenia Ministerstwa Sprawiedliwości FR o regulaminie administracyjnym procedura audytu organizacji *non profit* obejmuje następujące czynności administracyjne: podejmowanie decyzji o przeprowadzeniu kontroli; przygotowanie do kontroli; przeprowadzenie kontroli po uprzednim ustaleniu miejsca działalności organizacji (na miejscu lub z dojazdem do miejsca i/lub działalności organizacji *non profit*); przygotowanie raportu z inspekcji, z którym zapoznaje się organizacja; podjęcie odpowiednich środków przewidzianych przez ustawodawstwo Federacji Rosyjskiej w przypadku wykrycia naruszeń przez organizację niekomercyjną.

Po drugie, łączny okres przeprowadzenia kontroli (poczynając od daty rozpoczęcia audytu, kończąc na dacie sporządzenia bilansu o wynikach kontroli) nie może przekroczyć 20 dni. W wyjątkowych przypadkach może on zostać przedłużony, ale nie więcej niż do 30 dni.

Po trzecie, lider/prezydent organizacji *non profit* jest informowany o przedłużeniu okresu kontroli na piśmie, a także za pośrednictwem telefonu lub faksu, e-maila nie później niż następnego dnia po podpisaniu odpowiedniego rozporządzenia. Audyt działalności organizacji *non profit* przeprowadzany jest za okres nieprzekraczający 3 lat bezpośrednio poprzedzających rok kontroli (przedział czasowy podlegający inspekcji). Zdarzają się wszelako sytuacje, w których kontrola obejmuje czas powyżej 3 lat, pod warunkiem jednakże, że istnieją informacje świadczące o poważnym naruszeniu przepisów w trakcie procesu jej powstawania. W takim przypadku tylko procedura tworzenia organizacji podlega weryfikacji.

Po czwarte, kontrole są przeprowadzane w odniesieniu do wszystkich organizacji niekomercyjnych, z wyjątkiem związków zawodowych, a także oddziałów i przedstawicielstw organizacji międzynarodowych i zagranicznych pozarządowych organizacji *non profit*.

Po piąte, kontrole organizacji *non profit* mogą być planowane i niezaplanowane. Planowany audyt jest zawarty w zatwierdzonym uprzednio planie kontroli Ministerstwa Sprawiedliwości FR bądź jego organów terenowych na dany rok kalendarzowy. Rutynowa kontrola może być przeprowadzana nie częściej niż raz na 3 lata. Audyt nieuwzględniony w planie kontroli jest niezaplanowany. Zgodnie z art. 32 pkt. 4.2 ustawy federalnej o NKO podstawą do przeprowadzenia niezaplanowanej kontroli organizacji *non profit* są: 1) wygaśnięcie terminu na usunięcie naruszeń wskazanych w ostrzeżeniu uprzednio wydanym organizacji niekomercyjnej przez uprawniony organ lub jego organ terytorialny; 2) otrzymanie przez uprawniony organ lub jego jednostki terytorialnej informacji od organów

⁴⁹ Проведение проверок некоммерческих организаций, [on-line:] <http://to29.minjust.ru/ru/provedenie-proverok-nekommercheskih-organizacij> – 8 XI 2018.

państwowych, organów samorządu terytorialnego o naruszeniu przez organizację niekomercyjną ustawodawstwa Federacji Rosyjskiej w zakresie jej działalności i/lub przejawów działalności ekstremistycznej; 3) otrzymanie przez uprawniony organ lub jego jednostki terytorialnej wniosku komisji wyborczej o przeprowadzenie kontroli zgodnie z art. 35 pkt. 4 ustawy federalnej o partiach politycznych, art. 59 pkt. 13 ustawy federalnej z 2002 roku o podstawowych gwarancjach praw wyborczych i prawie do uczestniczenia w referendum obywateli Federacji Rosyjskiej⁵⁰; 4) istnienie zarządzenia (rozporządzenia) przewodniczącego organu upoważnionego do kontroli lub jego organu terytorialnego wydanego zgodnie z instrukcjami prezydenta Federacji Rosyjskiej lub Rządu Federacji Rosyjskiej bądź na podstawie żądania prokuratora przeprowadzenia nieplanowanej kontroli w ramach nadzoru nad wdrażaniem przepisów prawnych na podstawie otrzymanych materiałów i złożonych odwołań; 5) otrzymanie przez uprawniony organ lub jego jednostki terytorialnej informacji od organów państwowych, organów samorządu terytorialnego, obywateli lub organizacji na temat organizacji niekomercyjnej wypełniającej funkcję agenta zagranicznego, która nie złożyła wniosku o włączenie jej do rejestru organizacji *non profit* pełniących funkcje agenta zagranicznego (art. 13.1 pkt 10 ustawy federalnej o NKO).

Z kolei niezapowiedziana kontrola, o której warunkach przeprowadzenia była mowa w punkcie 3 powyżej, jest wykonywana przez uprawniony organ niezwłocznie po zawiadomieniu prokuratury, zgodnie z art. 10 ustawy federalnej o ochronie praw podmiotów prawnych i indywidualnych przedsiębiorców w warunkach przeprowadzania państwowej kontroli (nadzoru) i kontroli municypalnej⁵¹.

Ponadto w odniesieniu do zlokalizowanych w terenie organizacji niekomercyjnych można przeprowadzać kontrole planowane i niezaplanowane:

- w określonym w dokumentach znajdującym się w terenie miejscu siedziby i/lub miejscu działalności organizacji typu *non profit* (zwanych dalej „kontrolami terenowymi”);
- bez wyjazdu do miejsca wskazanego jako siedziba i/lub miejsca działalności organizacji typu *non profit* (zwane dalej „kontrolami dokumentowymi”).

Kontrole terenowe mogą być przeprowadzane w przypadku niezaplanowanych inspekcji, a także wtedy, gdy zachodzi potrzeba weryfikacji poprawności informacji zawartych w dokumentach przedłożonych uprzednio Ministerstwu

⁵⁰ *Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 03.07.2018)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/ – 8 XI 2018.

⁵¹ *Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 03.08.2018)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ – 8 XI 2018.

Sprawiedliwości Rosji (organowi terytorialnemu). W innych przypadkach kontrole przeprowadzane są w formie weryfikacji dokumentów.

3. CECHY ORGANIZACJI I PRZEPROWADZANIA AUDYTÓW ZGODNOŚCI Z DZIAŁANAMI ORGANIZACJI *NON PROFIT*, W TYM WYDATKOWANIA FUNDUSZY I KORZYSTANIA Z INNYCH NIERUCHOMOŚCI, CELE OKREŚLONE W ICH DOKUMENTACH ZAŁOŻYCIELSKICH⁵²

Ustawodawstwo Federacji Rosyjskiej stanowi, że organizacja *non profit* jest organizacją, której głównym celem nie jest generowanie zysków następnie dzielonych pomiędzy założycieli, członków czy uczestników.

Na tej podstawie można stwierdzić, że po pierwsze, zgodnie z pkt. 1 i 3 art. 26 ustawy federalnej o NKO źródłami pochodzenia majątku organizacji *non profit* w postaci pieniężnej oraz innych postaciach są:

1. regularne i jednorazowe wpłaty dokonywane przez założycieli (uczestników, członków);
2. dobrowolne wpłaty i darowizny przekazywane na cele majątkowe;
3. wpływy ze sprzedaży towarów oraz wykonywania prac i usług;
4. dywidendy (dochody, odsetki) uzyskiwane z akcji, obligacji oraz innych papierów wartościowych i wkładów;
5. dochody uzyskiwane z posiadanej własności majątkowej organizacji *non profit*;
6. inne niezabronione przez prawo wpływy.

Warto raz jeszcze podkreślić w tym miejscu, że zysk wypracowany przez organizację niekomercyjną nie podlega podziałowi pomiędzy uczestników (członków) organizacji *non profit*.

Po drugie, wszystkie wypracowane przez organizację *non profit* zyski, a także jej dalsze wydatki podlegają obowiązkowej procedurze zaksięgowania. Tak więc ustawa federalna o rachunkowości (art. 5) stanowi, że przedmiotem rachunkowości są: fakty życia gospodarczego; aktywa; zobowiązania; źródła finansowania działalności; wpływy; wydatki; inne elementy, jeśli zostały przewidziane przez normy federalne.

Jednocześnie standardy i wymogi rachunkowości znajdują zastosowanie wobec wszystkich zlokalizowanych na terytorium Federacji Rosyjskiej organizacji, zarówno w odniesieniu do komercyjnych i niekomercyjnych organizacji (podmiotów gospodarczych), jak i filii oraz przedstawicielstw zagranicznych organizacji, jeżeli umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Rosję nie stanowią inaczej (art. 2 pkt 1 ustawy federalnej o rachunkowości)⁵³.

⁵² А. М. Чарыкова, *Особенности организации и проведения проверок соответствия деятельности некоммерческих организаций, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным их учредительными документами*, 2018, [on-line:] <http://to19.minjust.ru/ru/node/351768> – 8 XI 2018.

⁵³ Федеральный закон «О бухгалтерском учете» от 06.12.2011 г. № 402-ФЗ (ред. от 29.07.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122855/ – 8 XI 2018.

Po trzecie, jednym z obszarów działalności organizacji *non profit* objętych państwową regulacją jest monitorowanie ich działalności, w tym wydatkowanie środków finansowych i korzystanie z innego majątku. Zgodnie z art. 32 ustawy federalnej o NKO w odniesieniu do niekomercyjnej organizacji upoważniony organ i jego urzędnicy, w sposób ustanowiony przez ustawodawstwo Federacji Rosyjskiej, mają prawo do przeprowadzania kontroli zgodności działalności organizacji niekomercyjnej w zakresie wydatkowania środków pieniężnych i korzystania z pozostałego majątku organizacji z celami określonymi w jej dokumentach założycielskich.

Po czwarte, zgodnie z rozporządzeniem Ministerstwa Sprawiedliwości Federacji Rosyjskiej (Ministerstwa Sprawiedliwości Rosji), zatwierdzonym dekretem prezydenckim z 13 października 2004 roku № 1313 Zadania Ministerstwa Sprawiedliwości Federacji Rosyjskiej, ministerstwo to jest federalnym organem wykonawczym zarządzanym przez prezydenta Federacji Rosyjskiej. Ministerstwo Sprawiedliwości Rosji prowadzi swoją działalność bezpośrednio i/lub za pośrednictwem swoich organów terytorialnych, w tym w zakresie wypełniania funkcji państwowego nadzoru federalnego nad działalnością organizacji niekomercyjnych⁵⁴.

Procedura sprawowania kontroli nad działalnością organizacji *non profit* jest określona w rozporządzeniu o regulaminie administracyjnym, dotyczącym wypełniania przez Ministerstwo Sprawiedliwości FR funkcji państwa w celu monitorowania, z jednej strony, zgodności funkcjonowania organizacji niekomercyjnych z deklarowanymi przez nie celami statutowymi, filii i przedstawicielstw organizacji międzynarodowych, pozarządowych zagranicznych organizacji niekomercyjnych oraz z drugiej strony, przestrzegania przez nie ustawodawstwa Federacji Rosyjskiej⁵⁵.

Po piąte, państwowa kontrola nad organizacjami niekomercyjnymi w zakresie zgodności z prawem działań, obrotu środkami pieniężnymi i korzystania z pozostałego majątku oraz zgodności deklarowanych przez organizacje celów z tymi zapisanymi w dokumentach założycielskich (cele statutowe) zorientowana została na audyt w obszarach: kontroli zgodności z ustalonymi normami obowiązującego ustawodawstwa w zakresie realizacji działań finansowych i gospodarczych organizacji *non profit* i rozliczania się z faktów takich działań, a także przy dokonywaniu płatności, rozliczeń i transakcji z osobami prawnymi i osobami fizycznymi; kontroli nad utrzymaniem wymaganej dokumentacji potwierdzającej stan faktyczny realizacji działań finansowo-gospodarczych, a także zgodności tej dokumentacji z przyjętymi normami i zasadami.

⁵⁴ Указ Президента РФ «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» от 13.10.2004 г. № 1313...

⁵⁵ Приказ Министерства юстиции Российской Федерации «Об утверждении Административного регламента»...

Po szóste, głównymi dokumentami regulującymi przeprowadzanie kontroli finansowych są: ustawa federalna o organizacjach niekomercyjnych z dnia 12 stycznia 1996 roku № 7-FZ⁵⁶; ustawa federalna o stowarzyszeniach społecznych z dnia 19 maja 1995 roku № 82-FZ⁵⁷; ustawa federalna o działalności charytatywnej i organizacjach charytatywnych z dnia 11 sierpnia 1995 roku № 135-FZ⁵⁸; ustawa federalna o rachunkowości z dnia 6 grudnia 2011 roku № 402-FZ⁵⁹; dyrektywa Banku Centralnego Federacji Rosyjskiej o procedurze przeprowadzania operacji gotówkowych przez podmioty prawne oraz uproszczonej procedurze przeprowadzania operacji gotówkowych przez indywidualnych przedsiębiorców i małe firmy z dnia 11 marca 2014 roku № 3210-U⁶⁰; przepisy dotyczące rachunkowości (PBU 4/99 Sprawozdanie finansowe organizacji⁶¹, PBU 6/01 Rachunkowość środków trwałych⁶², PBU 1/2008 Zasady rachunkowości organizacji⁶³, PBU 5/01 Księgowość zapasów materialno-produkcyjnych⁶⁴, PBU 14/2000 Rachunkowość wartości niema-

⁵⁶ Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ...

⁵⁷ Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ...

⁵⁸ Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11.08.1995 г. № 135-ФЗ (ред. от 05.02.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7495/ – 26 VII 2018.

⁵⁹ Федеральный закон «О бухгалтерском учете» от 06.12.2011 г. № 402-ФЗ...

⁶⁰ Указание Банка России «О порядке ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенном порядке ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства» от 11.03.2014 г. № 3210-У (ред. от 19.06.2017) (Зарегистрировано в Минюсте России 23.05.2014 г. № 32404), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163618/ – 8 XI 2018.

⁶¹ Приказ Минфина РФ «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету „Бухгалтерская отчетность организации“ (ПБУ 4/99)» от 06.07.1999 г. № 43н (ред. от 08.11.2010, с изм. от 29.01.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18609/d914c3b6e6aa1058fbfa77f7a66a2f8d92ea09cf/ – 8 XI 2018.

⁶² Приказ Минфина России «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету „Учет основных средств“ ПБУ 6/01» от 30.03.2001 г. № 26н (ред. от 16.05.2016) (Зарегистрировано в Минюсте России 28.04.2001 г. № 2689), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_31472/71350ef35fca8434a702b24b27e57b60e1162f1e/ – 8 XI 2018.

⁶³ Приказ Минфина России «Об утверждении положений по бухгалтерскому учету» (вместе с «Положением по бухгалтерскому учету „Учетная политика организации“ (ПБУ 1/2008)», «Положением по бухгалтерскому учету „Изменения оценочных значений“ (ПБУ 21/2008)» от 06.10.2008 г. № 106н (ред. от 28.04.2017) (Зарегистрировано в Минюсте России 27.10.2008 г. № 12522), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_81164/ – 8 XI 2018.

⁶⁴ Приказ Минфина России «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету „Учет материально-производственных запасов“ ПБУ 5/01» (Зарегистрировано в Минюсте России 19.07.2001 г. № 2806), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32619/569b43a13c040cfc64ff5806d5838fd8976c69e8/ – 8 XI 2018.

terialnych aktywów⁶⁵, PBU 10/99 Wydatki organizacji⁶⁶, PBU 9/99 Dochody organizacji⁶⁷); inne dokumenty regulujące procedurę księgową w Federacji Rosyjskiej.

Dla przykładu w celu sprawdzenia zgodności działań, w tym wydatków funduszy i wykorzystania innych nieruchomości, Departament Ministerstwa Sprawiedliwości Federacji Rosyjskiej w Republice Chakasji zażądał dokumentów organizacji (administracyjnych) zawierających oświadczenia o sytuacji finansowej i gospodarczej, a mianowicie:

- zatwierdzonego planu finansowego (szacunek dochodów i wydatków);
- reżimu zatwierdzania i zasady polityki rachunkowości;
- sprawozdawczości księgowej i podatkowej za badany okres;
- dokumentów bieżących rachunków bankowych (w tym wyciągów bankowych, zleceń płatniczych, zobowiązań);
- książeczek gotówkowych i dokumentów gotówkowych (w tym kredytów, gwarancji gotówkowych na rachunku);
- awansowych raportów wraz z dokumentami uzupełniającymi (w tym listami przewozowymi, fakturami za zapłatę, czekami, pokwitowaniami, dokumentami podróży);
- rejestrów księgowych (w tym dzienników zamówień, bilansów obrotów finansowych, analizy rachunków, księgi głównej);
- kontraktów z kontrahentami zawartych w okresie objętym przeglądem, a także uprzednio zawartych, ale prawnie wiążących, dokumentów dotyczących realizacji umów (w tym aktów akceptacji wykonanych robót, faktur, pokwitowań płatności);
- innych dokumentów, w tym związanych z organizacją działalności generującej dochód, a także umów (regulaminów) dotyczących otrzymywania dotacji i pomocy charytatywnej⁶⁸.

⁶⁵ Приказ Минфина России «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету „Учет нематериальных активов” (ПБУ 14/2007)» от 27.12.2007 г. № 153н (ред. от 16.05.2016) (Зарегистрировано в Минюсте России 23.01.2008 г. № 10975), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_63465/adf2cfd636e9e799777ca5e7c8add8b722dced71/ – 8 XI 2018.

⁶⁶ Приказ Минфина России «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету „Расходы организации” ПБУ 10/99» от 06.05.1999 г. № 33н (ред. от 06.04.2015) (Зарегистрировано в Минюсте России 31.05.1999 г. № 1790), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12508/ – 8 XI 2018.

⁶⁷ Приказ Минфина России «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету „Доходы организации” ПБУ 9/99» от 06.05.1999 г. № 32н (ред. от 06.04.2015) (Зарегистрировано в Минюсте России 31.05.1999 г. № 1791), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6208/ – 8 XI 2018.

⁶⁸ А. М. Чарыкова, *op. cit.*

Po siódme, w toku analizy dokumentów przedłożonych przez skontrolowane organizacje typu *non profit* departament przede wszystkim ustala źródła tworzenia majątku organizacji *non profit* wskazane w ust. 1 art. 26 ustawy federalnej o organizacjach niekomercyjnych, w tym: regularne i jednorazowe wpływy od założycieli (uczestników, członków); dobrowolne wpłaty na majątek i darowizny; dochody ze sprzedaży towarów, robót, usług; dywidendy (dochody, odsetki) otrzymane od akcji, obligacji, innych papierów wartościowych i depozytów; dochód pochodzący z majątku organizacji *non profit*; inne niezabronione przez prawo.

Po ósme, informacje o źródłach dochodów i wysokości środków, eksperci upoważnieni do przeprowadzenia audytu, pozyskują na podstawie zleceń płatniczych, zleceń kasowych i innych dokumentów pierwotnych, a także na bazie zawartych umów z kontrahentami.

Po dziewiąte, otrzymane informacje na temat źródeł powstania majątku organizacji są podstawą wniosku urzędu kontroli o sprawdzenie, czy kontrolowana organizacja spełnia cechy organizacji działającej jako agent zagraniczny. Zgodnie bowiem z art. 2 pkt. 6 ustawy federalnej o organizacjach niekomercyjnych przez pojęcie organizacji wypełniającej funkcję zagranicznego agenta rozumie się rosyjską organizację *non profit*, która: 1. otrzymuje pieniądze i innego rodzaju pomoc ze strony państw obcych, ich organów państwowych, organizacji międzynarodowych i zagranicznych, obcokrajowców, bezpaństwowców lub upoważnionych przez nie osób i/lub od rosyjskich podmiotów prawnych; 2. otrzymując pieniądze i inne dobra ze „źródeł zagranicznych”, uczestniczy, także w interesie zagranicznych instytucji ją finansujących, w działalności politycznej prowadzonej na terytorium Federacji Rosyjskiej. Informacja ta jest również niezbędna do wyciągnięcia wniosku o obecności/nieobecności przyczyn, dla których organizacja pełniąc funkcje „agenta obcego wpływu”, zarządzana przez Ministerstwo Sprawiedliwości Federacji Rosyjskiej ma być włączona do rejestru organizacji nienastawionych na zysk.

Po dziesiąte, inne dokumenty wymagane od organizacji *non profit* podczas przeprowadzania kontroli państwowej, w tym: wyciągi bankowe, zlecenia płatnicze, zobowiązania, potwierdzenia odbioru i wydatkowania, książki gotówkowe, podstawowe dokumenty księgowe, raporty księgowe i podatkowe, są potrzebne do ustalenia, jakie wyznaczono kierunki wydawania otrzymanych pieniędzy, czy zgodności tych kierunków z wymaganiami art. 24 ustawy federalnej o NKO. Obiektem zainteresowania instytucji nadzorujących organizację niezmiennie pozostaje kwestia prowadzenia działalności gospodarczej i posiadania innych dochodów. Zgodnie z przywołaną ustawą audytor sprawdza, czy takie zaangażowanie przedsiębiorcze formacji służy realizacji celów, dla których została ona stworzona, jak również, czy całokształt jej działalności, wraz z działalnością gospodarczą, odpowiada zadeklarowanym w dokumentach założycielskich celom.

Dodatkowymi źródłami informacji są również raporty roczne przekazywane przez urząd do organizacji *non profit*.

Po jedenaste, gdy urząd kontroli przeprowadza audyty finansowe, głównym wymaganiem dla dokumentów księgowych przedstawianych przez organizacje do przeglądu jest kompletność i dokładność dokumentacji, poprawność odzwierciedlenia w nich wszystkich faktów związanych z finansami i działalnością gospodarczą związaną ze źródłami dochodów i kierunkami wydatkowania (wykorzystania) funduszy oraz wykorzystywania innych znajdujących się w zarządzie organizacji nieruchomości, w oparciu o ich rzeczywistą wartość pieniężną.

Zgodnie z wynikami audytów finansowych działań organizacji niekomercyjnych urząd kontroli może zidentyfikować typowe naruszenia związane z: rozliczaniem gotówki i mienia, które odbywa się niepoprawnie lub w ogóle nie jest prowadzone; polityką rachunkowości, która nie jest opracowywana, a niezbędne zmiany nie są dokonywane w odpowiednim czasie w stosunku do już zatwierdzonej polityki rachunkowości; brakiem zatwierdzonego planu finansowego (szacunku dochodów i wydatków); brakiem lub niewłaściwym sporządzeniem dokumentów potwierdzających otrzymanie i wydatkowanie środków finansowych czy też wykorzystanie innych dóbr majątkowych, w tym nieruchomości przez organizację; dopuszczeniem się nieprawidłowego wykonania zaakceptowanej procedury obrotu gotówkowego, brakiem zaksięgowania gotówki lub występowaniem poważnych błędów w jej tworzeniu.

Jednocześnie należy zauważyć, że zgodnie z wynikami audytów finansowych przeprowadzonych przez departament w większości skontrolowanych organizacji niekomercyjnych ustalono, że rachunkowość prowadzona jest w pełni zgodnie z wymogami ustawodawstwa Federacji Rosyjskiej, działalność organizacji wydających pieniądze i korzystających z innych własnych aktywów jest zgodna z celami statutowymi przez nie przewidzianymi w dokumentach założycielskich.

2. Obszary działalności organizacji niekomercyjnego sektora pozarządowego

W zależności od definiowanych przez pozarządowe organizacje niekomercyjne misji i celów oraz wynikających z nich zadań, a także w oparciu o bieżącą analizę różnorodnych problemów i potrzeb społecznych, struktury trzeciego sektora określają obszary swojej działalności. Stroną żywotnie zainteresowaną obecnością organizacji społecznych nie tylko wypełniających rolę pośrednika pomiędzy organami władzy państwowej a społeczeństwem, ale przede wszystkim przejmujących na siebie obowiązki zaspokajania tych oczekiwań

społecznych, których nie jest w stanie zaspokoić państwo, jest właśnie państwo. Analiza kooperacji na linii państwo-sektor społeczny pozwala na stwierdzenie, że relacje te podlegają stałej fluktuacji, w zależności od wewnętrznej sytuacji wszystkich trzech sektorów.

Lata 90. XX wieku to bez wątpienia okres bardzo intensywnego rozwoju sektora społecznego, w którym struktury państwowe upatrywały nie tylko partnera w kształtowaniu polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa. Uderzająca jest wręcz postawa oczekiwania, że to właśnie kształtujące się oddolnie ruchy społeczne, bez względu na ich formę organizacyjno-prawną, przejmą lwią część zobowiązań państwowych, wykorzystując przy tym dość dużą dostępność do zewnętrznych źródeł finansowania. Państwo, wypełniając zobowiązania wobec pozarządowych organizacji niekomercyjnych, podjęło zdecydowane działania na polu rozwiązań prawnych, które stworzą najbardziej optymalne warunki dla ich funkcjonowania. Jak podsumowała okres lat 90. rosyjska badaczka Nina Bielajewa, specjalizująca się w zagadnieniach kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Rosji, obowiązujące podówczas w Rosji prawo stwarzało „organizacjom społecznym wiele szans działania zarówno w ramach różnych agend, jak i szans uczestniczenia w tworzeniu rozwiązań prawnych i kreowaniu polityki państwa”.

Po drugie, przeprowadzane przez różnorakie zespoły i instytucje tak państwowe, jak i społeczne badania oraz analizowana praktyka działalności organizacji sektora społecznego wskazywały na dość szeroką gotowość owych struktur do kontaktów i współpracy z organami państwa przy zastosowaniu różnorodnych form kooperacji – od kontaktów personalnych do oficjalnego lobbingu. Właściwością pozarządowych organizacji niekomercyjnych lat 90. było nieznaczące ich uzależnienie od pomocy i wsparcia ze strony struktur rządowych, co z kolei rzutowało na zachowanie przez te pierwsze samodzielności prowadzonej polityki w zakresie zarządzania organizacjami, a także upodmiotawiało je, czyniąc zeń partnerów dla sektora państwowego, szczególnie przy zawieraniu kontaktów.

Po trzecie, po raz pierwszy na tak dużą skalę władze rosyjskie spotkały się z jawnymi posunięciami ze strony pozarządowych organizacji niekomercyjnych, kwestionującymi politykę władz państwowych, która pozostawała w sprzeczności z głoszonymi powszechnie wartościami demokratycznymi. Egzemplifikacją takiej praktyki była kwestia wojny w Czeczenii (1994–1996 oraz 1999–2009) czy też bardzo niepopularna w Rosji koncepcja reformy armii. Negatywne stanowisko wobec tych dwu przykładów polityki rosyjskiej wyrażali nie tylko przedstawiciele ruchu na rzecz praw człowieka, ale również innych organizacji pozarządowych. W konkluzji odnaleźć można stwierdzenie, że przy zdefiniowanych podówczas modelach interakcji instytucji państwowych i pozarządowych – „partnerstwa” i „rozwoju obok siebie” – sprawą nadrzędną

winno być równouprawnienie obu podmiotów, przy czym dobór „form kontaktu powinien zależeć od konkretnych sytuacji”⁶⁹.

Zorganizowana przez czołowe organizacje broniące praw człowieka w Rosji w ramach tygodnia działań przeciw wojnie w Czeczenii na przełomie marca i kwietnia 1996 roku akcja masowych manifestacji antywojennych w różnych miastach Rosji: Moskwie, Sankt Petersburgu, Niżnym Nowogrodzie, Tule, Biełgorodzie, Astrachaniu, Wjatce, Kaliningradzie i wielu innych uświadomiła władzom państwowym, że pozostające dotychczas poza kontrolą władzy pozarządowe organizacje niekomercyjne mogą stanowić dla nich poważne zagrożenie. W optyce zainteresowania tymi działaniami znalazły się m.in. Stowarzyszenie „Memoriał”, Moskiewska Grupa Helsińska, Komitet Matek Żołnierzy Rosji, Młodzieżowy Ruch Antyfaszystowski czy Radykalne Stowarzyszenie Antymilitarne⁷⁰. Zagrożenie fundamentów interesów kształtującej się nowej elity władzy wymusiło w najbliższej perspektywie zmianę optyki wektora polityki wobec sektora pozarządowego. Z początku przyniosło to stopniowe oddalanie się sektora państwowego od społecznego, które czasami interpretowane jest jako neutralne tolerowanie, by w konsekwencji przynieść strategię ukierunkowaną najpierw na uporządkowanie działających w jego ramach organizacji, a następnie ich podporządkowanie. Tak zwana „normalizacja” sektora pozarządowego skutkowałą faktycznym jego posegregowaniem, tak aby w praktyce przygotować grunt dla takich form organizacyjno-prawnych i obszarów jego działalności, które stanowiłyby bazę dla modernizacji państwa zgodnej z duchem rządzących elit. Te z kolei organizacje, których działalność prowadziłyby do kwestionowania poczynań decydentów, miała zostać objęta szczególnym reżimem nadzoru, niejednokrotnie prowadzącym do ich marginalizacji bądź wprost likwidacji. Służyć temu też miały zmiany w obszarze obowiązującego ustawodawstwa federalnego, jak chociażby ustawy o przeciwdziałaniu terroryzmowi, działalności ekstremistycznej czy o organizacjach i mediach działających jako agenci państw trzecich.

Na podstawie dotychczas przywołanych osobliwości kształtowania się pozarządowego sektora niekomercyjnego z uwzględnieniem poniższych czynników można dokonać syntezy w zakresie wypełnianych przez pozarządowe organizacje niekomercyjne, po pierwsze, funkcji, a po drugie, typologizacji stylów ich działania. Chodzi o takie czynniki, jak:

⁶⁹ N. Belyaeva, *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, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999, ss. 142–164, *Opracowania PBZ*, z. 14.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 156.

1. rola, jaką mogą one odgrywać;
2. zaangażowanie obywateli rosyjskich w działalność pozarządowych organizacji niekomercyjnych;
3. trójsektorowy zrównoważony model nowoczesnego państwa;
4. oczekiwania różnych struktur wobec zadań, z których winny się obie strony wywiązywać – rządowa i pozarządowa;
5. rola jednostki w procesie kształtowania czy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego;
6. typologia form organizacyjno-prawnych organizacji pozarządowych.

Pierwszym jednak krokiem na tej drodze jest przywołanie obszarów działalności organizacji, co stanowi bazową cechę różnicującą je zarówno pod kątem formy organizacyjno-prawnej, jak również uwarunkowań natury wewnętrznej, gwarantujących im funkcjonowanie. Głównymi obszarami, w ramach których organizacje społeczne wypełniają swoje zadania, zgodnie oczywiście z deklarowanymi przez nie w dokumentach założycielskich misją i celami, pozostają następujące sfery działalności:

1. pomoc społeczna:
 - a) bezdomni,
 - b) niepełnosprawni,
 - c) niezaradne życiowo grupy społeczne;
2. aktywność społeczno-kulturalna:
 - a) nauka i edukacja,
 - b) kultura,
 - c) wypoczynek;
3. ochrona praw człowieka:
 - a) pomoc prawna,
 - b) profilaktyka;
4. aktywność historyczna i wojskowo-patriotyczna:
 - a) przywracanie pamięci o wydarzeniach za pomocą konkursów, olimpiad czy turniejów,
 - b) przedstawienia wydarzeń z historii realizowane przez grupy rekonstrukcyjne;
5. aktywność na rzecz ekologii i ochrony środowiska:
 - a) kampanie społeczne ukierunkowane na ratowanie zagrożonych gatunków fauny i flory,
 - b) przeciwdziałanie zagrożeniu wynikającemu ze stosowania energii nuklearnej;
6. aktywność na rzecz dzieci i młodzieży:
 - a) sieroty,
 - b) procesy adopcyjne,
 - c) przemoc w rodzinie;

7. aktywność w zakresie służby, profilaktyki i ochrony zdrowia:
 - a) badania profilaktyczne i związane z nimi spotkania informacyjne,
 - b) kampanie prozdrowotne.

Żaden z przywołanych obszarów aktywności członków pozarządowego sektora społecznego nie jest nowinką zaimplementowaną na gruncie rosyjskim, a pochodzącą z Zachodu. Stanowiąc odpowiedź na przeobrażenia społeczno-ekonomiczne społeczeństwa oraz państwa rosyjskiego na przestrzeni co najmniej 300 lat, wymienione działania są przejawem rodzimego endogenicznego procesu uspołeczniania państwa i współkształtowania życia społecznego. Począwszy bowiem od XVIII w., postępował proces instytucjonalizacji społecznego zaangażowania na rzecz poddanych (obywateli), obejmując swym zasięgiem początkowo wyłącznie działania o charakterze pomocowym wobec ubogich, sierot, włościan, by wkrótce otworzyć się na działania wychowawczo-edukacyjne i opiekuńcze. Nowe wyzwania przyniósł XIX wiek, zatem także sektor organizacji społecznych uległ transformacji, ukierunkowując się na nowe obszary: naukowe, reprezentowania i obrony szeroko definiowanych interesów poszczególnych grup społecznych czy zawodowych, a także obejmujących aktywność na niwie społeczno-politycznego oddziaływania na funkcjonowanie struktur państwowych. Wraz z pojawieniem się pierwszych towarzystw krajoznawczych do głosu dochodzą zainteresowania w zakresie nie tylko odkrywania piękna fauny i flory znajdujących się w obrębie państwa rosyjskiego, ale także ich ochrony. Tendencja ta, której załączki znalazły się jeszcze w dobie Rosji carskiej u schyłku XIX wieku, w pełni rozwinęła się w drugiej połowie XX wieku, kiedy stopień degradacji środowiska naturalnego był nie do ukrycia, a jego skutki odczuwalne dla obywateli Związku Radzieckiego stały się powszechnymi bolączkami. Znalazło to niestety bezpośrednie przełożenie na sferę zdrowia mieszkańców, której stan pozostawiał wiele do życzenia. W ten sposób narodził się dość wpływowy nie tylko w państwie rosyjskim, ale także na świecie ruch ekologiczny, z którego obecnością i wpływami musiały pogodzić się rządy wielu państw, w tym Rosji.

Innego rodzaju ruchem grupującym wiele osób na całym świecie o równie silnym stopniu oddziaływania na prowadzoną przez poszczególne rządy politykę jest ruch na rzecz obrony praw człowieka. Tak zwani *prawozaszcitnicy* (*npавозащитники*) stanowią jedną z grup społecznych o najstarszym rodowodzie, która działa nieprzerwanie w państwie rosyjskim mimo wielu odgórnie podejmowanych działań ukierunkowanych na jej zdyskredytowanie, zminimalizowanie stopnia oddziaływania nie tylko na proces decyzyjny czy legislacji, ale nade wszystko na społeczeństwo, uniemożliwienie funkcjonowania na drodze administracyjnego jej nękania. Szczególną rolę organizacje grupujące działaczy na rzecz praw człowieka odgrywają w państwach o przeszłości komunistycznej, totalitarnej, albowiem stają się forpocztą wartości demokratycznych w wariacie liberalnego,

przedstawicielskiego etosu, który przez rządzących bardzo często postrzegany jest jako płynące z zewnątrz zagrożenia dla wywalczonego *status quo* obecnie rządzących elit o postkomunistycznym rodowodzie. W tym względzie organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego zorientowane na obronę praw człowieka i obywatela, określane także jako organizacje ochrony praworządności⁷¹, traktowane są jako organizacje wrogie, podważające fundamenty władzy. Nieprzychylność władz wobec tej części niekomercyjnego sektora wynikała z wprowadzenia do dotychczasowych relacji zupełnie nowych praktyk, zgoła odmiennych od dotychczasowych: walki o prawa człowieka, jawności działań organów władzy państwowej czy też zaangażowanie obywateli w dyskusje nad polityką prowadzoną przez państwo oraz jego stanem. Okazało się, ku zaskoczeniu decydentów, że na skutek przeobrażeń, którym uległo od czasu *pieriestrojki* społeczeństwo rosyjskie, w dzisiejszej rzeczywistości stało się ono podmiotem polityki w miejsce dotychczasowego bycia jedynie przedmiotem polityki. Socjalizacja społeczno-polityczna uczyniła z obywateli rosyjskich świadomych uczestników życia społeczno-politycznego, co wcale nie musi przekładać się na ich stałe, czynne zaangażowanie. Cały czas pokutuje bowiem mentalność paternalistyczna, która jest wyrazicielem oczekiwań Rosjan wobec władzy, ale także świadectwem ich samookreślenia względem państwa, strategii i elit rządzących, poszczególnych aktorów politycznych, a nade wszystko wobec samego siebie jako obywatela, któremu przypisane są określone prawa, ale także na którego barkach spoczywają określone obowiązki.

Oczywiście usytuowanie pozarządowych niekomercyjnych organizacji ochrony praworządności nie jest tak trudne, jakby wynikało z powyżej przywołanego opisu, albowiem dla struktur państwowych stanowią one symboliczny gwarant przestrzegania przez władze praw człowieka w Rosji. Nie mogą one zostać tak zwyczajnie zlikwidowane, pod zarzutem działalności na szkodę państwa, albowiem, po pierwsze, stanowią już jeden z trwałych elementów systemu aksjologicznego społeczeństwa rosyjskiego; po drugie, wobec świata zewnętrznego są z kolei jednym z użytecznych elementów świadczących na korzyść Rosji jako demokratycznego państwa prawa, które przestrzega międzynarodowych norm i zasad w zakresie ochrony praw człowieka i obywatela.

Potrzeba zdiagnozowania usytuowania pozarządowych organizacji niekomercyjnych pod kątem ich kooperacji z organami władzy państwowej prowadzi w pierwszej kolejności do typologii funkcji organizacji, a następnie do przeanalizowania diagnozowanych przez państwo potrzeb społecznych, w realizacji których główny ciężar organizacje wzięłyby na siebie.

⁷¹ A. Głowacki, *Organizacje ochrony praworządności*, [w:] *Rosja Putina. Leksykon*, red. A. Głowacki, A. Stępień-Kuczyńska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, ss. 161–177.

Tabela 18. Wybrane funkcje pozarządowych organizacji niekomercyjnych

NAZWA	CHARAKTERYSTYKA	PRZYKŁADY
Funkcje związane z zaspokajaniem potrzeb, zainteresowań i aspiracji osób stowarzyszonych		
Funkcja afiliacyjna	Funkcja wynikająca z pierwotnej i naturalnej potrzeby przynależności człowieka do określonej grupy społecznej, z którą mógłby się utożsamić. Potrzeba przynależności, podobnie jak potrzeba miłości, przyjaźni i kontaktów z ludźmi, zaliczana jest do społecznych potrzeb człowieka, potrzeb warunkujących pełnię równowagi psychicznej. Organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego pełnią funkcję „sąsiedztwa z wyboru”, alternatywnego wobec wspólnoty stanowiącej naturalne miejsce zaspokajania potrzeb (rodzina, sąsiedztwo, środowisko miejsca pracy czy parafia). Dają szansę znalezienia takiej grupy, która zaspokoi indywidualne pragnienia wśród ludzi o podobnych zainteresowaniach, poglądach czy upodobaniach	stowarzyszenia rencistów i emerytów, związki młodzieżowe, organizacje kobiece, organizacje osadzonych w miejscach odosobnienia i ośrodkach penitencjarnych ⁷²
Funkcja ekspresyjna	Funkcja o znaczeniu psychospołecznym, która polega na umożliwieniu ludziom realizacji ich potrzeb najwyższego rzędu, tj. potrzeb samorealizacji. Odgrywa dużą rolę u tych osób, które osiągnęły już poziom pełnego zaspokojenia potrzeb podstawowych, fizjologicznych, a odczuwają pragnienie rozwijania własnych zainteresowań, upodobań, pogłębiania wiedzy z interesujących ich dziedzin nauki, sztuki czy kultury. Organizacje te ze względu na umożliwienie członkom i uczestnikom wyrażania własnych zamiłowań, przeżyć i dopełnienie codziennej egzystencji są organizacjami typu ekspresyjnego	instytucje samokształceniowe, towarzystwa krajoznawcze, towarzystwa miłośników, stowarzyszenia kulturalne, związki sportowe, kluby hobbystyczne
Funkcja pomocowa	Funkcja ściśle związana z ideą samopomocy i pomocy charytatywnej. Dotyczy problemu zaspokajania najbardziej podstawowych potrzeb człowieka, czyli głodów fizjologicznych, oraz potrzeb bezpieczeństwa, wolności od lęków i zagrożeń spowodowanych niemożnością utrzymania siebie i swojej rodziny	zorientowane społecznie pozarządowe organizacje niekomercyjne (SO NKO), m.in.: wspólnoty działające na rzecz osób bezdomnych (dzieci, młodzieży i dorosłych), narkomanów, alkoholików, nosicieli lub chorych na AIDS, stowarzyszenia inwalidów, osób ubogich czy wykluczonych społecznie

⁷² O osobliwościach realizacji prawa osób przebywających w ośrodkach odosobnienia i penitencjarnych na podstawie wyroku sądowego do stowarzyszania się i zrzeszania się w ramach funkcjonującego w Rosji systemu penitencjarnego zob. В. В. Лысенко, *Правовой статус и роль общественных объединений в системе внутригосударственных и международных отношений. Опыт России, Молдовы и Приднестровья. Монография*, ООО «Проспект», Москва 2015, ss. 21–23.

NAZWA	CHARAKTERYSTYKA	PRZYKŁADY
Funkcje związane z realizacją potrzeb szerszej społeczności		
Funkcja integracyjna	Funkcja ta przejawia się w udziale pozarządowych organizacji niekomercyjnych w procesie budowania więzi społecznych, zbliżania jednostek i społeczności lokalnych, a także całych narodów. Stanowią ważny element wiążący rozmaite struktury publiczne ze społeczeństwem oraz jednostki i grupy społeczne pomiędzy sobą. Organizacje o charakterze przyjaźni pomiędzy narodami oraz wspólnoty rdzennych narodów FR oraz rejestrowych Kozaków stawiają sobie za cel poznanie i zbliżenie narodów, ich kultury, gospodarki, społeczeństwa. Struktury społeczne wypełniają podówczas funkcje zorientowane na pokonywanie barier oddzielających światy jednostek od świata całych narodów oraz przybliżanie ludziom pewnych ogólnoludzkich wartości	lokalne zrzeszenia cechów czy zawodów, spółdzielnie konsumenne, organizacje polityczne i religijne o ogólnonarodowym charakterze, towarzystwa przyjaźni pomiędzy poszczególnymi narodami, ale także Społeczności Rdzennych Małolicznych Narodów Rosji, Wspólnoty Kozaków Rejestrowych, stowarzyszenia kulturalne, oświatowe czy towarzystwa przyjaźni
Funkcja opiekuńczo-wychowawcza	Funkcja ukierunkowana na kształtowanie osobowości dzieci i młodzieży, pomoc w wyrównywaniu braków w ich sferze psychofizycznej, warunkach życia oraz na tworzenie optymalnych warunków rozwoju. Związana z rolą, jaką powinno odgrywać środowisko lokalne w procesie wychowawczym, przy czym oddziaływanie to nie zawęża się tylko do dzieci i młodzieży, ale dotyczy w takim samym stopniu całych rodzin i grup społecznych. W organizacjach tego typu może występować jako dalszy etap wychowania rodzinnego i szkolnego, proces przygotowujący jednostkę do funkcjonowania w zespole, odgrywania ról społecznych i ponoszenia odpowiedzialności życiowej	czynniki wychowawcze i opiekuńcze: organizacje ukierunkowane na wspieranie zawodowych służb społecznych w niesieniu pomocy rodzinom (wsparcie materialne, psychologiczne, pedagogiczne, świadczenie usług opiekuńczych wobec dzieci); rozwijanie zainteresowań w najróżniejszych kierunkach: organizacje poznawczo-oświatowe (czytelnictwo, kolekcjonerstwo), artystyczne (koła plastyczne, muzyczne, teatralne), sportowo-turystyczne (rajdy, obozy, wycieczki), techniczne (modelarstwo, informatyka); działania na rzecz postaw prospołecznych, aktywizacji społecznej, poczynawszy od inspirowania do dbałości o najbliższe otoczenie po dostrzeganie potrzeb ogólnych: swojego osiedla, miasta, praca na ich rzecz oraz niesienie pomocy ludziom chorym, samotnym i niepełnosprawnym
Funkcja normalizacyjna	Aktywność pozarządowych organizacji niekomercyjnych pojawia się wszędzie tam, gdzie występuje mniejsze zainteresowanie służb państwowych, w dziedzinach, w których państwo nie dostrzega problemów, bagatelizuje je lub nie jest w stanie ich rozwiązać. Organizacje wypełniają te puste przestrzenie, luki w sieci instytucjonalnej. Stwarzając	organizacje zorientowane na aktywność na polu rehabilitacji i opieki nad ludźmi upośledzonymi umysłowo, resocjalizacji osób nieprzystosowanych społecznie, pomocy osobom uzależnionym i bezdomnym

NAZWA	CHARAKTERYSTYKA	PRZYKŁADY
Funkcja normalizacyjna	konkurencję w zakresie świadczenie usług społecznych, wymuszają lepszą jakość świadczeń. W tym aspekcie pełnią one funkcję normalizacyjną, stanowiąc płaszczyznę harmonizowania działalności społecznej z wymaganiami prawa	
Funkcja grupy nacisku	Funkcja związana z jednym z ważniejszych celów działalności pozarządowych organizacji niekomercyjnych, czyli obroną podstawowych wartości społeczeństwa obywatelskiego: wolności, pluralizmu, poszanowania interesów wszystkich grup społecznych i wspólnego dobra. Taka organizacja stanowi platformę walki o realizację najistotniejszych celów społecznych i ignorowanych interesów grupowych. Polega ona na artykułowaniu ważnych dla danej grupy kwestii społecznych, wywieraniu presji na władze lokalne, rządy i parlamenty w celu ich rozwiązywania i przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom życia społecznego	Organizacje ukierunkowane na ochronę środowiska naturalnego, przestrzeganie praw człowieka i obywatela, reprezentujące interesy mniejszości narodowych, społeczności Kozaków, społeczności rdzennych narodów Rosji, środowisk osób niepełnosprawnych; występują przeciwko postawom i przekonaniom takim jak rasizm, nietolerancja czy dyskryminacja, akcentując aprobatę i poparcie dla zachowań obywatelskich. Funkcje grupy nacisku spełniają takie organizacje o charakterze społecznym, o formie organizacyjno-prawnej, jak: stowarzyszenia społeczne, związki stowarzyszeń czy federacje
Funkcja uspołeczniania państwa	Funkcja stanowiąca swoistego rodzaju podsumowanie wyżej przywołanych funkcji, związana z urzeczywistnianiem idei demokracji. Wpływa na nią bezpośrednio rozwijający się proces wchodzenia struktur pozarządowych do coraz szerszych obszarów życia państwowego. Przejmują one znaczną część spraw stanowiących jeszcze do niedawna domenę służb zawodowych i okazują się w ich rozwiązywaniu lepsze i efektywniejsze	pozarządowy sektor niekomercyjnych organizacji społecznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Załuska, *Prawne i organizacyjne ramy działania organizacji pozarządowych*, [w:] M. Załuska et al., *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, red. M. Załuska, J. Boczoń, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1998, ss. 38–43.

Na podstawie wskazania zasady porządkującej aktywność pozarządowych organizacji niekomercyjnych oraz określenia najbardziej charakterystycznej cechy ich działania można wytypować bazowe style działania tych organizacji. Wspomniana zasada może odnosić się do najróżniejszych aspektów aktywności czy funkcji spełnianych przez organizacje. Warto w tym miejscu podkreślić, że przywołane poniżej style działania organizacji nie stanowią typowej klasyfikacji stylów aktywności, albowiem wiele spośród nich pasuje jednocześnie do kilku wyróżnionych typów

Tabela 19. Style aktywności pozarządowych organizacji niekomercyjnych w Rosji

	Nazwa stylu	Charakterystyka stylu
1.	trzeciosektorowy	na ogół z nowoczesną, profesjonalną, pozarządową tożsamością oraz poczuciem wspólnoty z sektorem
2.	liderski	dominująca pozycja obywatelskiego lidera
3.	nostalgiczny	charakterystyczny dla wielu organizacji postkomunistycznych
4.	„nawróconego”	cecha przetransformowanych organizacji starego typu
5.	fantomowy	głównie niewykorzystanie tkwiącego w organizacji potencjału
6.	promieniującej enklawowości obywatelskiej	wysoka jakość działalności obywatelskiej i jej wpływ na szersze otoczenie organizacji
7.	parapolityczny	zasada działania – udział w debacie i/lub aktywność polityczna
8.	symbiotyczny	przede wszystkim współzycie z instytucjami zewnętrznymi wobec niej
9.	biznesowy	najważniejszy interes materialny członków organizacji
10.	wspólnotowy	zasada organizująca – budowa i funkcjonowanie wspólnoty

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Gliński, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2006, ss. 51–260.

Podążając tokiem badań Piotra Glińskiego⁷³, który dokonał analizy stylów działania organizacji pozarządowych w Polsce, można stwierdzić, że powyżej przywołana klasyfikacja, mimo występujących różnic pomiędzy polskim a rosyjskim trzecim sektorem, znajduje zastosowanie właśnie względem rosyjskich doświadczeń.

W odniesieniu zatem do organizacji spełniających kryteria **stylu trzeciosektorowego** jako egzemplifikację przywołać należy te organizacje, które oparte są o właściwości takie jak: wymiar tożsamościowy, samodzielność, profesjonalizm i wspólnotowość. Chociaż *conditio sine qua non* przynależności organizacji do tego obszaru aktywności winna być chociaż jedna z przywołanych cech, w praktyce jednak spotkać można takie, które nie spełniając w pełni żadnego z warunków, sprawnie poruszając się w meandrach trójsektorowej infrastruktury oraz legislacji, nie wchodzą w bliższe relacje z innymi podmiotami struktury pozarządowej, ale korzystają z możliwości ubiegania się o granty czy też o zdobycie kontraktu społecznego.

⁷³ P. Gliński, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2006, ss. 51–260.

Źródła, z których czerpią organizacje, są dwojakiego rodzaju: rodzimego, obejmującego elementy kulturowego dziedzictwa minionej komunistycznej epoki, a także etosu inteligenckiego rodem z drugiej połowy XIX w., który wręcz nakazywał angażowanie się w działalność społeczną ukierunkowaną na niesienie pomocy potrzebującym, jak również krzewienia kultury, edukacji czy nauki. Z nurtu tego wywodzą się też organizacje artykułujące interesy poszczególnych warstw społecznych, grup zawodowych. W gronie organizacji o trójsektorowym stylu działania bez wątpienia znajdują się wzmiankowane powyżej struktury ruchów ekologicznych czy ochrony praworządności, które nie tylko czerpią z bogatego konglomeratu wzorców rodzimych, ale także z wpływów zachodnich pod względem profesjonalizmu organizacyjnego, kultury wolontariatu czy liberalno-lewicowej koncepcji społeczeństwa obywatelskiego. Kształtowanie się tego typu stylu działania charakteryzowało się m.in. oddolnością działań, samodzielnie wykształconymi liderami, organizacjami i projektami wsparcia oraz zagranicznymi, w przeważającej mierze, programami samopomocowymi⁷⁴.

Drugi z prezentowanych stylów działania organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego związany jest z dominującą pozycją lidera organizacji, który implikuje całokształt aktywności organizacyjnej poprzez wyznaczanie i zmienianie celów oraz misji organizacji, jej form działań, stylów kontaktów z otoczeniem, charakteru zarządzania, klimatu emocjonalnego, potencjału do zmian itp.⁷⁵ **Styl liderski** charakteryzuje się dość zróżnicowanym rodowodem, na który składają się rodowody inteligencki, opozycyjny, ideologiczny, postkomunistyczny, trzeciosektorowy i instytucjonalny. Ten ostatni jest ściśle powiązany z instytucją założycielską danej organizacji. Najczęściej jednak spotykanym jest model przywództwa będący wypadkową instytucjonalnego i trzeciosektorowego typu działania, którego obraz dopełniają wszelako „współwystępowanie inteligenckich korzeni z opozycyjną biografią i zaangażowaniem ideologicznym”.

Istotną sprawą jest rola, jaką odgrywa lider w organizacji. Podejmując się zadań wynikających z deklarowanych celów i misji, przywódca organizacji bierze na siebie powinności wynikające z kreowania postaw proobywatelskich w społeczności, w ramach której działa. Jako „świadomy” lub „dobrze poinformowany obywatel” lider bezpośrednio oddziałuje poprzez edukowanie i podnoszenie świadomości obywatelskiej innych osób – członków organizacji oraz osób niezwiązanych bezpośrednio z samą formacją. Innymi słowy mówiąc, liderzy wypełniający swoją rolę jako kreatorzy tak definiowanego życia społecznego przyczyniają się do rozwoju dojrzałości obywatelskiej w swych organizacjach, podnoszą skuteczność ich funkcjonowania na scenie publicznej. Stając się tym samym ważkim elementem dynamizującym proces samopoznawczego rozwoju

⁷⁴ *Ibidem*, ss. 52–53.

⁷⁵ *Ibidem*, s. 99.

i samoedukacji ruchu obywatelskiego⁷⁶, z perspektywy interesów państwa rosyjskiego wypełniają kluczowe zadania, związane z zaspokajaniem tych potrzeb społecznych, których agendy państwowe rozwiązać albo nie mogą, albo nie chcą, albo też nie potrafią. Stąd konieczność transparentności działania organizacji prowadzi do poddania jej drobiazgowej kontroli ze strony państwa w miejsce współpracy opartej na zaufaniu.

Trzeci z przywołanych w powyższym zestawieniu stylów działania organizacji trzeciego sektora charakteryzuje organizacje, których rodowód ściśle związany jest z minioną komunistyczną epoką. Właściwościami typowymi dla **stylu nostalgicznego** pozostają przekonanie, że podstawą funkcjonowania instytucji „społecznej” jest hierarchia organizacyjna, prestiż stanowiska związany z odpowiednim umocowaniem politycznym i manifestowany odpowiednimi atrybutami władzy, formalizm i nadmierne przywiązanie do regulaminów, przestarzały, nieuwzględniający nowych rozwiązań legislacyjnych biurokracizm. Cechami rozpoznawczymi tego stylu są sztuczność, język komunistycznej nowomowy, symbolika i jasno określony afirmacyjny stosunek do przeszłości, w tym przede wszystkim do Związku Radzieckiego.

Ten styl działania organizacji nie odnosi się wyłącznie do formacji o rodowodzie politycznym, ale obejmuje także stowarzyszenia o charakterze m.in. zawodowym czy sportowym. Elementami rozpoznawczymi wewnętrznej struktury tychże organizacji pozostają współwystępujące równolegle ze sobą stare nawyki i przyzwyczajenia z nowymi koniecznościami czy szansami, które w konsekwencji prowadzą do wytworzenia się jakiejś formy hybrydy organizacyjnej.

Ze stylu nostalgicznego wyłonił się w nowej rosyjskiej rzeczywistości styl działania organizacji niekomercyjnych, których rodowód sięga okresu przedrewolucyjnego. Zlikwidowane w dobie upaństwowienia sektora społecznego (1918–1991), po zmianie systemowej powróciły nie tylko do starych nazw, ale także do systemu aksjologicznego, który stanowił bazę dla ich wcześniejszej działalności. Gliński określa ten typ jako „**nawrócony**” bądź odzyskany dla demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, który charakteryzuje powrót do korzeni zarówno w sferze historycznej czy ideowej, jak i występowania specyficznych elementów prostracji wynikających z doświadczeń epoki komunizmu⁷⁷.

Właściwościami działania pozarządowych organizacji niekomercyjnych przynależących do tego sposobu funkcjonowania są: a. zdecydowane skoncentrowanie działań wokół tradycyjnego etosu i misji organizacji; b. jednoznacz-

⁷⁶ R. P. Wierzychostawski, *Politeizm aksjologiczny, władza ekspertów a wolność obywateli. Kilka uwag o meandrach wiedzy, władzy i republice*, [w:] *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*, red. A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościański, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2006, *passim*.

⁷⁷ P. Gliński, *op. cit.*, s. 152.

ne nawiązywanie do pięknych, przedrewolucyjnych tradycji organizacyjnych; c. eksponowanie epizodów opozycyjnych z dziejów organizacji w czasach komunistycznych; d. koncentracja na kształtowaniu więzi wspólnotowej (i o ile to możliwe wielopokoleniowej); e. dobra, bezkonfliktowa współpraca z innymi organizacjami tego samego rodzaju.

W szeregu przykładów tego typu organizacji, które ukształtowały się na gruncie „odrodzonej” po 1991 roku Rosji wyróżnić można powstałe w 1811 roku z inicjatywy profesorów i literaturoznawców Uniwersytetu Moskiewskiego Stowarzyszenie Miłośników Rosyjskiej Literatury przy Uniwersytecie Moskiewskim – *Общество любителей российской словесности (ОЛРС)*. Organizacja ta działała bez zakłóceń do 1930 roku, kiedy zmarł jej ostatni przewodniczący. Reaktywowana została już w dobie współczesnej Rosji, w 1992 roku, z inicjatywy Dmitrija S. Lichaczowa. We współczesnej Rosji Stowarzyszenie Miłośników Literatury Rosyjskiej stara się podążać za tradycjami wcześniej istniejącego Towarzystwa. Starając się „zachować duchowe połączenie czasów”⁷⁸, stowarzyszenie podejmuje działania na rzecz popularyzacji ogromnego bogactwa zgromadzonego w nauce filologicznej czy też walkę o zachowanie czystości języka rosyjskiego. W tym celu przygotowano ponad 20 książek pod sygnaturą ОЛРС, której autorką bądź redaktorem była Raisa N. Klejmenowa: *Общество любителей российской словесности (1811–1930)* (2002); *Пушкин и ОЛРС* (1999); *В.И. Даль и ОЛРС* (2002); *Гоголь и ОЛРС* (2005)⁷⁹. Towarzystwo jednocy nauczycieli, wykładowców akademickich, naukowców, pracowników bibliotek, muzeów, pisarzy, poetów i po prostu miłośników literatury⁸⁰.

Styllem działania pozarządowych organizacji niekomercyjnych rozpowszechnionym na gruncie rosyjskim jest **styl fantomowy**, w którym dostrzec można potencjalne istnienie wielkich obszarów aktywności organizacji, których jednakże w praktyce nie ma. Wyrażając niewykorzystany potencjał organizacyjny, formacje przynależne do niego pod względem działania uwypuklają nie tylko zmarnowane szanse, lecz wskazują na potencjalne możliwości zaktywizowania społeczeństwa. Innymi słowy mówiąc, stają się areną występujących przed organizacjami systemami potencjałów oraz blokad.

„Fantomowość” organizacji, co warto podkreślić, generuje określone cechy, które można odnieść do stylu działania formacji mających oczywisty potencjał i dotyczących je równie oczywistych blokad, takich jak: brak środków finansowych, brak wolontariuszy, blokady natury kulturowej czy brak wsparcia ze strony instytucji i elit.

⁷⁸ Р. Н. Клейменова, *История Общества любителей российской словесности*, [on-line:] <http://olrs.ru/obshestvo.html> – 11 VI 2018.

⁷⁹ *Биография Клеймёновой Раисы Николаевны*, [on-line:] <http://olrs.ru/klemenova.html> – 11 VI 2018.

⁸⁰ Р. Н. Клейменова, *op. cit.*

Po pierwsze, zjawisko „fantomowości” wskazuje na charakter niewykorzystanego potencjału i straconych szans oraz podstawowych blokad i uwarunkowań funkcjonowania trzeciego sektora.

Po drugie, dotyczy ono bardzo różnych rodzajów działalności pozarządowych organizacji niekomercyjnych i ich form organizacyjno-prawnych, bardzo rozmaitych społecznych potencjałów i równie rozmaitych blokad, a także konfiguracji wszystkich tych elementów.

Po trzecie, złożoność stylu fantomowego opiera się na kilku charakterystycznych dla tego sposobu aktywności społecznej strategiach działania:

1. walki o przetrwanie;
2. swoistego „szamotania się” w okowach blokad rozwojowych;
3. trwania w ograniczonej okolicznościami równowadze;
4. trwania „w uśpieniu”, powolnego zamierania „zmęczonej” trudnymi okolicznościami działania organizacji;
5. uwalniania się czy wręcz erupcji potencjału organizacji⁸¹.

Do grona organizacji, których styl działania można określić jako fantomowy, najczęściej przynależą te zorientowane na realizację ważnych społecznie zadań, posiadające potencjał i wykorzystujące go w sposób bardziej lub mniej profesjonalny, przy występujących, rzecz oczywista, barierach. Przede wszystkim są to jednak formacje społeczne, które charakteryzują „rzadkie i cenne zasoby, niezwykle ważne społecznie, lecz niewymierne, efekty działań” oraz „świadomość spełniania istotnej funkcji obywatelskiej”⁸². Efekty niewymierne, co warto podkreślić, jako nieoczywiste, są wprost lekceważone nie tylko przez elity społeczne, lecz także polityków. Jest to właściwość w pierwszym rządzie państw postkomunistycznych, w których występują niedojrzałe społeczeństwa demokratyczne:

w których stan debaty społecznej i poziom wykształcenia społeczeństwa (a także jego elit) nie dorasta do zrozumienia kwestii tak niewymiernych i nieoczywistych, jak efekty działań pozarządowych czy mechanizmy zmian postaw obywatelskich i przemian społeczno-kulturowych⁸³.

Konkluzją potwierdzającą powyższą opinię odnośnie do fantomowego stylu działania organizacji sektora pozarządowego jest stanowisko definiujące pozycję organizacji pozarządowych w państwie autorytarnym. Reprezentując grupy interesu stanowiące immanentną cechę każdego systemu politycznego, a zarazem odbiegając od klasycznego schematu funkcjonowania w reżimach demokratycznych, struktury te wypełniają również odmienne funkcje: 1. ogniwa pośredniczącego,

⁸¹ P. Gliński, *op. cit.*, ss. 159–160.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ *Ibidem*, s. 169.

którego zadaniem jest mobilizacja społecznego poparcia dla władzy, 2. prowadzenia socjalizacji politycznej, 3. ułatwiania kontroli rządzących nad rządzonymi, dzięki wypełnianiu funkcji kanału rekrutacji politycznej. Charakteryzuje je w związku z tym specyficzne usytuowanie w obrębie autorytarnego systemu politycznego:

Po pierwsze, większość instytucjonalnych i zrzeszeniowych grup interesu jest całkowicie spenetrowana przez władze, tworząc to, co Gabriel Almond nazywa systemem kontrolowanym (*controlled interest groups system*). Po drugie, działalność autonomicznych i niezrzeszeniowych grup interesu jest całkowicie zakazana albo w znacznym stopniu ograniczona (w tym ostatnim przypadku pozostaje ona pod ścisłą kontrolą państwa). Po trzecie wreszcie, faktyczny (a zarazem wynikający z autentycznego interesu grupowego) wpływ na decyzje polityczne mają jedynie struktury nieformalne⁸⁴.

Interesującym na tym polu stylem działania pozarządowych organizacji niekomercyjnych jest **styl promieniującej enklawowości obywatelskiej**, którego najbardziej charakterystycznymi cechami są, z jednej strony, wysoka jakość obywatelskiego zaangażowania, rozumiana przede wszystkim jako działalność na rzecz dobra wspólnego, z drugiej natomiast, widoczny wpływ tych działań *pro publico bono* na otoczenie społeczne organizacji.

Aktywność organizacji o tym sposobie funkcjonowania na gruncie rosyjskim znajduje zastosowanie nie na poziomach ogólnopaństwowym czy międzyregionalnym, ale regionalnym i lokalnym. Organizacje te wyróżniają się „szczególnie intensywną społeczną aktywnością obywatelską, która ma miejsce w pewnych, częściowo izolowanych, obszarach życia społecznego i dotyczy względnie wyłączonej środowisk społecznych”⁸⁵.

Jako organizacje o wyższym stopniu oddziaływania więziotwórczego i kulturotwórczego, przyczyniając się do rozwoju kapitału społecznego, rozumianego jako sieci obywatelskiego zaangażowania, opartego na takich jego formach jak zaufanie, normy społeczne i wzajemności, oraz sieci stowarzyszeń⁸⁶, przyjmują dwa sposoby funkcjonowania: pierwszy to typ dojrzałych, promieniujących enklaw społeczeństwa obywatelskiego, typ drugi to styl obywatelskiej „małej stabilizacji”.

Styl dojrzałych enklaw obywatelskich dotyczy dużych, na ogół profesjonalnych, aktywnych organizacji, wykonujących bardzo ważne z punktu widzenia funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego zadania. W ich szeregu odnaleźć można duże organizacje charytatywne, ale także infrastrukturalne i edukacyj-

⁸⁴ A. Antoszewski, *Grupy interesu w systemie politycznym*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i działanie*, red. Z. Miachelski, L. Rubisz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 53.

⁸⁵ P. Gliński, H. Palska, *Cztery wymiary aktywności obywatelskiej*, [w:] H. Domański, A. Rychar, *Elementy nowego ładu*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1997, s. 371.

⁸⁶ R. D. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, tłum. J. Szacki, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 1995, ss. 258–275.

ne. Członkowie tychże formacji odznaczają się swoistym entuzjazmem, czerpiąc przy tym satysfakcję samorealizacyjną z działania na rzecz innych, z dużą dozą ofiarności, która współcześnie oznacza nie tylko zapał i prowizorkę, lecz również profesjonalizm działań. Przykładem dobroczynnej infrastrukturalnej i edukacyjnej zarazem organizacji jest powołany w 2000 roku w formie niekomercyjnej spółki partnerskiej Związek Dobroczynnych Organizacji Rosji (*Союз благотворительных организаций России – СБОР*), grupujący 237 organizacji o różnych formach własności z 59 regionów Rosji. Celem Związku jest krzewienie działalności dobroczynnej w państwie, przekształcenie organizacji charytatywnej w skuteczne narzędzie jej polityki społecznej⁸⁷.

Drugim rodzajem stylu enklawowości promieniującej jest obywatelska „mała stabilizacja”, w ramach której promocja wartości obywatelskich zachodzi na niewielkim obszarze związanym bezpośrednio z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego, finansowanym przez tenże samorząd i osobę prywatną. Obok struktur samorządowych tak definiowaną aktywność obywatelską wspierają jeszcze dwie inne struktury społeczne: organy inicjatywy społecznej (*Орган общественной самодеятельности*) oraz społeczny samorząd terytorialny (*Территориальное общественное самоуправление*)⁸⁸. One to w zamyśle ustawodawcy mają determinować najlepsze sposoby rozwiązywania lokalnych problemów ludności i mobilizować do dobrowolnej aktywności mieszkańców danego obszaru na rzecz wypełniania powziętych na siebie zobowiązań.

Ta forma promieniującej aktywności proobywatelskiej charakteryzuje się nie tylko operatywnością lidera oraz członków tej formy zaangażowania (może przybrać ona postać zarówno formalnej, jak i nieformalnej struktury), ale przede wszystkim stosunkowo niewielkimi nakładami ze strony struktur państwowych. Wariant ten jest możliwy do wdrożenia po spełnieniu podstawowego warunku – uruchomienia odgórnego bądź oddolnego pozostałych niezbędnych dla efektywnego funkcjonowania zasobów społecznych w postaci: 1) infrastruktury samorządowej; 2) aktywności lidera i jego świadomości obywatelskiej; 3) trzeciosektorowego „wspomagania zewnętrznego”; 4) mediów lokalnych; 5) sprzyjającego bezpośredniego otoczenia pozarządowego.

Warto nadmienić, że organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego, których styl działania spełnia powyższe kryteria, korzystają przy wypełnianiu swych zadań także ze starych i nowych tradycji działań społecznych i obywatelskich, albowiem celem ich pozostaje przede wszystkim dążenie do wywołania

⁸⁷ *Союз благотворительных организаций России (СБОР). The Union of Charitable Organisations of Russia*, [on-line:] http://www.sbornet.ru/sbor/missija_celi_zadachi – 29 XI 2018.

⁸⁸ *Территориальное общественное самоуправление как основа развития территорий. Учебное пособие*, red. А. А. Ларичев, А. В. Баталин, Карельский научный центр РАН, Петрозаводск 2017.

pozytywnej, proobywatelskiej zmiany zarówno u samych członków organizacji, jak i pośród osób znajdujących się poza daną strukturą. Oddziaływanie odbywa się poprzez różnego rodzaju działania i przedsięwzięcia o charakterze samoedukacyjnym, edukacyjnym i szkoleniowym, ukazując nową postawę obywatela zaangażowanego i płynące z tego tytułu korzyści zarówno wymierne (materialne, dostrzegalne gołym okiem), jak i niematerialne (w postaci przeobrażeń w obszarze mentalności, samoświadomości społecznej itp.). W warunkach rosyjskich ten rodzaj działalności spotyka się z przychylnym stanowiskiem zarówno władz terytorialnych, jak i samych mieszkańców, albowiem nawiązuje do rodzimych tradycji życia społecznego – wspólnotowości, wzajemnej pomocy i w konsekwencji obywatelskości. Świadectwem takiego stosunku są liczne działania na rzecz rozwiązywania lokalnych problemów na obszarach, gdzie funkcjonują organizacje reprezentujące interesy Społeczności Kozaków Rejestrowych oraz Społeczności Rdzennych Małolicznych Narodów Rosji⁸⁹.

Parapolityczny styl działalności organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego odnosi się do tego typu inicjatyw, które odznaczają się silną orientacją na uczestniczenie i zajmowanie stanowisk w życiu publicznym oraz w dyskursie ideologicznym, jak również poprzez bezpośrednie uczestnictwo w działaniach instytucji politycznych lub delegowanie swoich członków do tychże struktur. Zgodnie z tym przeświadczeniem organizacje te realizują zadanie wynikające wprost z traktowania polityki jako sfery organizowania społeczeństwa do realizacji pewnych zadań publicznych i arenę ścierania się równych racji, interesów i wartości.

Zgodnie z rosyjskimi przepisami prawa pozarządowe organizacje niekomercyjnego sektora mają możliwość uczestniczenia w życiu politycznym państwa. Organizacje społeczne uczestniczą w formułowaniu i wdrażaniu polityki państwa. Są tymczasowymi uczestnikami wszystkich kampanii politycznych, w tym ogólnopolskiej dyskusji nad projektami ustaw i innych kwestii, wyborem deputowanych, instytucji kontrolnych. Organizacje delegują także swoich przedstawicieli do wielu organów państwowych. Wiele kwestii dotyczących życia społeczeństwa, jego systemu politycznego, jest podejmowanych przez organy państwowe, biorąc pod uwagę ich opinie, lub razem z nimi. Te ostatnie są zaangażowane w monitorowanie działalności organów państwowych poprzez swoje frakcje i deputowanych mają prawo inicjatywy ustawodawczej w Dumie Państwowej.

Rzeczywistość rosyjska jest zgoła odmienna od deklarowanych publicznie celów polityki państwa w zakresie budowy społeczeństwa obywatelskiego. Zwracają na ten fakt uwagę sami badacze rosyjscy, podkreślając, że niestety do

⁸⁹ Н. С. Тимофеев, П. В. Гоголев, *ТОС и общины коренных малочисленных народов Севера в системе местного самоуправления России*, [w:] *Сборник статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина*, ред. В. И. Фадеев, Издательство Элит, Москва 2012.

niedawna związki zawodowe, kooperacje, stowarzyszenia twórcze (pisarzy, artystów, architektów itp.), które w innych warunkach mogły służyć jako podstawa rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, były całkowicie pozbawione niezależności (tak jest i teraz), wchodząc w oficjalne struktury jako „dźwignie” (*рычаги*) lub „pasy transmisyjne” (*приводы*), a człowiek, jednostka, okazał się osadzony w tych strukturach jako „trybik/śrubka” (*винтик*). Jego status jako obywatela z określonym w konstytucji kanonem praw i obowiązków nie przedstawiał dla decydentów zbyt dużej wartości. W konsekwencji proces budowy nowego społeczeństwa obywatelskiego zainicjowany w 1991 roku został pozbawiony swojej kanonicznej samoistności, w której rola jednostki stanowi najważniejszą wartość historyczną, warunkującą funkcjonowanie demokratycznego państwa prawa⁹⁰.

Do grona organizacji, które można zakwalifikować jako formacje uprawiające ten styl zarządzania, zalicza się poniższe grupy.

Grupa pierwsza obejmuje swym zasięgiem typowe organizacje eksperckie – tzw. think tanki – oraz te formacje, które na bieżąco zajmują się komentowaniem spraw publicznych i politycznych. W podobnym tonie działają także organizacje lobbujące na rzecz różnorodnych rozwiązań prawnych i politycznych⁹¹. W szeregu takich think tanków odnaleźć można: Carnegie Moscow Center⁹², Institute of World Economy and International Relations (IMEMO RAS)⁹³, Center for Economic and Financial Research (CEFIR)⁹⁴, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO)⁹⁵, Independent Institute for Social Policy (IISP)⁹⁶, Gaidar Institute for Economic Policy, FKA Institute for the Economy in Transition⁹⁷, Sankt Petersburg Center for Humanities and Political Studies „Strategy”⁹⁸, Economic Expert

⁹⁰ С. А. Комаров, А. В. Малько, *Теория государства и права. Учебно-методическое пособие. Краткий учебник для вузов*, Издательская группа „Норма”, Москва 2004, с. 157.

⁹¹ Public Policy Research Think Tanks 2017. Eastern Europe, [on-line:] <http://guides.library.upenn.edu/thinktanks2017> – 5 XII 2018.

⁹² Московский Центр Карнеги, [on-line:] <https://carnegie.ru/> – 5 XII 2018.

⁹³ Федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е. М. Примакова Российской академии наук» (ИМЭМО РАН), [on-line:] <https://www.imemo.ru/> – 5 XII 2018.

⁹⁴ Центр экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР), [on-line:] <http://www.cefir.ru/?l=rus> – 5 XII 2018.

⁹⁵ Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России, [on-line:] <https://mgimo.ru/> – 5 XII 2018.

⁹⁶ Независимый институт социальной политики ИИСП, [on-line:] <http://www.socpol.ru/index.shtml> – 5 XII 2018.

⁹⁷ Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара (Институт Гайдара), [on-line:] <https://www.iep.ru/ru/> – 5 XII 2018.

⁹⁸ Межрегиональная общественная организация Гуманитарно-политологический центр «Стратегия» СПб центр «Стратегия», [on-line:] <http://center-strategy.com/> – 5 XII 2018.

Group (EEG)⁹⁹, Institute for Urban Economics (IUE)¹⁰⁰, Analytical Center for the Government of the Russian Federation¹⁰¹, Russian International Affairs Council (RIAC)¹⁰², Center for International and Regional Policy¹⁰³.

Akcje protestacyjne czy kontestacyjne, których organizatorami są zarówno formalne, jak i nieformalne pozarządowe organizacje niekomercyjne tworzą grupę drugą formacji parapolitycznych. Ich cechami charakterystycznymi są mniej lub bardziej radykalne czy wręcz kwestionujące istniejący system polityczno-gospodarczy lub kulturowy działania ukierunkowane na sfery: anty- i alterglobalistyczne, ekologiczne, anarchistyczne, feministyczne, populistyczne, organizacje ekspresji kulturowej – alternatywnej sztuki, ruchy mniejszości seksualnych czy też organizacje typu roszczeniowego oraz ideologicznego. Przykładami tego typu organizacji są struktury ruchu społecznego LGBT¹⁰⁴, związki zawodowe wchodzące w skład struktury FNPR (ФНПР), koalicja sił lewicowych w Nowosybirsku (коалиция левых сил в Новосибирске)¹⁰⁵, Ruch Wyzwolenia Narodowego (obrońca „tradycyjnych wartości”) [Национально-освободительное движение (НОД) (защита «традиционных ценностей»)]¹⁰⁶, Ruch Społeczno-Sieciowy „Otwarta Rosja” (Общественно-сетевое движение «Открытая Россия»)¹⁰⁷.

Grupę trzecią stylu parapolitycznego tworzą organizacje powołane do działania przez partie polityczne i stanowiące często ich bezpośrednie zaplecze organizacyjne czy mobilizacyjne – tzw. PONGOs (*political party organized non-governmental organizations*). Tradycja powoływania PONGOs w Europie Zachodniej związana była z odbudowywaniem społeczeństwa obywatelskiego w państwach, w których nie istniało ono wcześniej bądź zostało zlikwidowane w dobie umacniania się

⁹⁹ Экономическая экспертная группа (ЭЭГ), [on-line:] <http://www.eeg.ru/> – 5 XII 2018.

¹⁰⁰ Фонд «Институт экономики города» (ИЭГ), [on-line:] <http://www.urbanecomomics.ru/> – 5 XII 2018.

¹⁰¹ Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, [on-line:] <http://ac.gov.ru/> – 5 XII 2018.

¹⁰² Некоммерческое партнерство «Российский совет по международным делам» (НП РСМД), [on-line:] <https://russiancouncil.ru/> – 5 XII 2018.

¹⁰³ Центр международной и региональной политики (CIRP), [on-line:] <http://www.cirp.ru/> – 5 XII 2018.

¹⁰⁴ В Петербурге полиция задержала ЛГТБ-активистов, Радио Свобода, 5 VIII 2018, [on-line:] <https://www.swoboda.org/a/29414951.html> – 5 XII 2018.

¹⁰⁵ Рост протестной активности в России. Результаты всероссийского мониторинга 2017–2018, Центр экономических и политических реформ, с. 10, [on-line:] <http://sepr-su/2018/11/08/protests-2017-2018/> – 17 I 2019.

¹⁰⁶ Е. Кузнецова, В. Дергачев, А. Гаврилко-Алексеев, Кремль на развилке. Последствия протестных акций по всей России, [on-line:] <https://www.rbc.ru/politics/26/03/2017/58d7c6f39a7947448a> – 5 XII 2018.

¹⁰⁷ В десятках городов России прошли протестные акции «Надоел», Радио Свобода, 29 IV 2017, [on-line:] <https://www.swododa.org/amp/28459065.html> – 5 XII 2018.

totalitaryzmów. Na ich występowanie zwracają uwagę Reza Hasmath, Timothy Hildebrandt i Jennifer Y. J. Hsu, podkreślając ich rolę w Niemczech po II wojnie światowej w przebudowie partii politycznych w taki sposób, aby na drodze powoływanych fundacji politycznych zainicjować proces zorientowany na edukację socjopolityczną obywateli, wypracowywanie zasad debaty publicznej oraz ułatwianie nawiązania poprawnych relacji z innymi narodami. W ten sposób na gruncie państwa niemieckiego doszło do zbudowania podwalin jednego z ważnych aspektów niemieckiego społeczeństwa obywatelskiego¹⁰⁸. W Stanach Zjednoczonych funkcję PONGOs pełni jeden z najbardziej rozpoznawalnych na świecie think tanków, znany pod nazwami Narodowego Funduszu Wspierania Demokracji bądź Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji (*National Endowment for Democracy*, NED). Założony w latach 80. XX wieku NED wzorowany był na rozwiązaniach działających w Niemczech zachodnich fundacji politycznych – *The German Federal Republic's party foundations – Stiftungen*¹⁰⁹. Praktycznie wszystkie działania NED są rokrocznie finansowane przez Kongres Stanów Zjednoczonych, przyjmując tym samym charakter operacyjny: celem ich funkcjonowania jest rozpowszechnianie demokratycznych norm i wartości uznanych za rudymentalne przez USA na całym świecie poprzez finansowanie działań prodemokratycznych podejmowanych przez organizacje społeczne. Krótko mówiąc, pojęcie organizacji afiliowanych politycznie lub wpływowych nie jest w żadnym wypadku unikalne dla systemów autorytarnych ani nowych w społecznym środowisku organizacyjnym.

Inną funkcją, którą wypełniają PONGOs jest poprawa wizerunku tworzących je organizacji politycznych w oczach społeczeństwa, co doprowadzić winno do zbliżenia pomiędzy poszczególnymi grupami społecznymi i partiami. W rzeczywistości rosyjskiej rolę politycznych organizacji pozarządowych odgrywają m.in. stowarzyszenia inwalidów, organizacje kobiece czy weteranów, zakładane przez

¹⁰⁸ R. Hasmath, T. Hildebrandt, J. Y. J. Hsu, *Conceptualizing Government-Organized Non-Governmental Organizations in International Affairs*, pp. 4–5, [on-line:] https://www.researchgate.net/publication/310766970_Conceptualizing_Government-Organized_Non-Governmental_Organizations_in_International_Affairs – 11 XII 2018. Obecnie istnieje sześć niemieckich fundacji politycznych, które można scharakteryzować jako PONGOs: Friederich-Ebert-Stiftung, która jest ściśle powiązana z Partią Socjaldemokratyczną; Konrad-Adenauer-Stiftung – ma silne stosunki z Unią Chrześcijańsko-Demokratyczną; Heinrich-Böll-Stiftung powiązana z The Greens; Friedrich Naumann-Stiftung für die Freiheit – w ścisłym związku z Wolną Partią Demokratyczną; Hans-Seidel-Stiftung – ma związki z Christian Social Union; Róża Luksemburg Stiftung – ma silne powiązania z Partią Demokratycznego Socjalizmu. Każda z tych sześciu fundacji politycznych jest wspierana i otrzymuje dotacje od państwa niemieckiego. Prócz wpływów pochodzących z własnych zasobów te niemieckie fundacje polityczne partycypują obecnie w międzynarodowych projektach rozwojowych. Dzięki takiej formie wsparcia struktury te posiadają filie na całym świecie.

¹⁰⁹ D. Lowe, *Idea to Reality. NED at 30.*, National Endowment for Democracy, 2014, [on-line:] <http://www.ned.org/about/history/> – 11 XII 2018.

„tradycyjne” organizacje polityczne – partie: KPFR, LDPR czy Partię „Ojczyzna” (*Партия «Родина»*)¹¹⁰. Zrzeszają one konkretne grupy, których interesy, zdaniem ich członków, reprezentowane są przez wymienione partie polityczne.

Drugim rodzajem formacji przynależnych do grupy organizacji typu parapolitycznego są organizacje kontrolne czy „strażnicze” – tzw. watchdogi, których oddziaływanie ze względu na ich usytuowanie polityczne jest niewielkie. Słabość „watchdogów” wynika z braku niezależności i słabości finansowej tego rodzaju organizacji i ich częstego uzależnienia od układów klientelistycznych oraz finansowania ze środków publicznych. Przykładami organizacji tego typu są m.in.: Agencja Informacji Społecznej (*Агентство социальной информации*), Fundacja „Społeczny Werdykt” (*Фонд «Общественный вердикт»*), Komitet Przeciw Torturom (*Комитет против пыток*), Centrum Rozwoju Organizacji Niekomercyjnych (*Центр развития некоммерческих организаций*), które działając partykularnie, mają niewielką siłę oddziaływania. Dążąc do uzyskania realnego wpływu na scenę polityki wewnętrznej, państwa wchodzi w skład powołanego do życia w 2011 roku konsorcjum Forum Obywatelskie UE – Rosja (*Гражданский форум ЕС – Россия*). Przykładem pozarządowej organizacji sektora niekomercyjnego reprezentującej strukturę kontrolną jest Ruch na rzecz Obrony Praw Wyborców „Głos” (*Движение в защиту прав избирателей «Голос»*), założony najpierw jako Stowarzyszenie Niekomercyjnych Organizacji na rzecz Obrony Praw Wyborców „Głos” (*Ассоциация некоммерческих организаций в защиту прав избирателей «Голос»*) w 2000 roku, a po jego wniesieniu w spis „agentów obcego wpływu” rozwiązany i ponownie powołany do życia w 2013 roku, ale już jako formacja niebędąca podmiotem prawnym¹¹¹.

Na poziomie lokalnego oddziaływania odnaleźć można organizacje, które odgrywają tam rolę małych lokalnych partii politycznych, mniej czy bardziej uzależnionych od ich struktur na poziomach regionalnym, międzyregionalnym lub ogólnokrajowym, których głównym zadaniem jest start w lokalnych wyborach samorządowych i zdobycie władzy. Jedną z takich organizacji to regionalny ruch społeczny Inguszetii (*«Советы тейпов ингушского народа»*), który zorganizował na jesieni 2018 roku liczne akcje protestacyjne, zogniskowane na wyrażeniu sprzeciwu wobec podpisanej 26 września 2018 roku umowy o zabezpieczeniu granicy administracyjnej między podmiotami FR – Inguszetią a Czeczenią, która nie została dokładnie określona po rozpadzie Związku Radzieckiego w 1991 roku¹¹².

¹¹⁰ L. J. Cook, E. Vinogradova, *NGOs, Civil Society, and Social Policy in Russia's Regions*, Washington D.C. 2006, p. 14.

¹¹¹ *Запрещенная ассоциация «Голос» возродилась в новом виде*, [on-line:] <https://www.rbc.ru/politics/06/07/2013/57040be39a794761c0cdf715> – 11 XII 2018.

¹¹² *Протестный митинг в Ингушетии продлили на два дня*, [on-line:] <https://www.interfax.ru> – 5 XII 2018.

Ostatnią grupą organizacji sektora niekomercyjnego o stylu działania noszącym znamiona parapolitycznego stanowią formacje, które mimo że w zasadzie pozostają niezależne, to w praktyce są w bliskim związku ideologicznym z jakąś organizacją polityczną, stanowiąc tym samym zaplecze polityczne tej drugiej. Przykładami są tzw. młodzieżówki partii politycznych, których członkowie, korzystając z jawnego wsparcia ze strony organizacji patronackiej, otwarcie działają w polityce. W szeregu tego typu struktur można odnaleźć m.in. niżej zamieszczone organizacje¹¹³.

Tabela 20. Partyjne organizacje młodzieżowe FR

Nazwa partii politycznej	Nazwa młodzieżowej organizacji partyjnej
Ogólnorosyjska Partia Polityczna „Jedna Rosja” (<i>Единая Россия</i>)	Młoda Gwardia Jedynej Rosji (« <i>Молодая Гвардия Единой России</i> » – МГЕР)
Liberalno-Demokratyczna Partia Rosji LDPR (« <i>ЛДПР – Либерально-демократическая партия России</i> »)	Młodzieżowa Organizacja LDPR (<i>Молодёжная организация ЛДПР</i>)
Komunistyczna Partia Federacji Rosyjskiej KPFR (<i>Коммунистическая Партия Российской Федерации</i>)	Związek Młodzieży Komunistycznej (<i>Союз коммунистической молодежи СКМ РФ</i>)
Ruch „Rosja Pracująca” (<i>Движение «Трудовая Россия»</i>)	Awangarda Czerwonej Młodzieży (<i>Авангард красной молодежи АКМ</i>)
Partia Polityczna „Ojczyzna” (<i>Партия «Родина»</i>)	Związek Młodzieży „Za Ojczyznę!” (<i>Союз молодежи «За Родину!»</i>)
Rosyjska Partia Życia (<i>Российская партия жизни</i>)	Ogólnorosyjski Młodzieżowy Ruch „Energia Życia” (<i>Общероссийское молодежное движение «Энергия жизни»</i>)
Rosyjska Zjednoczeniowa Demokratyczna Partia „JABŁOKO” (<i>Российская объединённая демократическая партия «Яблоко»</i>)	Ogólnorosyjska Organizacja „Młodzieżowe Jabłoko” (<i>Общероссийская организация «Молодежное Яблоко»</i>)
Partia „Sojusz Sił Prawicy” (<i>Партия «Союз правых сил» СПС</i>)	Młodzieżowa Wspólnota Sił Prawicowych (<i>Молодежное содружество правых сил</i>)

Źródło: opracowanie własne.

Stylem działania organizacji, którego zasada organizacyjna zakłada jakiś rodzaj stałej współpracy bądź koegzystencji z instytucją o odmiennym charakterze, na ogół należącą do sektora państwowego, samorządu, kościołów, pozostaje **styl**

¹¹³ *Молодежные политические организации России*, [on-line:] <http://rosmolodezh.ru/rosmolodezh-federalnoe-agentstvo/rosmolodezh-oficialnye-dokumenty/1237-2010-10-12-13-02-06> – 5 XII 2018.

symbiotyczny. Owa „symbioza” przyjmować może rozmaite formy, jednakże kluczową cechą tego stylu pozostaje:

zachowanie podmiotowości (minimum niezależności) przez daną organizację pozarządową. Te spośród z nich, które, mimo formalnej odrębności, nie są w rzeczywistości odrębnymi podmiotami oraz pozostają w pełnej zależności od innych, silniejszych instytucji nie mogą pretendować do tego stylu, gdyż jako organizacje pozarządowe w zasadzie nie istnieją¹¹⁴.

Układ stosunków pomiędzy podmiotami może przybrać trzy rodzaje relacji w postaci pełnej niezależności, jakiejś formy współpracy oraz znacznej zależności od tzw. instytucji obcej. Bez względu jednak na typ tychże relacji mówić można o symbiozie dwojakiego rodzaju. Pierwszy z nich dotyczy stylu zrównoważonego, opisującego występujące rozmaite proporcje wzajemnych korzyści osiąganych przez obie strony. Drugi natomiast odnosi się do oparcia się struktur pozarządowych na jakimś innym podmiocie organizacyjnym, przy czym znajduje tu zastosowanie całe *spectrum* stopniowalnych relacji: od pełnej niezależności podmiotu „wspierającego się” na innym po zjawiska klientelizmu i znacznej zależności organizacji. Stopniowalność „zależności” pozarządowych organizacji niekomercyjnych wynika z niedoborów rosyjskiego sektora niekomercyjnego w zakresie nie tylko materialnym czy finansowym, ale również zasobów ludzkich – liderów świadomych swojej misji i zadań, jak również członków czy uczestników formacji społecznych. Ponieważ sam trzeci sektor nie jest w stanie funkcjonować w całkowitej niezależności od pozostałych sektorów, również uwikłanie w stosunki z nimi rzutuje na stopień jego samodzielności, a także decyduje o jego charakterze.

W ciągu problemów dotyczących organizacji w sferze współistnienia i kooperacji z innymi uczestnikami życia społeczno-państwowego znajdują się niejasność i brak transparentności procedur dostępu do zasobów będących w dyspozycji innych podmiotów i zagmatwanie wzajemnych relacji. Wskutek tego style działania organizacji są w przeważającej mierze w dużo większej zależności od warunków zewnętrznych organizacji niż niezależnie dokonywanych przez nie wyborów w zakresie choćby interesu czy też promowania aksjologicznego systemu definiującego społeczną aktywność *pro publico bono*.

W szeregu podmiotów, w oparciu o które może znaleźć zastosowanie styl symbiotyczny, znajdują się instytucje samorządowe, szpitale, instytuty naukowe, redakcje pism, szkoły, parafie i kościoły, urzędy centralne, telewizja, partie polityczne, podmioty biznesowe oraz inne struktury trzeciego sektora.

Kolejnym z prezentowanych stylów działania pozarządowych organizacji niekomercyjnych jest **styl biznesowy**, który charakteryzuje się dominującym

¹¹⁴ P. Gliński, *op. cit.*, s. 211.

rysem funkcjonowania organizacji opierającym się nie tyle na działalności gospodarczej, co na łączeniu tej aktywności z uzyskiwaniem w sposób pośredni bądź bezpośredni zysków materialnych dla indywidualnych osób związanych z organizacją¹¹⁵. Dotyczy to przede wszystkim organizacji podejmujących pracę, zgodnej z prawem, działalności w obszarze przedsiębiorczości, której zyski przetransformowane zostają w całości na działalność statutową, działalność na zaspokojenie finansowych potrzeb swoich członków.

Formacje, których charakterystycznym jest opisany wyżej styl działalności, to przede wszystkim spółdzielnie konsumenckie, stowarzyszenia zrzeszające przedstawicieli danej gałęzi gospodarki. Do tego grona zaliczyć można również organizacje, której członkowie, związani niegdyś nieformalnymi więzami w obrębie struktur społecznych minionego ustroju, korzystają z pozostawionych zasobów tak materialnych, jak i finansowych.

Organizacją, dla której styl biznesowy stanowi sposób funkcjonowania, jest bez wątpienia spółdzielnia kredytowa (*кредитный кооператив*), będąca odmianą spółdzielni konsumenckiej (*потребительский кооператив*)¹¹⁶. Do grona pozarządowych organizacji niekomercyjnych spółdzielnię kredytową wprowadził ustawodawca w 2009 roku na mocy ustawy o spółdzielni kredytowej¹¹⁷.

Spółdzielnia kredytowa (*кредитный кооператив – кредитный союз, кооперативный банк*) stanowi przykład niekomercyjnej instytucji finansowej specjalizującej się we wzajemnej pomocy finansowej poprzez świadczenie usług oszczędnościowych i pożyczkowych dla jej członków. Tworzona jest w celu wzajemnego udzielania pożyczek i oszczędzania pieniędzy swoich członków.

W Rosji spółdzielnie kredytowe tworzone są w formie kredytowych spółdzielni konsumenckich (*кредитные потребительские кооперативы*). Zgodnie z ustawą spółdzielnia jest dobrowolnym stowarzyszeniem osób fizycznych i/lub podmiotów prawnych na podstawie członkostwa i zgodnie z terytorialnymi, zawodowymi i/lub innymi zasadami w celu zaspokojenia potrzeb finansowych członków spółdzielni kredytowych (akcjonariuszy).

Ustawa rozróżnia również dwa typy spółdzielni kredytowych: spółdzielnia kredytowa konsumpcyjna obywateli – spółdzielnia kredytowa, której członkami są wyłącznie osoby fizyczne, oraz spółdzielnia kredytowa drugiego szczebla – spółdzielnia kredytowa, której członkami są wyłącznie spółdzielnie kredytowe. W odniesieniu do konsumenckich spółdzielni kredytowych działających na obszarze Federacji Rosyjskiej znajdują zastosowanie następujące zasady:

¹¹⁵ *Ibidem*, s. 233.

¹¹⁶ Закон РФ «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» от 19.06.1992 г. № 3085-1 (ред. от 02.07.2013), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_608/ – 4 IX 2018.

¹¹⁷ Федеральный закон «О кредитной кооперации» от 18.07.2009 г. № 190-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89568/ – 12 XII 2018.

- finansowa wzajemna pomoc członków spółdzielni kredytowych (akcjonariusze),
- ograniczenie udziału w działalności spółdzielni kredytowej niebędących członkami,
- dobrowolne uczestnictwo w konsumpcyjnej spółdzielni kredytowej i wolność odstąpienia bez względu na zgodę innych członków spółdzielni kredytowej,
- samorząd spółdzielni kredytowej zapewniający udział jej członków w zarządzaniu spółdzielnią kredytową,
- równość praw członków spółdzielni kredytowych przy podejmowaniu decyzji przez spółdzielnie kredytowe, bez względu na wielkość składek wniesionych przez członka spółdzielni kredytowej (jeden członek spółdzielni kredytowej – jeden głos),
- równy dostęp członków spółdzielni kredytowych do udziału w procesie wzajemnej pomocy finansowej i innych usług spółdzielni kredytowych,
- równy dostęp członków spółdzielni kredytowych do informacji o działalności spółdzielni kredytowej,
- współodpowiedzialność członków spółdzielni kredytowej z tytułu odpowiedzialności subsydiarnej za zobowiązania w ramach nieopłaconej części dodatkowego wkładu każdego z członków spółdzielni kredytowej (art. 3)¹¹⁸.

Warto w tym miejscu podkreślić różnice pomiędzy pozostałymi instytucjami finansowymi (jak banki) a kredytową spółdzielnią konsumencką. Treść i charakter głównych działań spółdzielni są radykalnie różne od wszystkich organizacji kredytowych – cel organizacji wzajemnej pomocy finansowej nie może przynosić i nie przynosi zysku, ale pod względem formy działalności spółdzielnia kredytowa jest bardzo podobna do banku w podstawowej działalności. Otrzymywanie członkostwa i udział akcjonariuszy, przyjmowanie od nich oszczędności osobistych, a zwłaszcza udzielanie pożyczek jest postrzegane przez analogię do operacji bankowych, należy jednak wziąć pod uwagę zasadnicze różnice między portfelem kredytowym banku a funduszem pomocy finansowej KPC, a także statusem akcjonariusza spółdzielni kredytów konsumenckich. Akcjonariusz otrzymuje pożyczkę na zamianę, pilną i kompensacyjną, tj. płatna podstawa, ale w przeciwieństwie do kredytu bankowego pożyczki są udzielane na zasadzie wzajemności. Źródłem pożyczki dla akcjonariusza są przede wszystkim oszczędności (nie tylko innych akcjonariuszy, ale także własne). Innymi słowy, relacje akcjonariusze-pożyczkobiorcy i akcjonariusze-oszczędzający są symetryczne, rekompensaty (odsetki) za korzystanie z pożyczki są źródłem dochodów akcjonariuszy-oszczędzających i rozdziela się je między nimi w formie rekompensaty za ich osobiste oszczędności.

Relacje członków kredytowej instytucji finansowej współpracującej z konsumencką spółdzielnią kredytową nie opierają się na podmiocie – kliencie kredytowej placówki finansowej. Współpraca, regulowana jest poprzez odmienne

¹¹⁸ *Ibidem*.

zasady i przepisy niż te, które obowiązują klienta. Szczególnego rodzaju pryncypia zawarte zostały w zasadach prawa obowiązkowego. Celem każdej finansowej organizacji komercyjnej jest zawsze osiąganie zysków, dlatego klienci zawsze są środkiem, a działalność jest niezmiennie sposobem na osiągnięcie jak największego zysku. Banki ryzykują pieniędzmi innych ludzi.

Kredytowa spółdzielnia konsumencka nie może pozwolić sobie na ryzyko związane z pieniędzmi akcjonariuszy. Dochody osiągane przez spółdzielnię są rozdzielane pomiędzy nich lub wykorzystywane w celu obniżenia kosztów usług, to znaczy reprezentują środki na najbardziej efektywne zaspokojenie potrzeb akcjonariuszy.

Należy także pochylić się nad funkcjonowaniem kredytowej spółdzielni konsumenckiej jako finansowej instytucji wzajemnej pomocy. Po pierwsze, aby zaspokoić potrzeby członków spółdzielni kredytowych w gotówce, konieczne jest przede wszystkim utworzenie funduszu wzajemnej pomocy finansowej, z którego będą udzielane pożyczki członkom spółdzielni. Po drugie, fundusz powstaje głównie kosztem akcji (udziałów) członków spółdzielni i finansowany jest pieniędzmi (oszczędnościami) ściągniętymi od członków spółdzielni kredytowych. Po trzecie, jednocześnie, jeżeli wkład udziałowy jest obowiązkowy dla wszystkich członków spółdzielni, wówczas akcjonariusze będą przekazywać oszczędności spółdzielni kredytowej do woli. Po czwarte, aby wzajemna pomoc była korzystna dla obu stron, a także aby spółdzielnia działała na zasadzie rentowności, spółdzielnia kredytowa ustanawia opłatę za korzystanie z oszczędności swoich członków, a zatem za korzystanie z pożyczek. Opłata ta jest wyrażona jako procent oszczędności lub pożyczki. Po piąte, udział wpłaty dokonywany jest na podstawie członkostwa w spółdzielczej spółdzielni kredytowej i jest zwracany po jej opuszczeniu. Po szóste, oszczędności są gromadzone na podstawie porozumienia w sprawie przeniesienia oszczędności osobistych, w którym należy określić kwotę oszczędności, kwotę i procedurę płatności za korzystanie z oszczędności, okres i procedurę zwrotu oszczędności¹¹⁹.

Reasumując, stwierdzić trzeba, że znaczenie spółdzielni kredytowych dla współczesnej Rosji jest zdeterminowane tym, że na pierwszy rzut oka organizacja czysto ekonomiczna pozwala obywatelom na korzystanie z ich praw obywatelskich w sferze gospodarczej: we własnym interesie do korzystania z osobistych oszczędności i sprawowania nad nimi kontroli bez korzystania z usług banków. Zasada wzajemnej pomocy finansowej, działająca w oparciu o samoorganizację i samoregulację, jest rzeczywistym znaczeniem tak niezwykle prostej formy, jak spółdzielnia finansowa obywateli, która w gruncie rzeczy jest spółdzielnią kredytową.

¹¹⁹ *Что такое кредитный потребительский кооператив*, Сайт Общероссийского Движения Кредитной Кооперации, [on-line:] <http://ligaks.ru/3/5/122/chtoestkreditniy-kooperativ> – 12 XII 2018.

Jednym z przykładów efektywnego funkcjonowania kredytowej spółdzielni konsumenckiej na terytorium Federacji Rosyjskiej jest Kredytowa Spółdzielnia Finansowa „Union Finance” (*Кредитный потребительский кооператив «Юнион Финанс»*)¹²⁰ z powodzeniem działająca na rynku od sześciu lat. Wiarygodność organizacji potwierdzają otwarte sprawozdania finansowe, ściśle przestrzeganie prawa, profesjonalna kadra, wysoka jakość obsługi klienta oraz podziękowania od partnerów i akcjonariuszy.

O popularności tej formy aktywizacji społeczeństwa rosyjskiego świadczą statystyki dotyczące spółdzielni kredytowych. Nadzór nad nimi sprawuje Bank Centralny FR, na którego stronach odnaleźć można szczegółowe dane. Zgodnie z nimi na 7 grudnia 2018 roku funkcjonujących spółdzielni kredytowych było 1618, znajdujących się w procesie reorganizacji – 702, natomiast 6672 zostały na mocy decyzji organu nadzrędnego zlikwidowane¹²¹.

Ostatni styl działania pozarządowych organizacji niekomercyjnych to **styl wspólnotowy**, którego zasadą organizacyjną jest kształtowanie wspólnoty, budowanie więzi społecznych wokół określonych wartości. Podążając śladem rozważań teoretycznych opisujących zjawisko wspólnotowości, można przywołać stanowisko określające ją jako charakteryzujące się stylem ethosowym lub samopomocowym. O ile pierwszy z nich budowany jest wokół wartości autotelicznych, o tyle drugi kształtowany jest przez wartości instrumentalne. Chociaż oba są przykładami modeli warunkujących rozwój wspólnotowego systemu aksjologicznego, to ze względu na ich idealny charakter nie występują w świecie realnym. W rzeczywistości mamy do czynienia z jednej strony ze wspólnotami o mieszanym ethosowo-samopomocowym charakterze, z drugiej jednak występują tzw. wspólnoty brudne, zogniskowane wokół negatywnych wartości, m.in. ideologicznych czy własnego interesu¹²².

Inne podejście względem zjawiska wspólnotowości prezentuje Robert Putnam, który wyróżnił dwa inne stanowiska względem stowarzyszeń, dzieląc je w zależności od osi mobilizacji wokół specyficznego interesu grupowego na typ wiążący (*bonding social capital*) oraz pomostowy (*bridging social capital*). O ile w pierwszym przypadku w postaci wariantu spajającego występuje skoncentrowanie wspólnotowości wokół własnej grupy, co prowadzi do wykształcenia się pozarządowej organizacji niekomercyjnej zamkniętego typu o ekskluzywnym typie partycypacji, o tyle drugi wariant łączący jako formacja otwarta o inklu-

¹²⁰ *Кредитный потребительский кооператив «Юнион Финанс»*, [on-line:] <http://union-finance.ru/> – 12 XII 2018.

¹²¹ *Государственный реестр сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов*, [on-line:] https://www.cbr.ru/finmarket/supervision/sv_micro/ – 12 XII 2018.

¹²² K. E. Siellawa-Kolbowska, *Niezależne inicjatywy społeczne w Polsce końca lat osiemdziesiątych*, [w:] *Samooorganizacja społeczeństwa polskiego. Trzeci sektor*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2002, s. 82.

zywnej partycypacji skupia się wokół wartości uniwersalistycznych, w których mechanizm rekrutacji przebiega w poprzek społecznych podziałów¹²³.

Putnam w swoim stanowisku wobec życia wspólnotowego, którego bazą jest kapitał społeczny, podkreśla, że partycypacja obywatelska może przyjmować bardzo różne, często mieszane formy więziotwórcze. Realizowana jest także w rozmaitego typu wspólnotach, podporządkowuje się jednakże dwoistemu układowi. Wspólnoty spajające reprezentują na gruncie amerykańskim etniczne organizacje bratniej pomocy, kościelne grupy czytelnicze kobiet i modne *country clubs*. Z kolei wspólnoty skierowane na zewnątrz i obejmujące ludzi różnych odłamów społecznych (*social cleavage*) tworzą m.in. ruchy na rzecz praw obywatelskich, wiele młodzieżowych grup usługowych oraz ekumeniczne organizacje religijne¹²⁴.

Bez względu jednak na zdefiniowany model kapitału społecznego warto podkreślić, że kapitał społeczny jako:

zbiór rzeczywistych i potencjalnych zasobów, jakie związane są z posiadaniem trwałej sieci mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych związków wspartych na wzajemnej znajomości i uznaniu – lub inaczej mówiąc, z członkostwem w grupie – która dostarcza każdemu ze swych członków wsparcia w postaci kapitału posiadanego przez kolektyw, wiarygodności, która daje im dostęp do kredytu w najszerszym sensie tego słowa¹²⁵, tworzą instytucje, związki, postawy i wartości, które kierują relacjami między ludźmi i przyczyniają się do wzrostu ekonomicznego i społecznego¹²⁶.

Charakterystyczne dla tej definicji jest włączenie instytucji (pojętych szeroko; formalnych i nieformalnych) jako ważnego składnika kapitału społecznego kształtującego społeczno-gospodarczy wzrost, który bezpośrednio warunkuje rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Praktyka funkcjonowania pozarządowych organizacji niekomercyjnych promujących styl działania wspólnotowo-ethosowego wskazuje na formacje, które nie tylko wyznają „pewien zhierarchizowany system wartości”, ale także dążą do jego realizacji poprzez „określone wzory zachowań społecznych”¹²⁷. Cechy

¹²³ R. D. Putnam, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, tłum. P. Sadura, S. Szymański, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 40.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ P. Bourdieu, *The Forms of Capital*, [w:] *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, ed. J. Richardson, trans. R. Nice, Greenwood, New York 1986, p. 21.

¹²⁶ *Understanding and measuring social capital – a multidisciplinary tool for practitioners (English)*. *Directions in Development*, eds. Ch. Grootaert, T. Van Bastelaer, World Bank, Washington D.C. 2002, p. 2, [on-line:] <http://documents.worldbank.org/curated/en/221161468741319675/Understanding-and-measuring-social-capital-a-multidisciplinary-tool-for-practitioners> – 12 XII 2018.

¹²⁷ T. Szawiel, *Struktura społeczna i postawy a grupy ethosowe. (O możliwościach ewolucji społecznej)*, „Studia Socjologiczne” 1982, nr 1–2(84–85).

i wyrazistość ethosu oraz stopień determinacji w realizowaniu zadań z nim związanych, jak również poziom samoświadomości członków organizacji oddziałują na wypracowanie trojakiego rodzaju charakteru tego stylu działań: po pierwsze, ethos o merytorycznym znaczeniu, związany z jakimś systemem albo systemem aksjologicznym; po drugie, ethos obywatelski, bezpośrednio powiązany z misją obywatelską; po trzecie, ethos ukierunkowany na istotę wspólnotowości, przejawiający autoteliczny charakter systemu wartości. W ten sposób do grona tak definiowanych organizacji wejdą struktury ukierunkowane na proces wychowawczy młodzieży w duchu „dobrego obywatela”, formacje, których celem jest aktywizacja społeczno-polityczna, oraz te ze wspólnot, których zadania koncentrują się wokół zaspokajania potrzeb afiliacji i wsparcia ze strony znanego i bliskiego emocjonalnie środowiska¹²⁸.

Odmianą organizacji niekomercyjnych pozarządowego sektora o wspólnotowym stylu działania są formacje zrzeszające miłośników danej dziedziny – stowarzyszenia hobbystyczne. Jako przykłady posłużyć mogą licznie występujące w Rosji stowarzyszenia sportowe, kibiców, jak również organizacje miłośników zwierząt, organizacje zorientowane na promowanie zajęć takich jak *scrapbooking*, *decoupage*, haftowanie, dzianie, mydlarstwo, szycie i krojenie, tworzenie patchworku, pikowanie, rysowanie (w tym zestawy do upiększania mieszkań i pokoi), filcowanie, tworzenie biżuterii, quillingu, projektowanie i modelowanie trójwymiarowe oraz tradycyjne gromadzenie różnych kolekcji (znaczków, monet, dzieł sztuki i antyków).

Obrazu stylu wspólnotowego dopełniają pozarządowe organizacje niekomercyjne wypełniające ważne funkcje i zadania społeczne, zorientowane przede wszystkim na aktywizację swoich członków i ich pokolenia (ludzi starszych). Właściwością organizacyjną tych formacji jest styl wspólnotowo-samopomocowy, który nie ogranicza się wyłącznie do wewnętrznego oddziaływania. Posiadając istotne cechy ethosu obywatelskiego (formuła obywatela aktywnego, samorealizującego się i odpowiedzialnego za słabszych) oraz lidarskiego sposobu działania, stanowią jeden z ważkich elementów kształtującego się społeczeństwa obywatelskiego. Do grona tychże organizacji zaliczyć można m.in. stowarzyszenia inwalidów, grupy społeczne reprezentujące interesy danej grupy zawodowej czy kluby seniora oraz uniwersytety trzeciego wieku. W odniesieniu do tego rodzaju stylu odwołać się można do konstatacji Piotra Glińskiego, który podkreślił, iż powyższe wspólnoty zaliczyć będzie można do w szerokim sensie definiowanego sektora pozarządowego pod warunkiem ich pełnej transparentności i rozliczalności, szczególnie w kwestii ustalonych reguł wejścia do grupy. Jeżeli jednak zasady te nie zostaną skutecznie zaimplementowane po uprzedniej ich internalizacji, podówczas staną się one klikami zbudowanymi w oparciu o interesy ich członków, a nie strukturami

¹²⁸ P. Gliński, *op. cit.*, ss. 244–245.

obywatelskimi o wspólnotowo-ekskluzywnym charakterze. „Istotną kwestią jest tu także sprawa rozróżnienia granic interesów i potrzeb [...], a szczególnie określenie stopnia konfliktogenności interesów danej grupy” – skonstatował autor¹²⁹.

Zaprezentowana powyżej analiza uwarunkowań działalności organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego może nie tylko posłużyć ocenie funkcjonalności, a co za tym idzie efektywności systemu politycznego państwa, ale także stanowić świadectwo dojrzałości społeczeństwa, które od 27 lat podlega procesowi transformacji. Zaprezentowana powyżej analiza rosyjskiego systemu społeczno-politycznego wskazuje zatem, że zawiera on w sobie elementy rozwiązań charakteryzujące systemy państw i społeczeństw o utrwalonej demokracji, jak i cechy swoiste dla państw i społeczeństw o przeszłości komunistycznej. Stanowi więc przykład modelu o mieszanej, hybrydalnej strukturze i formie, który w zależności od wewnętrznych uwarunkowań może przybrać postawę bardziej lub mniej przychylną wobec sektora społecznego. Chociaż często mamy do czynienia z tendencjami ze strony sektora państwowego do podporządkowania sobie dwu pozostałych sektorów – komercyjnego i społecznego, to jednak na dłuższą metę taki układ sił wewnątrzpaństwowych nie jest realny. Gwarancją bowiem pomyślnego rozwoju tak państwa, jak i społeczeństwa jest zachowanie równowagi pomiędzy sektorami, które warunkują efektywne zarządzanie w sytuacji dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości.

3. Przesłanki utrudniające rozwój współpracy na linii niekomercyjny sektor pozarządowy–państwo

Pozarządowe organizacje niekomercyjne stanowiące jeden z bazowych elementów społeczeństwa obywatelskiego napotykają na różnego rodzaju przeszkody uniemożliwiające mu efektywny rozwój. Generalizując, można je podzielić na dwie zasadnicze grupy hamulców, które są wynikiem albo instytucjonalnych i strukturalnych słabości państwa (blokady egzogenne), albo słabości samoorganizującego się społeczeństwa (blokady endogenne)¹³⁰. W praktyce pierwsze z nich ilustrują relacje między państwem a społeczeństwem ustalane na poziomie realnych instytucji. Relacje te dowodziły słabości demokracji, która obnażała nie-

¹²⁹ *Ibidem*, s. 260.

¹³⁰ J. Kurczewska, K. Staszyńska, H. Bojar, *Blokady społeczeństwa obywatelskiego, czyli słabe społeczeństwo obywatelskie i słabe państwo*, [w:] *Spółeczeństwo w transformacji. Ekspertyzy i studia*, red. A. Rychar, M. Fedorowicz, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1993, ss. 87–91.

dostatek instytucjonalnych możliwości rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Na skutek trwałego braku równowagi pomiędzy sektorem obywatelskim a – relatywnie – potężnymi sektorami administracji rządowej i biznesu (co wielokrotnie jest przywoływaną egzemplifikacją bariery efektywnej kooperacji) powodowały również „atrofię samej idei politycznej reprezentacji”¹³¹.

Z kolei do kwestii sposobu myślenia o własnej podmiotowości i relacjach obywatela z państwem odnosiły się przeszkody endogenne. Dotychczasowe doświadczenie poszczególnych jednostek i grup społecznych w tym zakresie oparte było bowiem na przyzwyczajeniu do jak dotąd wypełnianej przez państwo roli: głównego dystrybutora wszelkiego typu dóbr cenionych społecznie i niezbędnych do reprodukcji tego społeczeństwa, takich np. jak mieszkania, etaty, szkoły, służba zdrowia¹³². Mimo zmiany ustrojowej i społeczno-gospodarczej nie doszło do przeobrażeń w sferze mentalnościowej, która nadal charakteryzowała się wyuczoną bezradnością, indywidualizmem, brakiem rozpowszechnionych wzorów społecznikowskich, konsumpcjonizmem, amoralnością, obok występujących oczywiście także, lecz w niedużym zakresie zachowań proobywatelskich. Tak więc, jak podsumowują swoje rozważania Władysław Adamski i Andrzej Rychard, obok zaangażowanej postawy „aktorów”, którzy są „świadomymi kreatorami dokonujących się przeobrażeń społecznych i działają w imię swoich interesów”, kształtowały się dwie inne, antyobywatelskie postawy „kontr-aktorów” i „klientów”. Kontr-aktorzy występowali w imieniu zagrożonych w ich mniemaniu interesów poszczególnych grup, w obronie starego porządku lub sprzeciwiali się nowemu. Natomiast klientami w obliczu zachodzących zmian stawali się ci, którzy wobec niepewności swojego statusu społecznego i przy jednoczesnej silnej zależności od państwa przyjmowali postawę niespójną – w sposób selektywny odrzucali elementy starego porządku, ale i wybiórczo aprobowali nowe rozwiązania¹³³.

Ten mentalny rys miał kluczowe znaczenie dla budowania struktur obywatelskich w dobie transformującej się Rosji. Bariery instytucjonalne osłabiały proces ogniskowania się energii społecznej w przestrzeni obywatelskiej, ale to wzmiankowana wyżej samoświadomość miała dla niej kluczowe znaczenie. O ile porządki prawny i instytucjonalny mogą zostać zmienione dzięki inicjatywom obywatelskim, o tyle nawet najbardziej sprzyjające warunki systemowe nie uruchomią mechanizmów obywatelskiej partycypacji i zaangażowania, jeśli nie będą wsparciem dla uświadomionych potrzeb. Fundamentem zmiany jest kapitał

¹³¹ M. Marody, *Od społeczeństwa drugiego obiegu do społeczeństwa obywatelskiego*, „Studia Socjologiczne” 1999, nr 4(155).

¹³² J. Kurczewska, K. Staszyńska, H. Bojar, *op. cit.*, ss. 90–91.

¹³³ W. Adamski, A. Rychard, *Zakończenie, czyli głównie o dynamice kontestacji i partycypacji społecznej w procesach zmiany ustrojowej*, [w:] *Polacy '95. Aktorzy i klienci transformacji*, red. W. Adamski, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1998, ss. 369–370.

społeczny, którego aktywnym probierzem – właśnie aktywność społeczna. Możliwa do uzyskania dzięki „równoczesnej emancypacji i resocjalizacji jednostki, autonomii i solidarności” stanowi klucz do zrozumienia społeczeństwa obywatelskiego, jego instytucji i charakteru podejmowanych w jego przestrzeni działań¹³⁴.

Na podstawie powyższej charakterystyki przeobrażeń na poziomie świadomości, ale również z uwzględnieniem przeszkód będących następstwem transformacji we wszystkich sferach życia społeczno-politycznego i gospodarczego wytypować można zespół barier, które ograniczają, utrudniają bądź uniemożliwiają efektywne funkcjonowanie pozarządowych organizacji niekomercyjnych Federacji Rosyjskiej we współpracy z organami władzy państwowej, municypalnej czy samorządowej.

Gros problemów utrudniających współpracę na linii pozarządowy sektor niekomercyjny-struktury państwowe stanowi przeszkody natury: organizacyjnej, prawnej, finansowej, kadrowej (w tym odnoszące się do osoby lidera), komunikacyjnej/informacyjnej i mentalnej oraz zarządzania. Poniższa tabela 21 przedstawia zestawienie najważniejszych zdiagnozowanych barier.

Tabela 21. Bariery we współpracy pozarządowych organizacji niekomercyjnych z organami władzy państwowej, municypalnej i samorządowej

ORGANIZACYJNE	PRAWNE	FINANSOWE	KADROWE	INFORMACYJNE/ KOMUNIKACYJNE	MENTALNE	ZARZĄDZANIA
brak zaufania ze strony społeczeństwa	sfragmentaryzowane ustawodawstwo	brak stałego źródła finansowania	brak specjalistów do pracy w organizacji	brak jednolitej przestrzeni informacyjnej	paternalizm	brak długofalowej strategii rozwoju sektora
brak zaufania ze strony państwa	niedociągnięcia prawodawstwa	częste zmiany w przepisach podatkowych	brak profesjonalizmu	problem wymiany informacji	partykularyzm	niewykorzystanie potencjału
niewystarczająca podstawa materialna, aby konkurować z innymi NGO	brak inicjatywy ustawodawczej organizacji trzeciego sektora	wysokie składki na fundusz emerytalny	brak doświadczenia	niedrożne kanały komunikacji	klientelizm	krótki okres działalności

¹³⁴ T. Masłyk, *Aktywność obywatelska w społeczeństwie informacyjnym. Perspektywa socjologiczna*, praca doktorska napisana pod kierunkiem prof. zw. dr. hab. L. H. Habera, s. 127.

ORGANIZACYJNE	PRAWNE	FINANSOWE	KADROWE	INFORMACYJNE/ KOMUNIKACYJNE	MENTALNE	ZARZĄDZANIA
kampania na rzecz zmniejszenia finansowania zewnętrznego (zagranicznego) trzeciego sektora	niedopracowane standardy współpracy	brak zachęt podatkowych dla darczyńców, filantropijnych podmiotów prawnych, przekazujących darowizny na rzecz organizacji SO NKO	niejasna procedura naboru pracowników	-	brak zaufania ze strony społeczeństwa	brak umiejętności i doświadczenia w pisaniu grantów
brak zaufania wobec NGOs będącego podmiotem działalności gospodarczej	nieprzewidywalność terminów ogłoszenia konkursów ofert	brak dostępu do innych źródeł finansowania: kredytów, mikrokredytów, pożyczek o niskim oprocentowaniu, dochodów z papierów wartościowych, wynajmu lokali, lokat bankowych, tworzenia własnego kapitału	niejasny status pracowników	-	amatorszczyzna	brak strategii poszukiwania zasobów
brak zaufania wobec NGOs jako ewentualnego partnera w świadczeniu usług w sferze społecznej	brak informacji zwrotnych po złożeniu oferty przez organizację	wpływ źródeł finansowania na profil działalności NGOs	kryzys lidera społecznego	-	rezygnacja wielu działaczy i intelektualistów dawnej opozycji z niezależnej działalności organizacyjnej na rzecz działalności państwowej	brak wyraźnego rozróżnienia między działalnością gospodarczą a niekomercyjną
brak zainteresowania państwa, władz regionalnych i samorządowych rozwojem organizacji	problem braku możliwości odwołania się od decyzji komisji konkursowych	-	realizacja własnych interesów	-	od czasu przełomu coraz mniej osób z wolnym czasem na działalność polityczną lub społeczną	„mentalność grantowa”

ORGANIZACYJNE	PRAWNE	FINANSOWE	KADROWE	INFORMACYJNE/ KOMUNIKACYJNE	MENTALNE	ZARZĄDZANIA
brak spójnej strategii rozwoju dla NGOs	nadmierna restrykcyjność prawna, której towarzyszy brak skutecznej kontroli państwowej nad sektorem społecznym	-	-	-	brak nawyku oddolnego społecznego zaangażowania obywateli <i>pro publico bono</i>	brak stabilności
brak wsparcia i zainteresowania ze strony możliwych sponsorów, struktur biznesowych	-	-	-	-	-	brak mechanizmu oceny funkcjonowania
brak procedur wyłaniania reprezentacji trzeciego sektora na poziomie lokalnym	-	-	-	-	-	-
nacisk na organizacje ze strony struktur państwowych	-	-	-	-	-	-
brak horyzontalnej współpracy pomiędzy NGOs	-	-	-	-	-	-

Źródło: opracowanie własne.

Pozyskane informacje na temat barier pochodzą przede wszystkim z licznych opracowań na temat funkcjonowania pozarządowego sektora niekomercyjnego, których autorami są nie tylko badacze rosyjskiego trzeciego sektora,

ale także sami działacze¹³⁵. Głównymi obiektami zainteresowania badaczy rosyjskich pozostają formy organizacyjno-prawne dopuszczalne przez prawo, zmiany w obrębie prawa, a także problem społecznego zaufania i postrzegania sektora społecznego zarówno przez samych obywateli, jak i przez władze. Równie istotną kwestią poruszaną w sprawie kooperacji z instytucjami państwowymi, regionalnymi i samorządowymi, w tym municypalnymi, jest stopień zaangażowania społecznego – partycypacji obywatelskiej, która pełni *de facto* funkcje barometru nastrojów społecznych. Chociaż oficjalnie władze rosyjskie ignorują panujące w społeczeństwie nastroje społeczne, to jednak przychodzi im to z coraz większą trudnością, zwłaszcza po wydarzeniach przełomu 2011 i 2012 roku.

Na ten temat wypowiedział się m.in. Iwan Radikow, który poddając analizie zjawisko politycznej i obywatelskiej aktywności ludności współczesnej Rosji, wskazał na charakterystyczne bariery, drżące w mentalności społecznej. Diagnozując stan świadomości oraz ograniczenia płynące z przeszkód natury instytucjonalno-prawnej, podkreślił, że w obecnej chwili najbardziej pożądanym, oczekiwanym oraz w silnym stopniu oddziałującym na współczesne społeczeństwo „wydaje się synkretyczny typ uczestnictwa w polityce, co

¹³⁵ И. В. Мерсиянова, Л. И. Якобсон, *Негосударственные некоммерческие организации. Институциональная среда и эффективность деятельности*, Издательский дом ГУ-ВШЭ, Москва 2007; И. В. Мерсиянова, *Третий сектор. Определение, терминология, границы, данные исследований и тенденции развития*, Издательский дом ГУ-ВШЭ, Москва 2007; О. А. Кожевников, *op. cit.*; *Гражданское общество – в поисках пути*, ред. А. Ю. Сунгуров, Санкт-Петербург 1997; *Гражданское общество. Первые шаги*, ред. А. Ю. Сунгуров, «Норма», Санкт-Петербург 1999; *Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах*, т. 1: *Петербургский омбудсман*, т. 2: *Региональный омбудсман*, ред. А. Ю. Сунгуров, Санкт-Петербург 1999; А. Ю. Сунгуров, *На пути к региональному уполномоченному по правам человека*, «Норма», Санкт-Петербург 2000; *Гражданские инициативы и предотвращение коррупции*, ред. А. Ю. Сунгуров, «Норма», Санкт-Петербург 2000; *Участие власти в защите прав человека. Комиссии и Уполномоченные*, ред. А. Ю. Сунгуров, «Норма», Санкт-Петербург 2001; *Защита прав человека на Кавказе. Позиция ученых и правозащитников*, ред. А. Ю. Сунгуров, «Норма», Санкт-Петербург 2002; *Комиссии и Уполномоченные по правам человека. Опыт российских регионов*, ред. А. Ю. Сунгуров, «Норма», Санкт-Петербург 2002; *«Фабрики мысли» и центры публичной политики. Международный и первый российский опыт. Сборник статей*, ред. А. Ю. Сунгуров, «Норма», Санкт-Петербург 2002; *Социальный капитал гражданского общества. Состояние и перспективы развития сектора негосударственных некоммерческих организаций в приграничных территориях современной России*, ред. С. Г. Максимова, ИП Колмогоров И. А., Барнаул 2014; Е. Г. Харитоновна, *«Мемориал» в России. Взаимодействие государства и некоммерческих организаций в вопросах сохранения памяти о жертвах политических репрессий (II половина 1980-х – начало 2000-х гг.)*, ИП Колмогоров И. А., Барнаул 2018.

oznacza połączenie autonomicznej, racjonalnej, samodzielnej i mobilizowanej aktywności obywateli”¹³⁶.

Warto prześledzić w tym miejscu właściwości partycypacji obywateli rosyjskich, albowiem w niej tkwią główne czynniki przyjmowanych przez nich postaw wobec wyzwań dnia codziennego, w tym uczestnictwa w strukturach społecznych oraz politycznych. Również z tego powodu należy potraktować je jako fundament kapitału społecznego, który jest *conditio sine qua non* zrównoważonego rozwoju państwa oraz społeczeństwa, oczywiście przy zachowaniu homeostazy pomiędzy poszczególnymi sektorami nowoczesnego państwa: państwowym, komercyjnym, niekomercyjnym.

Punktem początkowym rozważań nad barierami współpracy na linii państwo-struktury pozarządowych organizacji niekomercyjnych jest teoria Ronalda Ingleharta odnosząca się do wartości i zmian demokratycznych, zachodzących w ulegających procesowi modernizacji i postmodernizacji państwach¹³⁷. Opierając się na teorii Abrahama Masłowa (hierarchizacji potrzeb i ich zaspakajania – od potrzeb fizjologicznych, przez potrzeby bezpieczeństwa, przynależności, uznania, estetyczno-intelektualne, do potrzeb samorealizacji), Inglehart sformułował najpierw dwie bazowe dla swojej koncepcji zmiany międzypokoleniowej hipotezy: „hipotezę braku/niedostatku” (*scarcity hypothesis*) i „hipotezę socjalizacji” (*socialization hypothesis*)¹³⁸, by następnie wyróżnić dwie grupy

¹³⁶ I. Radikow, *Polityczna i obywatelska aktywność ludności współczesnej Rosji*, „Politeja” 2015, nr 34/2: *Studia rosyjskie. Polityka. Kultura polityczna. Stosunki międzynarodowe. Relacje polsko-rosyjskie*, red. A. Demczuk, I. Radikow, A. Dudek, tłum. M. Romanowska, s. 77, https://doi.org/10.12797/Politeja.12.2015.34_2.06.

¹³⁷ Р. Инглхарт, *Постмодерн. Меняющиеся ценности и изменяющиеся общества*, «Полис» 1997, № 4, сс. 6–23.

¹³⁸ „Hipoteza niedostatku” głosi, że „właściwie każdy aspiruje do wolności i autonomii, ale priorytety ludzi odzwierciedlają ich warunki socjoekonomiczne; ludzie mają tendencję do wiązania największej wartości z najbardziej pilnymi potrzebami. Strawa materialna i bezpieczeństwo fizyczne są bezpośrednio powiązane z przetrwaniem, a gdy ich brakuje, ludzie przyznają priorytetowe znaczenie tym właśnie celom „materialnym”; ale w warunkach dobrobytu bardziej prawdopodobne jest, że ludzie podkreślają cele „postmaterialne”, takie jak przynależność, szacunek czy estetyczna i intelektualna satysfakcja. Według „hipotezy socjalizacji” zależność między niedostatkiem materialnym a priorytetami związanymi z wartościami nie ma charakteru natychmiastowego przystosowania: w dużym stopniu podstawowe wartości osoby odzwierciedlają warunki, które przeważały, gdy była niepełnoletnia, i wartości te zmieniają się głównie przez międzypokoleniową wymianę populacji. Choć starsze pokolenia z reguły przekazują swoje wartości dzieciom, jeśli jednak czyjeś bezpośrednie doświadczenie jest niespójne z wartościami kulturowymi wyniesionymi z domu, to mogą one stopniowo ulegać erozji”, cyt. za: R. Inglehart, *Wartości postmaterialne oraz przejście od wartości związanych z przetrwaniem do wartości związanych z wyrażaniem własnego „ja”*, [w:] *Zachowania polityczne*, t. 1, red. R. J. Dalton, H.-D. Klingemann, red. pol. R. Markowski, tłum. T. Płudowski, Oxford University Press, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 281.

wartości, które następują po sobie: materialistyczne i postmaterialistyczne. Zapewnienie poczucia fizycznego, a także ekonomicznego bezpieczeństwa stanowią fundament dla wartości typu materialnego. Do ich grona zaliczyć można takie elementy jak rozwój technologiczny, rozwój gospodarczy, praca, pieniądze (jako podstawa utrzymania), odpowiedzialność państwa za obywateli. Z kolei w ciągu wartości postmaterialistycznych, których oddziaływanie zdecydowanie wzrasta po osiągnięciu przez ludzi bezpieczeństwa ekonomicznego, odnaleźć można m.in. zaufanie, niezależność, ekologię, prawa mniejszości seksualnych, prawa kobiet, wolność wyboru, tolerancję, satysfakcję z życia, samorealizację.

Lata 90. XX wieku w zakresie interpretacji wartości charakterystycznych dla postępującej zmiany pokoleniowej przyniosły przeskok. Prócz zaobserwowanego uprzednio przez Ingleharta procesu przechodzenia od wartości materialistycznych ku postmaterialistycznym dokonuje się zmiana hierarchii wartości w obszarze uznawanych przez społeczeństwo autorytetów. W dobie ery ponowoczesności miejsce tradycji, rodziny, religii zajmuje panowanie racjonalno-legalne sprawowane przez państwo i jego biurokrację, przy czym nieodzowna jest obywatelska, demokratyczna kontrola poczynąń państwa. Proces przejścia od społeczeństwa doby nowoczesności (występowanie wartości materialistycznych) do wspólnoty żyjącej w warunkach ponowoczesności (wartości postmaterialistyczne), którym towarzyszy przemiana w zakresie autorytetów społecznych, interpretowany jest przez Ingleharta jako jeden ze wskaźników modernizacji.

Przyjmując za bazową koncepcję Ingleharta o różnicowaniu się pokoleń, Radikow wysnuł wniosek o różnicowaniu się społeczeństwa rosyjskiego w trzech kolejno występujących po sobie okresach: 1. przechodzenia ku formom industrializacji – cykl „przedindustrialny/doindustrialny”; 2. społeczeństwa industrialnego – cykl „industrialny”; 3. społeczeństwa postindustrialnego – cykl „postindustrialny”.

Okres kształtowania się społeczeństwa radzieckiego w dobie przechodzenia ku formom industrializacji charakteryzował się wektorem ukierunkowanym na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych: mieszkania, żywności, dominacji wartości zorientowanych na przetrwanie, który wynikał przede wszystkim z priorytetowego zadania państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego. „Stabilność, przetrwanie, bezpieczeństwo były dla większości obywateli ważniejsze od praw i swobód obywatelskich”¹³⁹. Prócz tego na postrzeganie otaczającej rzeczywistości w tamtym czasie rzutował celowy nacisk ideologiczny, który dawał poczucie wiary w lepsze jutro. W konsekwencji u pokolenia transformacji industrialnej wykształcił się system aksjologiczny oparty na następujących wartościach: racjonalność, autorytet, porządek, bezpieczeństwo, wspólnotowa forma własności, wartość pracy (człowiek niepracujący stał się nosicielem syndromu pasożytnictwa, zagrażającym całemu systemowi społeczno-politycznemu).

¹³⁹ T. Masłyk, *op. cit.*, s. 127.

Czynnikiem integrującym społeczeństwo w pierwszym cyklu modernizacyjnym stała się koncepcja budowy rozwiniętego socjalizmu.

W przeciwieństwie do obywateli pierwszej fazy industrializacji następne pokolenie zgoła odmiennie podchodziło do kwestii bezpieczeństwa, albowiem dostępność mieszkań, żywności czy innych podstawowych dóbr nie stanowiła większego problemu. Czynnikiem określającym wektor modernizacji społeczeństwa były szybki wzrost i rozwój ogólnego i zawodowego wykształcenia, nauki, kultury i poziomu życia. Migracja ludności do miast i związany z nią awans społeczny generowały takie wartości jak: pracowitość, uczciwość, przyzwoitość, wykształcenie, zdrowie, zdolność i gotowość do innowacji.

Pokolenie drugiego industrialnego cyklu modernizacyjnego wyrastało zgodnie z obowiązującą regułą postępu, w myśl której „każde nowe pokolenie ludzi radzieckich powinno wznosić się na wyższy poziom wykształcenia i ogólnej kultury, rozwoju zawodowego i aktywności obywatelskiej”. Wytworzona podówczas radziecka klasa średnia, składająca się w przeważającej mierze z naukowców i inżynierów zaawansowanych branż przemysłu, stała się nośnikiem postawy konformistycznej, która z czasem zaczęła nabierać coraz bardziej krytycznego wobec władz charakteru. Przemianie tej sprzyjała oparta na wektorze ideologicznym partycypacja obywatelska, formalnie gwarantująca aktywność społeczno-polityczną radzieckiej klasie średniej. W konsekwencji pojawiły się stale powiększające się apatie polityczna i społeczna oraz polityczny i ideologiczny nihilizm w świadomości społecznej. Końcowy etap modernizacji społecznej drugiego cyklu przyniósł rezygnację z ideologii państwowej, jej zakaz w czasach poradzieckich, zanik klasy średniej lub jej demoralizację, brak planowych i konsekwentnych działań na rzecz stworzenia nowej kultury demokratycznej społeczeństwa. W konsekwencji doszło „do powstania grup społecznych mających najróżniejsze postawy osobiste i polityczne, które niejednokrotnie okazywały się wrogo nastawione wobec państwa rosyjskiego”¹⁴⁰.

Na temat tej zaskakującej metamorfozy społecznej wypowiedział się socjolog Piotr Sztompka, który analizując zjawisko przechodzenia z modelu społeczeństwa komunistycznego ku demokratycznemu, podkreślił, że właściwością okresu transformacji był dysonans kulturowy, bezpośrednio oddziałujący na obowiązujący system aksjologiczny. Owa zmiana kulturowa, której dysonans kulturowy jest niejako jej przejawem, towarzyszy rewolucjom, przełomom ustrojowym, radykalnym innowacjom technicznym. Ponieważ państwo rosyjskie mimo upływu 27 lat od zainicjowanej zmiany systemowej nadal podlega procesowi transformacji, to można o nim powiedzieć, że przejściowość stanowi jego immanentną cechę. Znajduje to odniesienie zarówno do sfery instytucjonalno-prawnej, jak i społecznego systemu aksjologicznego. Powstała bowiem „hybryda” łączy w sobie

¹⁴⁰ I. Radikow, *op. cit.*, ss. 66–67.

zarówno stare elementy obu systemów, jak i te pochodzące z importu, ale także zupełnie nowo powstałe, charakterystyczne wyłącznie dla konkretnego systemu społeczno-politycznego, gospodarczego, kulturowego, aksjologicznego i konfesyjnego. W tych okolicznościach obserwujemy stale występujące napięcia i konflikty aksjonormatywne, będące przejawem dużo wolniej przebiegającej modernizacji¹⁴¹. Zachodzące od tamtej pory przeobrażenia w sferze wartości społecznych można przedstawić za pomocą poniższej tabeli 22.

Tabela 22. Dysonans kulturowy społeczeństw w dobie transformacji

Kultura realnego socjalizmu	↔	Kultura demokratyczna i rynkowa
kolektywizm	↔	indywidualizm
egalitaryzm	↔	merytokracja
przeciętność	↔	sukces
pewność i bezpieczeństwo	↔	ryzyko
los	↔	sprawstwo
opiekuńczość	↔	życie na własny rachunek
obwinianie systemu	↔	własna odpowiedzialność
pasywna prywatność	↔	uczestnictwo publiczne
zanurzenie w przeszłości	↔	orientacja ku przyszłości

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2012, s. 337.

Obecny cykl modernizacyjny społeczeństwa rosyjskiego można określić jako postindustrialny i jako taki generuje on określone problemy. W przeciwieństwie do rozwiniętych państw Europy Zachodniej, Ameryki Północnej czy Azji Rosja nie wykorzystuje wiedzy, będącej źródłem innowacyjności i decyzji politycznych. Nie traktując jej również jako pełnowartościowego produktu i zasobu strategicznego, cofa się w swoim rozwoju – następuje odwrót od modelu gospodarki postindustrialnej. Główny problem Rosji przejawiał się w tym, że „społeczeństwo industrialne z jego podstawami aksjologicznymi przechodzi istotną transformację, natomiast gospodarka kraju jest coraz mniej konkurencyjna na rynku światowym”¹⁴². Przyczyna tego stanu rzeczy tkwi w niewytworzeniu przez de-

¹⁴¹ P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2012, ss. 336–337.

¹⁴² T. Masłyk, *op. cit.*, s. 127.

cydentów podstawowych warunków niezbędnych do przejścia w stadium post-industrialnego rozwoju. Po pierwsze, nie zapewniono powszechnego wzrostu dobrobytu i wysokiego standardu życia. Po drugie, nie rozwinęły się nowe formy produkcji, wymagające opanowania coraz większej ilości informacji, generujące pilną potrzebę stałego wzrostu poziomu wykształcenia i akumulacji nowej wiedzy. Po trzecie, posiadanie informacji oraz zdolność do wytwarzania nowej wiedzy nie stały się źródłem uznania społecznego¹⁴³. Po czwarte, „należy zwrócić uwagę na stworzenie zupełnie nowych, opartych na osiągnięciach rewolucji naukowo-technicznej sposobach produkcji, zarządzania produkcją, transportem i samym społeczeństwem. Założenia te można zrealizować tylko poprzez automatyzację, robotyzację i zastosowanie technologii informatycznych produkcji” – podsumowuje Radikow¹⁴⁴. Proces znacznego zróżnicowania systemów wartości charakterystycznych dla kilku wzmiankowanych powyżej pokoleń społeczeństwa rosyjskiego nie ulegnie dalszemu pogłębieniu, albowiem bez znaczącego wzrostu stopy życiowej obywateli ich oczekiwania także pozostaną niezmiennie. Na ten fakt zwrócili uwagę Ronald Inglehart i Christian Welzel, którzy analizowali zjawisko fluktuacji systemów wartości w dobie trwającej obecnie modernizacji¹⁴⁵.

Egzemplifikacją takiego zagubienia w procesie różnicowania się społeczeństwa na przestrzeni zachodzących cykli modernizacyjnych może być pojęcie obywatela. Konstytucyjne zasady „demokratycznego państwa prawa”, „prawa i wolności człowieka i obywatela” czy „republikańska forma rządów”, mimo że legły u podstaw nowego porządku prawnego współczesnej Federacji Rosyjskiej, w życiu zwykłego obywatela rosyjskiego nie zmieniły za wiele. Wynikało to ze zbiorowych wyobrażeń obywateli i ich elit o samej demokracji czy sposobach jej krzewienia. Dominowały dość powierzchowne i idealistyczne przekonania, które nie tylko odzwierciedlały dominujący model patriarchalno-poddańczej kultury politycznej, ale także postawy czysto klientelistycznej względem państwa. Miejsce inicjatywy własnej i samodzielnego działania nadal zajmował „dobry i mądry car”, który jak ojciec (*pater*) zatroszczy się o swoich poddanych. Nałożenie się na siebie trzech systemów aksjologicznych społeczeństwa rosyjskiego skutkowało implikacjami odwrotnymi do zamierzonych, albowiem z wielu dziedzin życia społecznego w ogóle zniknęły pojęcia, w oparciu o które słowa i czyny danej osoby poddawane były ocenie moralnej, a w ostatecznym rozrachunku określały stabilność państwa. W ten sposób w świadomości Rosjan zaszły zmiany, które

¹⁴³ В. Л. Иноземцев, *За пределами экономического общества. Постиндустриальные теории и постэкономические тенденции в современном мире*, Academia – Наука, Москва 1998, с. 326.

¹⁴⁴ I. Radikow, *op. cit.*, ss. 66–67.

¹⁴⁵ Р. Инглхарт, К. Вельцель, *Модернизация, культурные изменения и демократия. Последовательность человеческого развития*, Новое издательство, Москва 2011, с. 147.

rzutować zaczęły na zatarcie różnic pomiędzy dobrem a złem, często zmieniając znak plus na minus biegunów etycznych:

- wyeliminowanie poprzez kulturę masową poczucia wstydu i sumienia;
- pojawienie się syndromu zysku;
- zmiana stosunku do pracy;
- obniżenie roli życia ludzkiego;
- degradacja instytucji rodziny;
- wzrost poczucia odrębności w grupach społecznych¹⁴⁶.

Powyższe rozważania są przejawem przeobrażeń, które w konsekwencji doprowadziły do wykształcenia się w społeczeństwie rosyjskim tendencji znamiennych stopień zaangażowania obywateli w procesy społeczno-politycznej aktywności. Podłożem dla ich rozwoju stał się okres ponad dwu ostatnich dekad, który niestety nie stał się zaczynem dla ukształtowania się nowej kultury politycznej, zgoła odmiennej od dotychczasowej. Ponadto pojawiły się niezamierzone skutki transformacji, której założenia były wdrażane bez udziału społeczeństwa, w postaci „rozczarowania demokracją”. To właśnie one przełożyły się na wytworzenie barier dla społecznego i politycznego zaangażowania się obywateli rosyjskich. Obywatele, zajmując w dalszym ciągu wyczekującą, bierną postawę, rezygnują w ten sposób z przynależnych praw aktywnego kształtowania sceny życia politycznego. Świadomość działania jako czynnika determinującego optymalny rozwój państwa i społeczeństwa, dość powierzchowna, ulega interioryzacji dopiero w sytuacji bezpośredniego zetknięcia się z systemem państwa.

Na przeszkodzie efektywnej współpracy pomiędzy pozarządowym sektorem niekomercyjnym stanowiącym jeden z elementów trialistycznej koncepcji nowoczesnego (efektywnego) państwa, trzecim społecznym sektorem, a pierwszym sektorem państwowym stoi we współczesnym społeczeństwie rosyjskim system hamulców, które można sklasyfikować w poniższy sposób:

- 1. postrzeganie polityki jako wyalienowanej od społeczeństwa sfery działalności „elity rządzącej” i jej najbliższego otoczenia (działaczy i wolontariuszy partii politycznych, pracowników środków komunikacji społecznej, analityków, specjalistów od kreowania wizerunku):**
 - a) brak finansowych i zawodowych perspektyw dla podejmowania aktywności obywatelskiej przez osoby nią zainteresowane,
 - b) brak motywacji dla altruistów, którzy chcieliby wpływać na otaczającą rzeczywistość;
- 2. dezawuacja idei osiągniętej stabilności i wyraźnej tendencji wzrostowej we wszystkich sferach życia społecznego:**
 - a) dominujący pogląd o spowalnianiu rosyjskiej gospodarki, degradacji jej struktury, niewypełnianiu podejmowanych w kraju decyzji, irracjonalnym

¹⁴⁶ I. Radikow, *op. cit.*, ss. 68–70.

dążeniu kierownictwa do ciągłej zmiany „reguł gry” na tle masowej defraudacji środków budżetowych i prób maskowania braku rzeczywistych działań demagogią polityczną,

- b) pogląd o przekształceniu aparatu państwowego w korporację, ukierunkowaną przede wszystkim na realizację prywatnych interesów,
- c) zmniejszenie aktywności gospodarczej ludności Rosji inicjuje pozytywne dążenie do udoskonalenia lub zmiany porządku społeczno-gospodarczego i politycznego, instytucji społeczno-gospodarczych i politycznych,
- d) generowanie bierności politycznej, a nawet apatii i rozczarowania instytucjami politycznymi;

3. zmiana modelu mobilizacji obywatelskiej w dotychczasowej formie na rzecz wzrostu partycypacji obywatelskiej:

- a) odejście od konformizmu przejawiającego się w:
 - podatności ludzi na realne lub wyimaginowane naciski,
 - milczącej zgodzie większości na działania władzy,
 - skłonności do unikania samodzielnych decyzji,
 - pasywnym, pokornym przyjmowaniu gotowych rozwiązań, standardów postępowania i ocen,
 - poszerzaniu pasywnej bazy wsparcia władzy, zapewniając w ten sposób polityczną stabilność i równowagę w oparciu o *status quo*,
- b) wzrost społeczno-politycznej partycypacji, która charakteryzuje się:
 - świadomością działań,
 - motywacją proobywatelską,
 - odejściem od realizacji osobistych interesów na rzecz dobra wspólnego,
 - aktywnością nawet wbrew władzy;

4. pojawienie się nieformalnej oddolnej samoorganizacji, wolontariatu i „ruchów jednego postulatu”:

- a) dążenie do wypowiedzania żądań społecznych bezpośrednich, dzięki odrębnym od państwa i partii ruchom społecznym,
- b) odmowa społeczeństwa, aby służyć jako zdyscyplinowane „wojsko” polityków,
- c) umożliwienie dostępu do procesu decyzyjnego zarówno nowym aktorom politycznym, jak i całej plejadzie młodych aktywistów;

5. młodzież jako aktywny uczestnik ruchów protestu, który żywo reaguje na różne innowacyjne zmiany w polityce:

- a) dojście do głosu pokolenia postradzieckiego, pozbawionego strachu przed władzą, przed wolnym wyborem,
- b) udział młodych w procesach wewnątrzpolitycznych nie jest motywowany przez minimum swobód politycznych, lecz przez dążenie do rzeczywistej demokracji, opartej na uczciwym i realnie alternatywnym wybieraniu władzy;

6. pojawienie się możliwości działalności pozapolitycznej obywateli:

- a) nieefektywność wyborów jako mechanizmu dialogu z obywatelami ani kształtowania platform politycznych pozwalających uzupełnić zapas zaufania;
- b) nowe formy uczestnictwa obywateli w procesie partycypacji obywatelskiej:
 - referendum – rozstrzyganie istotnych społecznie kwestii, których decyzje są wiążące i nie wymagają dodatkowego zatwierdzenia,
 - konsultacje społeczne – organizowane w sprawach budzących zainteresowanie społeczeństwa pozwalają poznać opinię na temat przedstawianych projektów rozwiązań i służą do wypracowywania propozycji i rekomendacji obywateli. Warto zauważyć, że ze względu na częsty wybór niereprezentatywnej próby mieszkańców opinia wybranych może być wykorzystywana do forsowania „potrzebnych” decyzji,
 - obywatelskie inicjatywy wyborcze – prawo obywatela do złożenia na ręce deputowanego propozycji dotyczących przyjęcia lub zmiany prawa;

7. upaństwowienie samorządu terytorialnego jako bariera samoorganizacji społeczeństwa rosyjskiego na poziomie aktywności lokalnej:

- a) samorząd terytorialny – jedna z podstaw każdego systemu demokratycznego to:
 - pierwsza lekcja zaangażowania w sprawy publiczne,
 - rezerwuar zasobów kadrowych dla polityki państwowej i administracji,
- b) bardzo duża słabość instytucji samorządu, która przekłada się na:
 - ograniczanie potencjału ludności,
 - uniemożliwianie brania bezpośredniego udziału w dyskusji na temat wspólnych spraw,
 - generowanie nastrojów zależności,
 - osłabianie potencjału samego państwa,
- c) uzależnienie finansowe samorządów od środków państwowych – samorząd nie jest w stanie pokryć z własnych dochodów wydatków, które wynikają z zobowiązań nałożonych na niego przez prawo,
- d) potwierdzenie przez charakterystyczną dla Rosji słabość instytucji politycznych i w związku z tym zwiększoną rolę jednostki niemożności zrealizowania partnerstwa władzy i obywateli na poziomie lokalnym;

8. ruch protestu we współczesnej Rosji postrzegany jako:

- a) sposób wywierania presji na władze państwowe,
- b) sposób obywatelskiej samorealizacji,
- c) masowy brak zgody i nieprzyjęcie przez naród obecnego systemu politycznego,
- d) stopniowe przechodzenie kraju na nowy etap rozwoju z nieznanym dotychczas poziomem dojrzałości obywatelskiej i gotowością kół rządzących, aby nie tylko wysłuchiwać, lecz także brać pod uwagę potrzeby społeczne,

- e) niezgoda narodu na niedemokratyczne metody sprawowania władzy,
- f) reakcja na naruszanie praw narodu i wolności,
- g) polityczne protesty, podczas których wysuwane były żądania polityczne szeroko komentowane w mediach krajowych tylko wtedy, kiedy ich epicentrum znajdowało się w stolicy,
- h) forma aktywności obywatelskiej nieograniczająca się tylko do nowej warstwy – „kreatywnej” klasy moskiewskiej,
- i) bunt – postrzegany jako „wyższa” forma akcji protestacyjnej. W sytuacji zignorowania przez władze centralne protestów społecznych obywatele dali temu wyraz podczas wyborów parlamentarnych, które nabrały charakteru politycznego głosowania – jak to miało miejsce w dobie pierestrojki: wskaźniki partii rządzącej – Jedynej Rosji – były najniższe w tych regionach, zaś na kartach do głosowania obywatele pisemnie wyrażali swoje zdanie, dopisując swoje uwagi;

Tabela 23. Ruchy protestu jako formy samoorganizacji obywatelskiej we współczesnej Rosji

Forma samoorganizacji obywatelskiej	Przykłady
samochodowe akcje protestacyjne	rajd samochodowy Biały Krąg (3 tys. samochodów)
bezterminowe obozy opozycji	„Okupuj Arbat” (<i>Оккупай Арбат</i>) – Moskwa, pod pomnikiem Bułata Okudźawy „Okupuj Abaja” (<i>Оккупай Абай</i>) – Moskwa, w parku na Czistych Prudach pod pomnikiem kazachskiego poety Abaja Kunanbajewa
ogólnorosyjskie akcje protestu	przeciwko oficjalnym wynikom wyborów do Dumy Państwowej – Ruch protestacyjny (<i>«болотная революция»</i>) 2011–2013; przeciw korupcji – <i>«Всех здесь заберут»</i> 2017; przeciw wzrostowi opłat komunalnych; przeciwko komercjalizacji sfery społecznej – <i>«Марш несогласных»</i> (2005–2009), <i>«Он нам не царь»</i> 5 maja 2018; strajki kierowców ciężarówek (tirów) przeciwko systemowi „Platon” 2017 przeciwko reformie emerytalnej 2018
„kontrolne spacery”	sprawdzenie, czy władze respektują prawo do wolności zgromadzeń
masowe protesty w poszczególnych regionach (których interesy obywateli zostały zmarginalizowane przez władze centralne)	Kuźnieckie Zagłębie Węglowe – lata 90.; przeciwko budowie ropociągu wzdłuż jeziora Bajkał – 2006; przeciwko zakazowi poruszania się samochodów z kierownicą po prawej stronie; przeciwko zabudowie punktowej; przeciwko funkcjonowaniu Bajkalskiego Kombinatoru Celulozowo-Papierniczego; przeciwko budowie drogi przez las w Chimkach

Forma samoorganizacji obywatelskiej	Przykłady
obozy ruchów protestu w regionach kraju w ramach procesu „federalizacji protestów”	Nowosybirsk Obwód Niżnienowgorodzki Karelia Wołgograd Syberia Daleki Wschód Obwód Twerski
mityngi, pochody, marsze wolności	„Antypomarańczowy miting” («Антиоранжевый митинг») 2012 przeciwko „błotnej rewolucji” («болотная революция»); „Ludowy Marsz” («Народный марш»), „Marsz Miliona” («Марш миллиона») lub „Marsz Milionów” («Марш миллионов») przeciwko inauguracji Władimira W. Putina 6 maja 2012; mityng przeciw ustawie o renowacji pod hasłem „Za prawa Moskwan” 28 maja 2017
pikiety jednoosobowe	przeciwko łamaniu praw obywatelskich przez organy władzy i sytuacji wprowadzenia zakazu zgromadzeń bez uprzedniej ich rejestracji
ruchy sieciowe	<i>flash mob</i> – krótka, nietrwała forma działania zbiorowego – 3 października 2011 roku. Jedyna Rosja zorganizowała akcję przemarszu grupy młodzieży i mieszkańców w strojach narodowych na znak jedności wieloetnicznej wspólnoty; akcja odbyła się, lecz nie została w ogóle dostrzeżona w Internecie; <i>politmob</i> – działania zorientowane społecznie lub politycznie: kampania związana z Łukoilem, kiedy to blogerzy rosyjscy umieszczali na swoich blogach awatar o charakterze protestacyjnym, wyrażali sprzeciw wobec bezkarności dyrektora tej kompanii, który spowodował wypadek

Źródło: opracowanie własne.

9. zwiększony udział komunikacji wirtualnej w organizacji aktywności obywatelskiej:

- ważny kanał manifestacji postaw obywatelskich,
- multiplikatory niezadowolenia społecznego,
- organizacja interesu społecznego,
- środek propagandy¹⁴⁷.

Podsumowując rozważania dotyczące barier kooperacji na linii organy władzy państwowej-pozarządowe organizacje niekomercyjne stwierdzić należy, że zdiagnozowane problemy mają naturę dualistyczną. Z jednej strony są one charakterystyczne dla doświadczeń Zachodu, z drugiej stanowią odzwierciedlenie endogennych źródeł jej pochodzenia. Analiza nie byłaby jednak pełna, jeśli nie uwzględniłoby się faktu, iż odpowiedzialna za kształtowanie się postaw par-

¹⁴⁷ *Ibidem*, ss. 72–77.

typowych w społeczeństwie rosyjskim kultura polityczna sama pozostała niezmienna. Wraz z przeobrażeniami społeczno-ekonomicznymi i politycznymi, którym ulegają obywatele, przemianie podlega także perspektywa oceny funkcjonujących modeli społecznego, gospodarczego i politycznego państwa. Chociaż nie może ona być porównywana do doświadczeń społeczeństw państw o utrwalonej demokracji, to jednak wykazuje ewidentną tendencję wzrostową, co skutkuje podniesieniem świadomości obywatelskiej. W procesie ścierania się interesów państwa i społeczeństwa rosyjskiego wytwarza się poczucie współodpowiedzialności za wspólny los, własne dobro, osobisty interes, państwo. Chociaż nadal w układzie państwo-sektor społeczny dominującą pozycję zajmuje państwo, to jednak układ ten nie jest odzwierciedleniem rosnącej asymetrii, a raczej przypomina walkę o wypracowanie i utrzymanie *modus vivendi* gwarantującego efektywne zarządzanie państwem, które przełoży się na wzrost poczucia bezpieczeństwa i poziom życia obywateli Federacji Rosyjskiej.

4. Modele interakcji pomiędzy państwem a niekomercyjnym sektorem pozarządowym

We współczesnej Rosji stanowią one wypadkową tradycji relacji pomiędzy sektorami pierwszym – państwowym – a trzecim – społecznym wywodzącym się zarówno z praktyki zachodnich i wschodnich społeczeństw, lecz i odwzorowującym doświadczenia rodzime. Podejmując się analizy kooperacji tychże podmiotów, należy mieć na uwadze rozwiązania egzogenne, albowiem w zachodzącym od 27 lat procesie modernizacji, wspólnie z endogennymi tradycjami, tworzą fundament modelu nowoczesnego państwa, opartego na równowadze trzech sektorów.

W oparciu o europejskie doświadczenia w zakresie definiowania sektora społecznego przy zastosowaniu francuskiej *économie sociale* (francuska gospodarka społeczna, wspólnotowa), niemieckiej zasady pomocniczości (niemiecka koncepcja akcentująca prywatne świadczenie usług społecznych i polityczną decentralizację), włoskiej koncepcji asocjacionizmu i szwedzkiej koncepcji ruchów społecznych (obie, opierając się na „szerokim zapleczu społecznym, odwołując się do lokalnej pracy organizacyjnej, budowania wspólnot i demokratycznej inkluzji”¹⁴⁸) można wytypować charakterystyczne modele współpracy na linii państwo-trzeci sektor w państwach trzecich, z których bezpośrednio czerpią rosyjscy decydenci polityczni i społeczni.

¹⁴⁸ H. Anheier, S. Mertens, *Sektor non-profit w perspektywie międzynarodowej i europejskiej. D: dane, teoria i statystyka*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*, red. A. Gałązka, J. Herbst, tłum. J. Popowski, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006, s. 72.

Uwzględniając uwarunkowania rozwoju sektora pozarządowego w Europie, takie jak: tradycje rozwoju, podstawy prawne regulujące jego działania, rola i znaczenia w systemie społeczno-politycznym, wskazać można pięć głównych modeli funkcjonowania sektora pozarządowego:

1. rezydualny (anglosaski bądź liberalny) występujący w dwu wariantach;
2. kontynentalny (korporacyjny i etatystyczny);
3. skandynawski (instytucjonalny, socjaldemokratyczny);
4. śródziemnomorski (rudymenarny);
5. Europy Środkowo-Wschodniej¹⁴⁹.

Prowadzi to oczywiście do dwu konstatacji: po pierwsze, zaprezentowane modele różnicują się wewnętrznie, po drugie, przywołana typologia nie wyczerpuje całego *spectrum* jego zróżnicowania.

Przechodząc do analizy występujących w rosyjskiej rzeczywistości modeli oddziaływania pomiędzy strukturami organów władzy państwowej a pozarządowego sektora niekomercyjnego, warto przybliżyć powyższe modele, albowiem, jak wspomniano wcześniej, stały się i nadal pozostają swoistego rodzaju matrycą kooperacji.

Tabela 24. Modele trzeciego sektora w Europie

Model	Charakterystyka	Formy organizacyjne	Państwa
Rezydualny	Zaspokajanie potrzeb jest zadaniem przede wszystkim samych obywateli, którzy potrzebne im świadczenia kupują na rynku usług. Model ten nawiązuje do idei państwa minimalnego, która zakłada, że organizacje pozarządowe skupiają się przede wszystkim na aktywizowaniu obywateli – bardzo duże znaczenie filantropii i wolontariatu, państwo zaś tworzy sieć zabezpieczającą tych, dla których niewystarczające okazały się samodzielne wysiłki	zarejestrowane, uznane <i>charities</i> : trust (bez osobowości prawnej), stowarzyszenie niezarejestrowane (bez osobowości prawnej) i spółka z o.o., szkoły prywatne, szpitale i stowarzyszenia mieszkaniowe; <i>exemt charities</i> : uniwersytety i politechniki, komisje kościelne oraz organizacje będące w Rejestrze Towarzystw Pomocy Wzajemnej; organizacje „niedobroczynne” (<i>non-charitable</i>): organizacje polityczne bądź przedsiębiorstwa społeczne nienastawione na realizację celów dobroczynnych	Wielka Brytania, USA

¹⁴⁹ J. Wygnański, M. Gumkowska, *Modele III Sektora w Europie*, [w:] *Elementarz III sektora*, red. A. Gałązka, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005, ss. 112–114.

Model	Charakterystyka	Formy organizacyjne	Państwa
Kontynentalny	Fundamenty modelu korporacyjnego stworzone zostały w dobie rządów kanclerza Ottona von Bismarcka. Kwestie zabezpieczenia społecznego rozwiązuje się w nim za pomocą ubezpieczenia, które obywatele opłacają w okresie aktywności zawodowej i z którego mają się utrzymywać w czasie, kiedy pracy tej nie będą już mogli wykonywać. W ten sposób państwo gwarantuje podstawowe świadczenia socjalne, jednak większość zadań z tego zakresu powierza organizacjom pozarządowym i religijnym. Dzieje się tak dlatego, ponieważ niezwykle istotnym elementem tego modelu jest zastosowanie zasady pomocniczości w jej radykalnej interpretacji – przyznającej formalnie pierwszeństwo w dostarczaniu usług organizacjom społecznym i kościołom. Zasada pomocniczości jest silnie zakorzeniona w niemieckiej tradycji samorządności wspólnot lokalnych, ale ma także związek z doktryną neutralności państwa w stosunku do różnych grup wyznaniowych, które tworzą własne podsystemy instytucji społecznych, adresujące swe usługi do danej grupy (przedszkola, szkoły, domy opieki, związki zawodowe, gazety, stacje radiowe)	model korporacyjny: instytucje członkowskie (np. kluby sportowe, izby przemysłowe czy organizacje religijne) oraz nieczłonkowskie (fundacje, fundusze – trusty, zrzeszenia prawa publicznego – uniwersytety, szkoły, publiczne fundusze ubezpieczeniowe); stowarzyszenia zarejestrowane i niezarejestrowane; stowarzyszenia prawa prywatnego i zrzeszenia prawa publicznego; fundacje prawa publicznego bądź prywatnego; spółdzielnie; model etatystyczny: spółdzielnie, towarzystwa wzajemnościowe oraz stowarzyszenia o celach ekonomicznych; stowarzyszenia zarejestrowane, niezarejestrowane (np. kościoły, grupy nieformalne) oraz użyteczności publicznej; fundacje niekapitałowe, prowadzące bezpośrednią działalność	korporacyjny w Niemczech, Austrii, Holandii, Szwajcarii etatystyczny we Francji i częściowo w Belgii
Skandynawski	Przypisuje stosunkowo najmniej rolę organizacjom pozarządowym. W tzw. państwie opiekuńczym aktywność państwowych służb społecznych nie pozostawia wiele miejsca na włączenie się organizacji pozarządowych w realizację zadań z zakresu polityki społecznej. Jednak olbrzymie koszty ekonomiczne takiego modelu państwa zmuszają ostatnio do jego rewizji i przejęcia części zadań przez organizacje pozarządowe. Ograniczone funkcje sektora pozarządowego w realizacji zadań z zakresu polityki społecznej nie oznaczają bynajmniej automatycznie jego słabości, a jedynie inny jego charakter. Liczne organizacje	fundacje; stowarzyszenia o celach <i>non profit</i> ; stowarzyszenia o celach <i>for profit</i> (<i>ekonomisk</i>)	Szwecja, Dania, Norwegia, Finlandia

Model	Charakterystyka	Formy organizacyjne	Państwa
Skandynawski	pozarządowe działają aktywnie w dziedzinach takich jak: rzecznictwo, działalność humanitarna poza granicami kraju, ochrona lokalnych tradycji, edukacja i rekreacja. Sektor pozarządowy jest w większym niż gdzie indziej stopniu oparty na działalności wolontariackiej, albowiem organizacje rzadziej prowadzą działalność w sposób ciągły, świadcząc usługi i zatrudniając stały personel		
Śródziemnomorski	Model rudymenarny praktykowany jest w mniej zamożnych państwach UE. Państwowy system zabezpieczenia społecznego miał tradycyjnie dość ograniczony charakter. Nie udało się tam osiągnąć modelu pełnego zatrudnienia, a pomoc socjalna uzupełniana była aktywnością charytatywną kościoła i organizacji społecznych. Obecnie zasady podziału pracy gwałtownie się zmieniają. W szczególności dotyczy to Irlandii, w której organizacje działające na polu szeroko rozumianej pomocy społecznej przy wykorzystaniu środków z UE znacznie zwiększyły zakres swych czynności. We Włoszech natomiast bardzo aktywnie prowadzone są działania z zakresu tzw. ekonomii społecznej	spółdzielnie socjalne	Irlandia, Hiszpania, Grecja, Portugalia, Włochy
Europy Środkowo-Wschodniej	Wspólne jest doświadczenie pół wieku rządów autorytarnych i blokad samoorganizacji społecznej, skutkujące niedorozwojem struktur pośredniczących. Rola i relacje trzeciego sektora z instytucjami państwa mają podobny – asymetryczny – charakter. Trzeci sektor odgrywa tu rolę swoistego dodatku do państwa, uzupełniającego, na dyktowanych przez polityków i administrację warunkach, publiczny system świadczenia usług społecznych. Organizacje pozarządowe dopuszcza się do działania tam, gdzie państwo nie działa lub nie chce działać	stowarzyszenia; fundacje; spółdzielnie	Polska, Czechy, Węgry, Słowacja, Ukraina, Chorwacja, Słowenia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Wygnański, M. Gumkowska, *Modele III Sektora w Europie*, [w:] *Elementarz trzeciego sektora*, red. A. Gałązka, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005, ss. 112–114; R. Skrzypiec, *Trzeci Sektor w Europie*, ss. 6–15, [on-line:] www.ngo.us.edu.pl/skrypt/V – 27 XII 2018.

Na bazie powyżej przywołanych modeli charakterystycznych dla państw Zachodu badacze rosyjscy podjęli się trudnego zadania umiejscowienia w otaczającej rzeczywistości kształtującego się społeczeństwa obywatelskiego, utożsamianego z działalnością i funkcjonowaniem pozarządowego sektora niekomercyjnego.

Ponieważ instytucjonalną bazę rosyjskiego społeczeństwa obywatelskiego stanowi całokształt pozarządowych stowarzyszeń, obywatele, którzy występują w roli nosicieli określonej ideologii i kultury, skłonni są do przejawiania zmysłu samoorganizacji, inicjatywy, solidarności, współpracy. Inną właściwością tworzonych oddolnie przez obywateli formacji społecznych jest ich modularność, która oznacza zdolność do skutecznej integracji z instytucjami publicznymi w celu rozwiązywania własnych problemów i zaspokojenia ich interesów. Z tych też względów ich zaangażowanie, przyjmując określone układy interakcji na linii państwo-pozarządowe organizacje niekomercyjne, zorientowane na aktywność na polach społecznym, politycznym, duchowym, kulturowym i informacyjnym może przyjmować określone formy prawno-organizacyjne:

1. na polu społecznym odpowiedzialnym za reprezentowanie i obronę społeczno-ekonomicznych praw obywateli – organizacje zawodowe, komitety matek żołnierzy, stowarzyszenia inwalidów, organizacje dobroczynne, stowarzyszenia samopomocowe, wspólnoty pracownicze i inne organizacje o nachyleniu społecznym;
2. na polu politycznym realizujące polityczne cele – partie polityczne, organizacje i ruchy o różnorodnej ideologicznej orientacji (prawicowe, lewicowe i centrowe), samorząd terytorialny oraz związki zawodowe, które przynależą zarówno do sfery ekonomicznej i politycznej aktywności społecznej;
3. na polu duchowo-kulturowym, które nie mają charakteru politycznego – pozarządowe instytucje kultury (biblioteki, muzea, teatry), organizacje i związki twórców (pisarzy, dziennikarzy), instytucje edukacyjne działające w sferach muzyki, teatru i kinematografii, kluby sportowe, związki i federacje związków, kościoły i religijne organizacje wyznaniowe;
4. na polu informacyjnym – tradycyjne środki masowej informacji: gazety, czasopisma, radio, telewizja oraz nowoczesne: serwisy i strony internetowe.

Istnieje bliski związek między społeczeństwem obywatelskim a sektorem publicznym, od którego jakości zależy poziom demokracji w państwie, dojrzałość społeczeństwa obywatelskiego, a w konsekwencji – jakość życia społeczeństwa jako całości. Z tego faktu decydenci zdawali sobie sprawę od samego początku, ale dopiero u zarania XXI wieku podjęto działania w kierunku udzielenia konkretnego wsparcia dla społecznie zorientowanej działalności sektora społecznego. Regulacje prawne, które legły u podstaw nowej strategii państwa w zakresie tak zdefiniowanej polityki wewnętrznej, stanowią: znowelizowana ustawa federalna

o organizacjach niekomercyjnych¹⁵⁰ oraz federalne ustawy o ogólnych zasadach organizacji organów ustawodawczych (przedstawicielskich) i wykonawczych władzy państwowej podmiotów wchodzących w skład Federacji Rosyjskiej¹⁵¹, o ogólnych zasadach organizacji samorządu terytorialnego w Federacji Rosyjskiej¹⁵² i o ochronie konkurencji¹⁵³.

Wykładnia prawna znówelizowanej ustawy o NKO odwołuje się do kilku rudymenarnych norm, na których ustawodawca oparł się, formułując nowy porządek prawno-konstytucyjny. Wypełniając cele zorientowane na zaspokojenie potrzeb społecznych, organizacjom tym zagwarantowano już na poziomie obowiązującej ustawy zasadniczej prawa:

1. zrzeszania się;
2. swobody działalności ekonomicznej zarówno w stosunku do podmiotów indywidualnych, jak i zbiorowych;
3. zwracania się do władz państwowych i lokalnych – samorządowych;
4. publicznego manifestowania poglądów na drodze organizowania mitingów i demonstracji;
5. udziału w zarządzaniu sprawami państwa na poziomie polityki i na poziomie realizacji zadań społecznych¹⁵⁴.

Ustawa o organizacjach niekomercyjnych w zakresie dopuszczalnym prawem form organizacyjnych prócz wspomnianych powyżej organizacji – stowarzyszeń społecznych i religijnych oraz fundacji – przewidywała, że organizacje *non profit* mogą występować w formacjach, które zagwarantują realizację celów socjalnych, charytatywnych, kulturalnych, oświatowych, naukowych oraz związanych z zarządzaniem. W szeregu form wymienionych przez ustawodawcę, a przez to upoważnionych do wykonywania ważkich zadań społecznych znalazły się: Społeczności Rdzennych Małolicznych Narodów Federacji Rosyjskiej, społeczności kozackie, niekomercyjne spółki partnerskie, instytucje, autonomiczne organizacje niekomercyjne, stowarzyszenia osób prawnych (zrzeszeń i związków), z wyjątkiem państwowych

¹⁵⁰ Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ...

¹⁵¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (последняя редакция от 03.08.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ – 27 XII 2018.

¹⁵² Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (последняя редакция от 30.10.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ – 27 XII 2018.

¹⁵³ Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ (последняя редакция от 29.07.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/ – 27 XII 2018.

¹⁵⁴ О. А. Кожевников, *op. cit.*, ss. 42–48.

korporacji, państwowych kompanii i stowarzyszeń społecznych, które są partiami politycznymi.

Spółecznie zorientowane organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego, zgodnie z prawem, zobowiązane zostały do zaangażowania się w działania obliczone na:

1. wsparcie społeczne i ochronę obywateli;
2. przygotowanie ludności do radzenia sobie z konsekwencjami klęsk żywiołowych, środowiskowych, katastrof spowodowanych przez człowieka lub innymi katastrofami w celu zapobiegania wypadkom;
3. pomoc ofiarom klęsk żywiołowych, katastrof środowiskowych, technologicznych lub innych, konfliktom społecznym, narodowym, religijnym, uchodźcom i migrantom przymusowym;
4. ochronę środowiska i ochronę zwierząt;
5. ochronę i zgodnie z ustalonymi wymogami utrzymywanie obiektów (w tym budynków, budowli) i terytoriów o wartości historycznej, religijnej, kulturowej lub środowiskowej oraz miejsca pochówku;
6. zapewnienie pomocy prawnej na zasadzie dotacji lub preferencyjnie dla obywateli i organizacji *non profit* oraz edukację prawną ludności, działania mające na celu ochronę praw i wolności człowieka i obywatela;
7. zapobieganie społecznie niebezpiecznym formom zachowań obywateli;
8. działalność charytatywną, a także działania w zakresie promocji działalności charytatywnej i wolontariatu;
9. działania w dziedzinie edukacji, oświecenia, nauki, kultury, sztuki, opieki zdrowotnej, profilaktyki i ochrony zdrowia obywateli, promowania zdrowego stylu życia, poprawy stanu moralnego i psychicznego obywateli, kultury fizycznej i sportu oraz promowania tych działań, a także promowania duchowego rozwoju jednostki;
10. wytworzenie poczucia społecznego braku akceptacji wobec zachowań korupcyjnych;
11. rozwój współpracy międzynarodowej, zachowanie i ochronę tożsamości, kultury, języków i tradycji narodów Federacji Rosyjskiej;
12. działalność w zakresie edukacji patriotycznej, w tym wojskowo-patriotycznej, obywateli Federacji Rosyjskiej;
13. prowadzenie prac poszukiwawczych mających na celu identyfikację nieznanych grobów wojskowych i niepochowanych szczątków obrońców ojczyzny, identyfikację nazwisk zmarłych i zaginionych w obronie ojczyzny;
14. udział w zapobieganiu i/lub gaszeniu pożarów i przeprowadzaniu akcji ratowniczych;
15. społeczną i kulturową adaptację i integrację migrantów;
16. środki w zakresie rehabilitacji medycznej i resocjalizacji, reintegracji społecznej i zawodowej osób zaangażowanych uzależnionych od środków odurzających lub substancji psychotropowych;

17. promowanie zwiększonej mobilności siły roboczej;
18. utrwalenie pamięci ofiar represji politycznych¹⁵⁵.

Tak szerokie *spectrum* działalności organizacji niekomercyjnych sytuuje je w rzeczywistości rosyjskiej jako organizacje o społecznym statusie. Prowadzi to do konstatacji, że zadanie poruczone przez ustawodawcę organizacjom tym sprowadza się do rozwiązywania tych zadań, z którymi na co dzień nie radzą sobie ani państwowe, ani municypalne organy. Dla przykładu przywołać można sfery działalności takie jak opieka nad biednymi (najuboższymi, z nizin społecznych), chorymi i społecznie wykluczonymi obywatelami, wsparcie w procesie wychowawczym i edukacyjnym dzieci i młodzieży, ochrona i rozwój kultury, rzeczywista (realna) obrona praw i wolności gwarantowanych przez Konstytucję FR i te wszystkie zadania, których rozwiązania nie są w stanie podjąć się organizacje komercyjne¹⁵⁶. Odpowiedni zapis został wprowadzony do ustawy o organizacjach niekomercyjnych na mocy nowelizującej ją ustawy z dnia 4 kwietnia 2010 roku (art. 2.1)¹⁵⁷.

Współpraca pomiędzy strukturami organów państwowych i sektora społecznego w tak zarysowanym *spectrum* działalności odbywa się zatem na dwu poziomach – pierwszy określa współpracę pomiędzy poszczególnymi jednostkami, obywatelami, drugi to współpraca stowarzyszeń tworzonych przez obywateli ze strukturami władzy. Na ten szczególny rys kooperacji parokrotnie zwrócił uwagę prezydent Władimir W. Putin w trakcie corocznie wygłaszanych orędzi o stanie państwa przed Zgromadzeniem Federalnym.

Po pierwsze:

Nie można żyć wyłącznie dla siebie samego, nie pomagając słabym, nie biorąc odpowiedzialności poza ramy własnej rodziny bądź grupy zawodowej lub stowarzyszenia. Dzisiaj coraz więcej obywateli to rozumie. Istnieje formacja aktywności obywatelskiej. Ludzie zaczynają odnosić swoje życie do trosk innych, aspiracji całego narodu i interesów państwa [...] Szczególnie w poczuciu odpowiedzialności cywilnej, w patriotyzmie widzę konsolidującą bazę naszej polityki¹⁵⁸.

¹⁵⁵ *Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ...*

¹⁵⁶ О. А. Кожевников, *op. cit.*, s. 40.

¹⁵⁷ *Федеральный Закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» от 05.04.2010 г. № 40-ФЗ (с изменениями на 27 мая 2014 года)*, [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/902208260> – 15 VII 2018.

¹⁵⁸ *Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 года*, [on-line:] <http://kremlin.ru/events/president/news/17118> – 27 XII 2018.

Po drugie:

Musimy wspierać rosnące aspiracje obywateli w zakresie uczestnictwa w życiu kraju, przedstawicieli społecznych i zawodowych stowarzyszeń, partii politycznych, przedsiębiorstw. W tym musimy wspierać aktywność obywatelską w terenie, w podmiotach municypalnych, aby ludzie mieli realną możliwość uczestniczenia w zarządzaniu swoją wsią lub miastem, w rozwiązywaniu codziennych problemów, które faktycznie określają jakość życia¹⁵⁹.

Po trzecie:

Najważniejsze jest teraz, aby dać obywatelom możliwość odkrycia samego siebie. Wolność rozwoju w gospodarce, sferze społecznej, w inicjatywach obywatelskich – jest najlepszą odpowiedzią zarówno wobec zewnętrznych ograniczeń, a także naszych wewnętrznych problemów. I im bardziej aktywni obywatele są zaangażowani w ten układ ich życia, im bardziej niezależni, zarówno ekonomicznie, jak i politycznie, tym większy potencjał Rosji... W związku z tym będziemy nadal wspierać społecznie zorientowane organizacje niekomercyjne. I takie NKO z reguły zakładają ludzie, którzy są bardzo świadomi swojego obowiązku obywatelskiego, rozumiejący, ile znaczy miłosierdzie, uwaga, troska, dobroć. Trzeba wykorzystać ich sugestie i doświadczenie, w tym przy realizacji inicjatyw społecznych¹⁶⁰.

Z powyższych fragmentów wypowiedzi wynika jasno, że współpraca instytucji państwowych ze strukturami sektora społecznego, w tym poprzez prowadzenie dialogu z szerokim kręgiem organizacji społecznych, jest ważna dla utrzymania stabilności, zmniejszenia napięć społecznych, pomyślnej realizacji polityki państwowej, w tym reform społecznych.

Analizując możliwości współpracy pomiędzy sektorem państwowym a społecznym pod kątem ich modelowego ułożenia, należy wziąć pod uwagę rosyjską specyfikę kształtowania się pozarządowego sektora niekomercyjnego. W Rosji rozwój społeczeństwa obywatelskiego często ocenia się na podstawie poziomu wzrostu i spadku „nowych ruchów społecznych”, tzw. *nieformatów*. Należy go rozumieć przede wszystkim jako proces odbywający się ściśle poza partyjną polityką i państwem. Jednak w przypadku Rosji takie pojmowanie wzajemnych relacji pomiędzy państwem a społeczeństwem obywatelskim nie jest częste. Zdecydowanie częściej organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego rozpatrywane są

¹⁵⁹ *Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года*, [on-line:] <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> – 27 XII 2018.

¹⁶⁰ *Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года*, [on-line:] <http://kremlin.ru/events/president/news/47173> – 27 XII 2018.

wyłącznie jako segment sfery politycznej i oceniane jako barometr zmian systemu politycznego. Przy tym zarówno antypolityczną, jak i upolitycznioną koncepcję społeczeństwa obywatelskiego można rozpatrywać jako wskaźnik chęci zdobycia poparcia społecznego. Skupienie się na polityce organizacji pozarządowych może pomóc sformułować bardziej uporządkowany punkt widzenia na temat mediacji między obszarami cywilnymi społeczeństw i państw, a także stworzyć nową perspektywę dla politycznej analizy przyszłości Rosji¹⁶¹.

Taki sposób postrzegania wzajemnych relacji prowadzi do przywołania modeli kooperacji na linii państwo-pozarządowe organizacje niekomercyjne na gruncie rosyjskim. Bazą dla rozważań będą dwa charakterystyczne podejścia teoretyczne, których zastosowanie znajduje w rzeczywistości rosyjskiej.

Najbardziej powszechnym podejściem do badania takiego procesu jest teoria grup interesu. Pierwszym, który zwrócił uwagę na pluralizm grup był amerykański badacz Arthur Fisher Bentley, twierdzący w swojej książce *The Process of Government* (1908), że grupy stanowią główny organ wspólnoty politycznej i jako takie są podstawowymi podmiotami w procesie politycznym. Stanowiąc pewną wspólnotę powstałą dla osiągnięcia jakiegoś dobra, biorą one udział w procesie zarządzania, pod którym rozumieć należy proces „uzgadniania wielorakich interesów grupowych w obrębie pewnej wyraźnie oddzielonej grupy albo w ramach pewnego systemu”¹⁶².

Teorię Bentleya dopracował inny amerykański politolog – David Truman. Twierdził on, że podkreślając, iż proces polityczny to walka o władzę i zasoby prowadzona przez grupy interesów, przypisać mu można pewne reguły. Poszanowanie jednostki, *fair dealing*, *the democratic mold* oraz pewna egalitarna wizja minimum materialnego dostatku miały zagwarantować stabilność interakcji różnych podmiotów w obrębie wspólnoty, co w konsekwencji przełożyć się miało na wypracowanie równowagi społecznej w społeczeństwie¹⁶³. Chociaż nie znalazła ona w praktyce szerszego zastosowania, legła u podstaw teorii grup interesu, która jest jedną z kluczowych przy analizie relacji pomiędzy państwem a pozarządowymi organizacjami niekomercyjnymi.

W odniesieniu do procesów interakcji między instytucjami społeczeństwa obywatelskiego a władzami najbardziej powszechne są podejścia pluralistyczne i korporacyjne (a dokładniej, neokorporacyjne).

Podejście pluralistyczne charakteryzuje się podziałem władzy pomiędzy wiele organizacji politycznych i społecznych, poprzez które jednostki realizują swoje interesy w rządzie. Przedstawiciel tego nurtu Robert Dahl (*Who Governs?*

¹⁶¹ Н. А. Колесникова, Е. Л. Рябова, *Гражданское общество в современной России*, Международный издательский центр «Этносоциум», Москва 2016, с. 59.

¹⁶² K. von Beyme, *Współczesne teorie polityczne*, tłum. J. Łoziński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, ss. 238–239.

¹⁶³ *Ibidem*, ss. 240–241.

Democracy and Power in an American City, 1961) na podstawie przeprowadzonych przez siebie empirycznych badań w zakresie wpływu różnych grup interesu na podejmowane decyzje polityczne oraz strukturę podziału władzy w amerykańskim mieście New Haven w stanie Connecticut sformułował tezę, zgodnie z którą, chociaż osoby uprzywilejowane politycznie i silnie ekonomicznie miały większe wpływy niż zwykli obywatele, żadna rządząca czy stała elita nie była w stanie zdominować procesów politycznych¹⁶⁴. Potwierdził w ten sposób stanowisko zwolenników teorii grup dotyczące: po pierwsze, szerokiego rozproszenia władzy w procesie decyzyjnym; po drugie, istnienia faktycznej kontroli nad podejmowaniem decyzji w sferze publicznej w różnych kwestiach artykułowanych przez różne zorganizowane grupy. Za konkluzję stanowiska Dahla posłużyć może stwierdzenie o braku preferencji ze strony władz dla określonych organizacji nienastawionych na zysk, albowiem wszystkie są równe dla państwa¹⁶⁵.

W opinii rosyjskich badaczy dla współczesnej Rosji, i nie tylko dla niej, pluralistyczne podejście jest skrajnie utopijne, ponieważ w nim państwo ma przypisaną rolę drugorzędną, a sektor *non profit* działa na równi z partiami politycznymi¹⁶⁶. Z kolei optymalnym podejściem, za pomocą którego można zaprezentować modele współpracy pomiędzy strukturami państwowymi a pozarządowym sektorem niekomercyjnym jest podejście korporatystyczne (neokorporacjonizm).

Pojęcie korporacjonizmu zostało rozpropagowane za sprawą amerykańskiego politologa Philippe'a Schmittera, który zdefiniował go jako:

system zapośredniczania interesów, gdzie główne składowe zorganizowane są w ograniczoną liczbę oddzielnych, przymusowych zrzeszeń, które ze sobą nie współzawodniczą, mają hierarchiczną strukturę, a różnią się od siebie aspektami funkcjonalnymi. Jeśli same nie powstały za sprawą państwa, to są przez nie uznawane czy licencjonowane. W obrębie przypisanych im sfer dysponują monopolem reprezentacji, co równoważone jest temu, iż muszą przestrzegać określonych reguł przy wyborze personelu kierowniczego, wyrażaniu żądań i zyskiwaniu poparcia¹⁶⁷.

W praktyce w ramach sprecyzowanego mechanizmu mediacji między związkami reprezentującymi interesy swoich członków (jednostek, rodzin, przedsiębiorstw, lokalnych wspólnot i grup) i różnych kontrahentów (w pierwszym rzędzie państwowych i rządowych organów) grupy interesów: po pierwsze, jeżeli chcą wpływać na politykę publiczną, biorą udział w podejmowaniu decyzji

¹⁶⁴ A. Heywood, *Politologia*, tłum. B. Maliszewska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, ss. 96–98.

¹⁶⁵ И. Шапиро, *Демократия и гражданское общество*, «Полис. Политические исследования» 1992, № 4, с. 3.

¹⁶⁶ А. А. Галкин, *Корпоративизм как форма отношений между государством и обществом*, «Полис. Политические исследования» 2000, № 6, с. 148.

¹⁶⁷ K. von Beyme, *op. cit.*, s. 246.

politycznych; po drugie, łącząc się ze związkami (stowarzyszeniami), są w pełni włączone do zarządzania i alokacji zasobów. Oznacza to, że państwo wchodzi w interakcje nie z konkretnymi organizacjami pozarządowego sektora niekomercyjnego, ale ze związkami (stowarzyszeniami, strukturami parasolowymi) reprezentującymi interesy poszczególnych organizacji. W tym modelu władze mają o wiele większy wpływ na społeczeństwo obywatelskie niż w podejściu pluralistycznym¹⁶⁸.

Od czasu odrodzenia się w połowie lat siedemdziesiątych korporatywizmu w wersji neokorporatywizmu (funkcjonalnego instytucjonalizmu), chociaż na gruncie państw Europy Zachodniej nie została w pełni zaadaptowana, to jednak w przypadku państw Europy Środkowo-Wschodniej cieszy się nadal niesłabnącym zainteresowaniem. Powodem jej adaptacji w tej części Europy są w dalszym ciągu obecne doświadczenie komunizmu, który pozbawił żywotności sektor społecznej aktywności, a także związki korporacyjności z dyktaturami XX wieku. Dając podówcześnie zdecydowaną przewagę strukturalizmowi państwa nad pozostałymi sektorami, także dzisiaj w przypadku państw tzw. szarej strefy (przejściowej, od autorytaryzmu ku demokracji i z powrotem do autorytaryzmu¹⁶⁹) neokorporacjonizm staje się skutecznym narzędziem zarządzania systemem społeczno-politycznym i gospodarczym. O jego przydatności świadczyć mogą niektóre z jego charakterystycznych cech:

1. uczestnikami życia politycznego w miejsce pojedynczych jednostek – obywatele stają się organizacje, które traktowane są przez podmioty rządzące jako podmioty prawne – korporacje;
2. rosnący wpływ profesjonalnych przedstawicieli wyspecjalizowanych interesów na niekorzyść obywateli o bardziej ogólnych interesach;
3. przyznanie uprzywilejowanego (jeśli nie wyłącznego) dostępu poszczególnych stowarzyszeń do procesu decyzyjnego;
4. uznanie, a nawet podniesienie monopolu w stosunku do konkurencyjnych pośredników o pokrywających się obszarach zasięgu;
5. pojawienie się hierarchii organizacyjnych, w tym wszechstronnych stowarzyszeń krajowych, które podważają autonomię lokalnych i bardziej wyspecjalizowanych organizacji, co zdawało się potwierdzać słuszność takich oskarżeń¹⁷⁰.

W ten sposób zostały zdefiniowane dwa warianty neokorporatywizmu: państwowy i społeczny. Ich istotą jest zbudowanie hierarchicznego systemu relacji władzy i instytucji obywatelskich społeczeństwa. O tym, które organizacje objęte zostaną pomocą państwa lub jako uznane za *non grata* tego wsparcia będą pozbawione, a także jak będą kształtować się relacje struktur państwowych

¹⁶⁸ Ф. Шмиттер, *Неокорпоратизм*, «Полис. Политические исследования» 1997, № 2, с. 14.

¹⁶⁹ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Arche, Gdańsk 2001, s. 34.

¹⁷⁰ Ф. Шмиттер, *op. cit.*, с. 14.

i społecznych, decydować będą same władze państwowe. Powstały w tych uwarunkowaniach system wzajemnych stosunków określić należy jako państwowy neokorporatywizm, którego fundamentem są relacje na linii patron-klient. Drugim wariantem stosunków, dopuszczającym elementy partnerstwa między organizacjami sektora niekomercyjnego a władzami, jest typ społecznego neokorporatywizmu. W tym przypadku zachodzi system relacji oparty na układzie partnerskim, w ramach którego rząd współpracuje z wąskim kręgiem wybranych przez siebie organizacji¹⁷¹.

Przykładem państwa należącego do tzw. politycznej szarej strefy jest właśnie Federacja Rosyjska, której eksperyment polityczny związany z jakościową zmianą systemową przedłuża się. Innymi słowy mówiąc, obok siebie współwystępują elementy jednego i drugiego reżimu politycznego – modeli demokratycznego i autorytarnego. Za przyczyny tego stanu rzeczy odpowiadają m.in. trudna sytuacja ekonomiczna, stan kultury politycznej i zapóźnienia w rozwoju politycznym. W tym ostatnim aspekcie czynnikami decydującymi są brak uwzględniającego faktyczne podziały społeczne systemu partyjnego oraz nieistnienie społeczeństwa obywatelskiego.

W toku przedłużającej się transformacji ukształtował się model władzy, który możemy określić jako monizm prezydencki¹⁷². Charakteryzują go m.in.: 1) koncentracja władzy w rękach wywodzącego się z rywalizacyjnych wyborów prezydenta, który – przejmując kierownictwo nad krajem jako efektywny rządzący ośrodek decyzyjny zgodnie z oczekiwaniami społecznymi – nie ponosi odpowiedzialności horyzontalnej ze względu na przypisaną mu omnipotencję w strukturach władzy; 2) wyborcza dominacja „partii władzy”, którą można opisać jako bezideowe ugrupowanie popierające głowę państwa; 3) pozbawienie wyborów parlamentarnych realnego znaczenia politycznego; 4) zablokowanie możliwości ukształtowania się opozycji; 5) uchybienia w przestrzeganiu praw człowieka i obywatela¹⁷³.

Powyższa konstatacja zgodna jest z opisywanym przez argentyńskiego politologa Guillerma O'Donnella modelem tzw. **demokracji delegatywnej**¹⁷⁴ i znajduje swoje zastosowanie w analizie uwarunkowań modernizacji Federacji Rosyjskiej.

Wszystkie te elementy pojawiły się w rzeczywistości rosyjskiej sceny polityki wewnętrznej, którą na tej podstawie po 2000 roku uznać można za przykład reżimu autorytarnego o nieskonsolidowanej strukturze. Prócz wyżej wymienionych

¹⁷¹ А. В. Тарасенко, *Некоммерческий сектор в странах Европейского Союза и России в контексте трансформации государства благосостояния*, «Норма», Санкт-Петербург 2015, ss. 36–37.

¹⁷² A. Jach, *Rosja 1991–1993. Walka o kształt ustrojowy państwa*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2011, s. 376, *Rosja Wczoraj, Dziś i Jutro. Polityka – kultura – religia*, nr 1.

¹⁷³ A. Antoszewski, R. Herbut, *op. cit.*, s. 34.

¹⁷⁴ G. O'Donnell, *Demokracja delegatywna*, „Res Publica Nowa” 1997, ss. 70–72.

cech państw szarej strefy w przypadku tego reżimu można wskazać jeszcze na trzy czynniki: skanalizowanie aktywności politycznej obywateli w ramach partii dominującej bądź struktur powiązanych z obozem rządzącym, autonomię aparatu represji (zwłaszcza tajnej policji, tropiącej rzeczywistych bądź wymaginowanych wrogów ustroju), a trzecim elementem konstytuującym ułomną wersję autorytaryzmu w Rosji jest fakt zapewnienia dostępu do stanowisk państwowych tylko osobom cieszącym się zaufaniem przywódcy politycznego bądź grupy rządzącej. Dopełnienia wymaga także pozycja zmarginalizowanego w strukturze procesu decyzyjnego parlamentu, który staje się wyłącznie ciałem legitymizującym decyzje podjęte poza nim – *rubber-stamp parliament*¹⁷⁵.

W odróżnieniu od klasycznego, skonsolidowanego autorytaryzmu jego ułomna, nieskonsolidowana wersja dopuszcza istnienie ograniczonej opozycji, przy czym rozwiązania instytucjonalne stoją na straży tego, by nie doszła ona do władzy. Możliwość ekspresji niezadowolenia społecznego wraz z żądaniami korekty reguł politycznej gry stanowią w tym przypadku rodzaj „wentylu bezpieczeństwa”, dowodząc tym samym, że deklaracje decydentów o nadrzędności zasady demokratycznego państwa prawa znajdują swoje zastosowanie w praktyce. Do głosu dopuszcza się również określone grupy polityków krytycznych wobec reżimu, którzy jednak nie podważają jego podstaw i nie kwestionują jego legitymizacji. Obecność tego typu struktur, zwanych **semiopozycją** (Juan Linz), może dawać nadzieję na to, że w przyszłości zostaną stworzone optymalne warunki do uruchomienia procesu demokratyzacji bez uciekania się do taktyki przewrotu politycznego¹⁷⁶.

Podejście korporatystyczne było jednym z używanych przez rosyjskich badaczy instrumentarium w badaniach nad funkcjonowaniem państwa w dobie Związku Radzieckiego oraz w pierwszych latach istnienia Federacji Rosyjskiej. Za jego pomocą podejmowano próby poddania analizie funkcjonującego modelu współzależności i wzajemnego oddziaływania pomiędzy rozbudowanym i dominującym sektorem państwowym funkcjonującymi podmiotami, quasi-niezależnymi od instytucji państwa, jak również po 1991 roku pomiędzy sektorem państwowym a sektorem prywatnym¹⁷⁷. Podjęta podówczas debata otworzyła możliwości zastosowania koncepcji Schmittera w odniesieniu do trzeciego filaru nowoczesnego państwa, którym jest trzeci sektor społeczny, a organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego traktowane są jako „jądro” społeczeństwa obywatelskiego.

¹⁷⁵ B. Noble, *The Russian Parliament is a „Rubber Stamp” Assembly. But we’d Lose a lot by Ignoring it*, 2018, [on-line:] https://medium.com/@bennoble_9433/the-russian-parliament-is-a-rubber-stamp-assembly-but-wed-lose-a-lot-by-ignoring-it-862276f7ffba – 29 XII 2018; R. Truex, *The Returns to Office in a „Rubber Stamp” Parliament*, „American Political Science Review” 2014, Vol. 108, № 2, <https://doi.org/10.1017/S0003055414000112>.

¹⁷⁶ A. Antoszewski, R. Herbut, *op. cit.*, s. 39–40.

¹⁷⁷ С. П. Перегудов, Н. Ю. Лапина, И. С. Семенов, *Группы интересов и Российское государство*, Издательство Эдиториал УРСС, Москва 1999.

Korzyści płynące z zastosowania do analizy współczesnej sceny polityki wewnętrznej podejścia neokorporacjonistycznego dostrzeżono już pod koniec XX wieku, natomiast w pełni odwołano się do niego z początkiem XXI wieku. Uczynili to naukowcy, którzy w ten sposób usiłowali wypracować *modus vivendi* na linii sektor społeczny-sektor państwowy-sektor komercyjny. Usiłowano również w ten sposób zwrócić uwagę decydentów, a także obywateli, że zachowanie równowagi wraz z zastosowaniem procedury decentralizacji uprawnień w zakresie zadań społecznych oraz zaangażowaniu środowiska eksperckiego może w zdecydowany sposób wpłynąć na efektywność funkcjonowania państwa. W tych okolicznościach powstawać zaczęły początkowo w Sankt Petersburgu w 2002 roku (Międzyregionalne Centrum „Strategia”, którego prezydentem jest Aleksandr J. Sungurov – Санкт-Петербург СПб центр «Стратегия», Saint-Petersburg Center for Humanities and Political Studies „Strategy”¹⁷⁸) i w Moskwie (Katedra Polityki Publicznej powołana do życia przez Ninę J. Bieliajewą w Narodowym Uniwersytecie Badawczym „Wyższej Szkoły Ekonomicznej” w Moskwie – Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», National Research University Higher School of Economics, Higher School of Economics HSE University¹⁷⁹) pierwsze jednostki zajmujące się badaniem współzależności i współpracy pomiędzy trzecim a pierwszym sektorem w ramach tzw. polityki publicznej, która traktowana jest jako ramowa konstrukcja dla wszystkich form wypełniania przez państwo swoich funkcji i obowiązków w stosunku do społeczeństwa¹⁸⁰.

W oparciu o przywołaną powyżej politykę publiczną, określającą całokształt programów i priorytetów organów władzy, mechanizmy i technologie ich realizacji, wypracowane na bazie i przy uwzględnieniu oczekiwań społecznych grup społeczeństwa artykułowanych przez ich przedstawicieli¹⁸¹, zostały zdiagnozowane nie tylko składowe publicznej polityki z ujęciu *policy*¹⁸², ale także *conditio sine qua non* jej funkcjonowania na gruncie rosyjskiej rzeczywistości.

¹⁷⁸ СПб центр «Стратегия», [on-line:] <http://strategy-spb.ru/> – 31 XII 2018.

¹⁷⁹ Кафедра публичной политики, [on-line:] <https://social.hse.ru/ps/politanaliz/> – 31 XII 2018.

¹⁸⁰ А. И. Соловьев, *Публичная политика и принятие государственных (политических) решений*, [w:] *Публичная политика. Институты, цифрование, развитие*, ред. Л. В. Сморгунов, Издательство «Аспект Пресс», Москва 2018, с. 52.

¹⁸¹ А. Ю. Сунгуров, *Гражданское общество...*, с. 126.

¹⁸² W rzeczywistości rosyjskiej nauki o polityce w momencie pojawienia się terminu „polityka publiczna” wyłonił się problem z jego definiowaniem. Obok siebie funkcjonowały takie terminy rosyjskie, jak: „polityka socjalna” (*социальная политика*), „polityka jawna” (*открытая политика*) i „polityka społeczna” (*общественная политика*). W praktyce udało się wypracować jednolite stanowisko odnośnie do znaczenia terminu „polityka publiczna”. Jedno rosyjskie słowo „polityka” (*политика*) odpowiada dwóm, a nawet trzem terminom w języku angielskim – *politics* (walka o zdobycie i utrzymanie władzy, *борьба за завоевание, удержание власти*), *policy* (opracowywanie i wdrażanie programów politycznych przez organy władzy różnego szczebla, mających na celu rozwiązanie pewnych problemów o znaczeniu

Problematyka ułożenia wzajemnych relacji pomiędzy podmiotami państwowymi a społecznymi strukturami stała się obiektem szczególnego zainteresowania po 2000 roku, kiedy dostrzeżono konieczność wypracowania wspomnianego *modus vivendi* jako gwarancji pomyślnego rozwoju państwa i społeczeństwa rosyjskiego.

Grupa pierwsza, związana z osobami Niny J. Bielajewej, Jeleny A. Abrosimowej i Aleksieja S. Awtonomowa, poprzez działalność w strukturach Międzynarodowej Fundacji Badań nad Prawem „Integrilgal” wypracowała podstawy współpracy na bazie relacji prawnych. „**Legistyczna grupa**” ukierunkowana została na wypracowanie prawnych modeli kooperacji organów władzy państwowej i sektora społecznego, w ramach którego państwo mogłoby czerpać z efektywnej działalności organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego. Na podstawie przeprowadzonych przez to środowisko analizy uwarunkowań współpracy udało się przeprowadzić kategoryzację zasad i form kooperacji w oparciu o ustawodawstwo rosyjskie:

1. angażowanie się w pracę w organach rządowych;
2. rozpatrywanie opinii i wniosków oraz zastosowanie formuły „Procedury rozwiązywania problemów zgodnie z ustaleniami” («*Решение вопроса по согласованию*»);
3. interakcja;
4. wsparcie;
5. zaangażowanie lub prawo do udziału w przygotowaniu (opracowywaniu) ustaw, innych aktów prawnych, decyzji różnych szczebli;
6. prawo do otrzymywania informacji;
7. wzmocnienie kontroli¹⁸³.

społecznym, które można krótko opisać jako „działania polityczno-zarządzające”, *разработка и реализация программ деятельности власти различного уровня, направленных на решение тех или иных общественно значимых проблем, что кратко можно описать как «политико-управленческие решения»*) i *polity* (zorganizowana politycznie wspólnota, czyli „świat polityczny”, *политически организованное сообщество, или «мир политического»*). Największe problemy sprawiają jednak dwa pierwsze terminy, albowiem w praktyce poskutkowało to wprowadzeniem do ustawodawstwa rosyjskiego takich zmian w duchu tropienia potencjalnych wrogów państwa, jak ustawa o działalności agenturalnej. Kierunek badań nauk politycznych w realiach rosyjskich, który jest tłumaczony na rosyjski jako „polityka publiczna”, w języku angielskim brzmi *public policy*, czyli „polityka” w drugim znaczeniu tego terminu – polityka jako proces uchwalania i wdrażania politycznych decyzji dotyczących zarządzania. Zob. A. Ю. Сунгуров, *Публичная политика. Основные направления исследований (мировой и российский опыт)*, «Публичная политика» 2017, № 1, s. 10.

¹⁸³ *Общественные объединения и органы власти. Правовая основа и опыт взаимодействия: Россия, Москва, Санкт Петербург; Казахстан, Алма-ата; Украина, Одесса; Европейский опыт*, red. Н. Ю. Беляева, Международный благотворительный фонд политико-правовых исследований, Москва 1997, s. 238; Н. Ю. Беляева, В. Е. Карастелев, *Формы гражданского участия гражданских объединений в публичной полити-*

Drugą grupę, umownie nazywaną „**grupą międzysektorowego społecznego partnerstwa**” (*группа межсекторного социального партнерства*), tworzą badacze skupieni wokół praktyki prowadzenia tzw. seminariów-treningów, którym przewodzą Marina I. Liborakina, Michaił G. Fliamer, Władimir N. Jakimiec i Aleksandr J. Sungurow. Grupa ta wypracowała nie tylko pierwszą wersję klasyfikacji pozarządowego sektora niekomercyjnego w Rosji podług grup celowych, na rzecz których podejmowane były działania, lecz także stworzyła podstawy rozwoju koncepcji międzysektorowego partnerstwa społecznego. W jej ramach znacznie poszerzono wąskie rozumienie idei związanej z rozwiązywaniem konfliktów w sferze stosunków pracy i realizowanej przez pracę trójstronnych komisji (przedstawicieli pracodawców, związków zawodowych i władzy wykonawczej). Istota międzysektorowego partnerstwa społecznego była rozumiana jako ustanowienie konstruktywnej interakcji między 3 siłami działającymi w trzech sektorach publicznych sfer kraju, republiki i miasta – przez struktury państwowe, przedsiębiorstwa komercyjne i organizacje *non profit*.

Na tym gruncie udało się badaczom w oparciu o koncepcje trzeciego sektora w Rosji, takie jak: „serwisowa”, wspólnoty samorozwoju, działań społecznych i budowania społeczeństwa obywatelskiego, wskazać trzy modele współpracy w zakresie społecznego partnerstwa ukierunkowanej na:

- wymianę informacji;
- prowadzenie wspólnej działalności charytatywnej i innych jednorazowych działań;
- systematyczne wspieranie inicjatyw społecznych, m.in. poprzez: zapewnianie lokali, świadczenie usług doradczych, opłacanie wydatków;
- rozwój państwowo-publicznych form zarządzania, w tym poprzez tworzenie izb społecznych lub stałych okrągłych stołów, łącząc przedstawicieli trzech sektorów na szczeblu instytucji municypalnych lub podmiotów Federacji Rosyjskiej;
- finansowanie sfery społecznej na zasadach konkurencyjnych¹⁸⁴.

Sformułowana przez Liborakinę w latach 90. XX wieku koncepcja społecznego partnerstwa ewoluowała, by leć u podstaw teorii „mechanizmu interakcji NKO-Władza”. Sformułował ją Władimir N. Jakimiec, który pod tym pojęciem rozumiał:

zestaw reguł, metod, technologii i dokumentacji dla (a) organizacji, (b) dostarczania zasobów i (c) realizacji wspólnej pracy (projekty, zasoby) sektora społecznego

ке, [w:] *XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В четырех книгах. Книга 1*, ред. Е. Г. Ясин, Издательский дом НИУ ВШЭ, Москва 2012, ss. 302–310.

¹⁸⁴ М. И. Либоракина, Л. С. Никонова, *Социальное партнерство. Взаимодействие между государственными, коммерческими и общественными структурами. Опыт проведения учебной программы*, Фонд «Институт экономики города», Москва 2001, ss. 25–26.

i rządu, która jest wbudowana w schemat funkcjonowania sfery społecznej na określonym terytorium, mająca na celu rozwiązanie problemu o znaczeniu społecznym, z uwzględnieniem istniejących aktów prawnych i ustawowych oraz jest możliwy do powielenia w przyszłości bez udziału twórców¹⁸⁵.

Według Jakimca dla współczesnej Rosji charakterystyczne jest występowanie trzech rodzajów interakcji na linii państwo-pozarządowe organizacje niekomercyjne:

- quasi-sowieckie – tradycyjnie ustanowiony w czasach sowieckich stosunek obywateli i rządu, przeniesiony do nowoczesności po pewnym retuszu, ale bez przejścia przez istotne zmiany;
- innowacyjne – nowe lub niezwykle rzadko stosowane metody współpracy w okresie przedpierestrojkowym, które stały się możliwe dzięki zmianom w rządzie i dominującemu typowi stosunków gospodarczych;
- hybrydowe – interakcje, które łączą cechy dwóch pierwszych typów, a podstawą jest rodzajem quasi-radzieckiej wersji współpracy, która ma właściwości zewnętrzne.

Najbardziej złożone są metody współpracy na poziomie innowacyjnym, stąd zostaną zaprezentowane w poniższej tabeli 25.

Tabela 25. Innowacyjne metody i formy współpracy na linii państwo-NKO

Metody współpracy	Formy współpracy
konkursowe ¹⁸⁶	municipalne zamówienie społeczne – <i>муниципальный социальный заказ</i>
	municipalny grant społeczny – <i>муниципальный социальный грант</i>
	miejskie zamówienie/miejski grant – <i>муниципальный заказ/грант</i>
	konkurs NKO – <i>конкурс НКО</i>
	konkursy projektów, przetarg – <i>конкурс проектов, тендер</i>
	konkurs projektów na rzecz pozyskania grantów prezydenta Federacji Rosyjskiej w dziedzinie kultury i sztuki – <i>конкурс проектов на соискание грантов Президента РФ в области культуры и искусства</i>

¹⁸⁵ Л. Н. Коновалова, В. Н. Якимец, *Гражданское общество в реформируемой России. Проблемы, механизмы взаимодействия, международные аспекты*, ГУУ, Москва 2002, с. 62.

¹⁸⁶ Większość wymienionych form działała przed wprowadzeniem zmian do ustawodawstwa budżetowego w związku z przyjęciem ustawy federalnej № 131-ФЗ „Ogólne zasady organizacji samorządu lokalnego w Federacji Rosyjskiej”. Zob. Л. Г. Рагозина et al., *Участие общественных коллегиальных органов управления в социальных услугах. Российский и зарубежный опыт*, Издательский дом «Дело» РАНХиГС, Москва 2014, с. 41.

Metody współpracy	Formy współpracy
społeczno- -technologiczne	hospicja – <i>хосписы</i>
	rodziny zastępcze – <i>приемные семьи</i>
	ekspertyzy ekologiczne – <i>экологические экспертизы</i>
	działania cywilne mające na celu ochronę środowiska w formie pozwów sądowych – <i>гражданские действия по защите окружающей среды в форме судебных исков</i>
	modele socjalizacji dzieci niepełnosprawnych – <i>модели социализации детей-инвалидов</i>
	podejścia do rehabilitacji psychologicznej alkoholików i narkomanów – <i>подходы к психологической реабилитации алкоголиков и наркоманов</i>
	koncepcja przestrzeni rehabilitacyjnej zagrożonych małoletnich – <i>концепция реабилитационного пространства для несовершеннолетних групп риска</i>
	system geriatrycznej rehabilitacji domowej – <i>система гериатрической реабилитации на дому</i>
	program społecznego rozwoju instytucji municypalnych w małych miastach – <i>программа общественного развития муниципальных образований в малых городах</i>
organizacyjno- -strukturalne	Centrum „Partnerstwo Społeczne” (Moskwa) – <i>Центр «Социальное партнерство» (Москва)</i>
	Centrum „Dzieci ulicy” (przeciwdziałanie dziecięcemu wykluczeniu) (Moskwa) – <i>Центр «Дети улицы» (против детской безнадзорности) (Москва)</i>
	Miejska Instytucja Centrum Stowarzyszeń Społecznych (Czelabińsk) – <i>Муниципальное учреждение Центр общественных объединений (Челябинск)</i>
proceduralne	izby społeczne – <i>общественные палаты</i> ; komitety społeczne – <i>общественные комитеты</i>
	fora obywatelskie – <i>форумы граждан</i> ; rady koordynacyjne – <i>координационные советы</i>
	społeczne parlamenty – <i>общественные парламенты</i> ; porozumienia – <i>соглашения</i>
	okrągłe stoły – <i>круглые столы</i> ; gubernialne zebrania społeczne – <i>губернские собрания общественности</i>
	społeczne izby biznesu – <i>палаты социального бизнеса</i>
	wysłuchania społeczne (parlamentarne) – <i>общественные слушания (парламентские)</i>

Metody współpracy	Formy współpracy
kompleksowe lub mechanizmy kombinowane	fundusze rozwoju lokalnej wspólnoty (cechy mechanizmów struktur konkurencyjnych, technologicznych i organizacyjnych) – <i>фонды развития местного сообщества (черты конкурсных, технологических и оргструктурных механизмов)</i>
	fundusze rozwoju lokalnej wspólnoty oparte na szkołach społecznego uczestnictwa – <i>фонды развития местного сообщества на базе общественно-активных школ</i>
	targi NKO – <i>ярмарки НКО</i>
	targi projektów społecznych – <i>ярмарки социальных проектов</i>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Ю. Сунгуров, *Гражданское общество и его развитие в России. Учебное пособие*, Издательство «Ютас», Санкт Петербург 2008, ss. 102–103.

Jak podkreślił Aleksandr J. Sungurow, podsumowując zaprezentowane powyżej warianty metod i form współpracy na linii państwo-sektor społeczny w Rosji w modelu społecznego partnerstwa, oba wzajemnie się uzupełniają i rozwijają¹⁸⁷.

Trzeci zespół stanowią „społeczni technologowie” (*«социальные технологи»*), skupieni wokół liderów pozarządowego sektora niekomercyjnego zorientowanego na działalność społeczną. Grupa ta, której przewodzą Oleg W. Zykw i Hodari L. Chananaszwili, w ramach działających w wielu regionach oddziałów Rosyjskiej Fundacji Dobroczynnej „Nie dla alkoholizmu i narkomanii” (*Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» Фонд НАН*¹⁸⁸), specjalizuje się nie tylko w działaniach w zakresie profilaktyki i niesieniu pomocy dla ofiar tych chorób, ale także wypracowuje platformę współpracy w rozwiązywaniu socjalnych i innych społecznych problemów. Wymiana wiedzy i doświadczeń fundacji z innymi podmiotami zaangażowanymi w ten typ działalności przekłada się na stałe wypracowywanie metod i form skutecznego i efektywnego rozwiązywania problemów występujących w społecznej sferze życia obywateli rosyjskich.

W ramach podejścia społecznych technologów działają także współpracownicy i eksperci skupieni wokół Sankt Petersburskiego Humanitarnego i Politologicznego Centrum STRATEGIA, które jako misję już w 1993 roku zadeklarowało: „Pomoc w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i państwa prawnego w Rosji poprzez wdrażanie projektów i programów mających na celu rozwój partycypacji społecznej, partnerstwa społecznego, odpowiedzialnego rządu, porządku publicznego i centrów polityki publicznej”. Od tamtego czasu organizacja zmieniła nie tylko swoją nazwę, ale przede wszystkim inicjowała liczne programy,

¹⁸⁷ A. Ю. Сунгуров, *Гражданское общество...*, s. 103.

¹⁸⁸ *Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» Фонд НАН*, [on-line:] <http://www.nan.ru/> – 3 I 2019.

których efekty dostrzegalne są po dziś dzień w postaci licznych zrealizowanych już i realizowanych nadal projektów, publikacji, wystąpień czy też jako ekspertów, doradzających różnym podmiotom działającym w zakresie budowy w Rosji społeczeństwa obywatelskiego¹⁸⁹.

Ukoronowaniem działalności „społecznych technologów” okazał się wydany po raz pierwszy w Rosji podręcznik „Społeczne technologie międzysektorowej współpracy wzajemnej we współczesnej Rosji” (*Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России*), w którym to autorzy wskazali na następujące społeczne technologie międzysektorowej interakcji:

1. „przejrzysty budżet” – «прозрачный бюджет»;
2. społeczne zamówienie – социальный заказ;
3. fundacje rozwoju terytorialnego – фонды территориального развития;
4. grant – грант;
5. targi NKO i projektów społecznych – ярмарки НКО и социальных проектов;
6. technologia działalności rad społecznych – технологии деятельности общественных советов;
7. technologia lobbowania – технологии лоббирования¹⁹⁰.

Przy podsumowaniu typologii autorstwa grupy pracującej pod kierownictwem Władimira N. Jakimca na podkreślenie zasługuje podobieństwo do wcześniejszych metod i form interakcji. Otóż „przejrzysty budżet” jest zbliżony do społeczno-technologicznych mechanizmów społecznego partnerstwa; z kolei „społeczne zamówienie” i „grant” odpowiadają formom konkursowym; „fundacje rozwoju terytorialnego” oraz „targi NKO i usług społecznych” stanowią odpowiednik kompleksowych lub kombinacyjnych mechanizmów, zaś „technologie działalności rad społecznych” – proceduralnych.

Poza klasyfikacją współpracy pozostają „technologie lobbingu”, które natomiast można z powodzeniem odnieść do „asekuracyjnych i pomocniczych technologii społecznych” (*обеспечивающие и вспомогательные социальные технологии*), do ich grona zaliczono technologie edukacyjne (*образовательные технологии*), informacyjne (*информационные технологии*), komunikacyjne (*коммуникационные технологии*), działalność na rzecz wyceny (оценочная деятельность), tworzenia i działalności koalicji (*технологии создания и деятельности коалиций*), wsparcia zasobów (*технологии ресурсного обеспечения*) oraz strategii rozwoju technologii (*технология продвижения технологий*)¹⁹¹. Taka redefinicja obszarów kooperacji struktur państwowych ze społecznymi podkreślała gotowość pozarządowego sektora niekomercyjnego do

¹⁸⁹ СПб центр «Стратегия»...

¹⁹⁰ А. С. Автономов et al., *Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России*. Учебник, Фонд НАН, Москва 2003, ss. 48–233.

¹⁹¹ *Ibidem*, ss. 234–333.

aktywnego wspierania państwa w działaniach na tych polach, w których nie było ono w stanie efektywnie rozwiązywać pojawiających się problemów. Dla decydentów stanowiło to także jednoznaczną wskazówkę gotowości do współpracy w warunkach zapoczątkowanej po 2000 roku innowacji polityki wewnętrznej państwa.

Ostatnia grupa ekspertów, którzy podjęli się opracowania modeli współpracy na linii państwo-trzeci sektor w Rosji, składa się z badaczy, którzy, w przeciwieństwie do wcześniej przywoływanych członków poprzednich grup (legalistycznej, międzysektorowego społecznego partnerstwa, społecznych technologów), nie są ani członkami, ani współpracownikami niekomercyjnych organizacji pozarządowych. Ich zainteresowanie ukierunkowane jest na obowiązujące rozwiązania prawne, a także realne możliwości kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Rosji. Grupę tę nazywaną **„grupą analityków”** (*группа аналитиков*) tworzą specjaliści wywodzący się z różnych regionów państwa i reprezentują wielorakie dyscypliny nauki – dominującymi jednakże w tym obszarze są socjologzy, politolodzy i ekonomiści. Pracując samodzielnie, od czasu do czasu spotykając się ze sobą na konferencjach czy seminariach specjalistycznych, analitycy wypracowali jednak trójstopniowy model kooperacji państwa z trzecim sektorem, który opiera się na: 1. wzajemnym informowaniu się o koordynacji działalności; 2. udziale pozarządowego sektora niekomercyjnego w realizacji państwowych i municypalnych programów społecznych oraz 3. stymulowaniu przez państwo rozwoju sektora społecznego¹⁹². Podsumowując rozważania ostatniej grupy w zakresie koordynacji, łatwo jest wskazać na analogię: mechanizm pierwszy zbieżny jest z pierwszym typem współpracy autorstwa Liborakiny, drugi wykazuje podobieństwa do wszystkich wyżej zaprezentowanych modeli, zaś trzeci, ostatni, wskazujący na potrzebę stymulowania przez struktury państwowe rozwoju sektora społecznego nie występował u żadnej z przywołanych tu grup.

Interesującym głosem w dyskusji nad procesami powstawania organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego oraz modelami ich współpracy z organami władzy wydaje się stanowisko badaczy skupionych wokół Jeleny W. Biełokurowej, a związanych zawodowo z Uniwersytetem Europejskim w Sankt Petersburgu. Biełokurowa przy analizie sektora społecznego i kooperacji z państwowym odwołuje się do występujących na gruncie nauki zachodniej dwu podejść badawczych w odniesieniu do badanego zjawiska: podejścia pluralistycznego i korporatystycznego (korporacyjnego). Stoi ona na stanowisku, że w stanie,

¹⁹² Л. И. Якобсон, *Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. Учебник для ВУЗов*, «Аспект-Пресс», Москва 1997; О. В. Макаренко et al., *Государство и негосударственные некоммерческие организации. Формы поддержки и сотрудничества*, «Сигналъ», Москва 1997, с. 176; L. Jakobson, E. Koushtanina, B. Rudnik, *The Emergence of the Nonprofit Sector in the Sphere of Culture in Russia*, „The Journal of Arts, Menagement, Law and Society” 2000, Vol. 30, № 1: *Arts and Culture in Post-Socialist States*, <https://doi.org/10.1080/10632920009599569>.

w którym korporacjonistyczny model interakcji między państwem a trzecim sektorem dominował przez długi czas, na skutek inercji dotychczasowego sektora społecznego, aktorzy państwowi próbują tworzyć struktury korporacyjne w celu interakcji z nowymi organizacjami. Uzasadniała to tym, że:

dzięki swojej genezie i ideologii nowe organizacje próbują współdziałać z państwem z zastosowaniem pluralistycznego modelu, aby nie uzależniać się ani od państwa, ani od innych organizacji. Jeśli są wystarczająco silne, by przeciwstawić się próbom stworzenia państwowej korporacjonistycznej sieci politycznej, mają szansę zachować swoją autonomię. Jeśli jednak są słabe i nie mogą wytrzymać aspiracji państwa do przejęcia nad nimi kontroli, podówczas mogą pojawić się nowe struktury państwowo-korporacyjne, które mają tendencję do „zamarzania” i pozostają w tym stanie tak długo, dopóki nie pojawią się ich konkurenci w postaci „nowych” organizacji¹⁹³.

Na bazie rozważanych dotychczas modeli interakcji organizacji trzeciego sektora i struktur państwowych można zatem wskazać trzy charakterystyczne podejścia.

Model pierwszy – normatywny. Oparty na tradycji liberalnej, zgodnie z którą organizacje pozarządowe działają jako ważne instytucje, kształtujące więzi między sferami publiczną i prywatną. Jako instytucjonalna struktura społeczeństwa obywatelskiego wypełniają one funkcje kontroli organów publicznych odpowiedzialnych przed społeczeństwem. Ponadto przypisuje się im funkcje socjalizacyjne i mobilizacyjne wobec zaangażowanego społecznie i politycznie społeczeństwa¹⁹⁴. W podejściu normatywnym, artykułującym znaczenie społeczeństwa obywatelskiego, w kontekście rozważań nad uczestnictwem bądź brakiem uczestnictwa obywateli w życiu społeczno-politycznym występują skrajne pozycje zajmowane przez organy władzy – kontrola bądź całkowity jej brak. Wszystko zależy od wyrażanej woli politycznej ośrodka decyzyjnego, który w zdecydowanej mierze nie godzi się z wypełnianiem przez pozarządowy sektor niekomercyjny funkcji „kontrolera” czy „limitera” arbitralnego zarządzania państwem.

Model drugi – legitymizacyjny. Oparty o podejście systemowe Davida Eastona, a następnie dopracowany przez Gabriela A. Almonda i Sidneya C. Verby w kontekście rozważań nad kulturą polityczną. W jego ramach organizacje niekomercyjne spełniają ważne funkcje przy „wejściu” w system polityczny – artykulacji i agregacji interesów¹⁹⁵. Zapewniają w ten sposób dopływ do systemu politycznego informacji

¹⁹³ Е. В. Белокурова, *Модели взаимодействия третьего сектора с региональными органами власти в России*, с. 23, [on-line:] https://www.civisbook.ru/files/File/Belokurova_modeli.pdf – 1 IV 2019.

¹⁹⁴ R. D. Putnam, *Demokracja w działaniu...*

¹⁹⁵ Г. Алмонд et al., *Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор*, «Аспект Пресс», Москва 2002, сс. 95–97.

i oczekiwań z otaczającego go środowiska. Z kolei, jeśli system polityczny reaguje odpowiednio do żądań pochodzących z otoczenia, wówczas NKO stają się wyrazicielami politycznego wsparcia dla władzy. Prowadzi to do konstatacji, że niezależnie od rodzaju systemu politycznego – demokratycznego lub autorytarnego – organizacje pozarządowe, które pełnią wyżej wymienione funkcje przy politycznym „wejściu”, są uważane przez władze za źródła dodatkowej legitymacji państwa. W konsekwencji w modelu legitymizacyjnym występują dwa warianty aktywności obywateli – albo rzeczywisty wpływ polityczny, albo formalne „symboliczne” uczestnictwo.

Model trzeci – instrumentalny. Jego dominantę stanowi instrumentalna funkcja skutecznego rozwiązywania problemów społecznych. Realizując ważne społecznie projekty, organizacje niekomercyjne znajdują się wśród ważnych uczestników procesu politycznego, ponieważ są zaangażowane w realizację polityki społecznej państwa, co godzi się z oczekiwaniami struktur państwowych wobec trzeciego sektora. W podejściu instrumentalnym w odniesieniu do dwu form zaangażowania społecznego – uczestnictwa i nieuczestnictwa – możemy mówić śmiało o dychotomiczności zachowań między wysokim stopniem autonomii w realizacji ważnych społecznie funkcji lub pełnym podporządkowaniem pozarządowych organizacji niekomercyjnych na proponowane „odgórnie” decyzje władz.

W odniesieniu do Federacji Rosyjskiej wzajemne relacje na linii pozarządowy sektor niekomercyjny-organy władzy państwowej określane są poprzez cechy obowiązującego reżimu. Wspomniany wcześniej nieskonsolidowany model autorytarny charakterystyczny dla państwa znajdującego się w tzw. szarej strefie transformacji, jakim bez wątpienia jest dzisiejsza Rosja, powołuje do życia formalne instytucje, bazując na nieformalnych praktykach i strategiach. Jako typ reżimu niebędący w stanie konkurować z innymi niezależnymi od siebie strukturami społecznymi, gospodarczymi i politycznymi nie uznaje potrzeby istnienia realnej opozycji, ale także rzeczywistego zaangażowania obywatelskiego. Reżimy autorytarne o słabej legitymacji do sprawowania władzy (reżimy wojskowe) lub nieposiadające takich problemów (tradycyjne społeczeństwa) są zainteresowane minimalnym poziomem udziału społeczeństwa w procesie politycznym. Organizacje społeczne pozarządowego sektora niekomercyjnego mogą funkcjonować wyłącznie w układzie wzajemnych relacji patron-klient. Władze stosują strategię manipulacji i imitacji uczestnictwa obywateli, które występują w roli komponentu legitymizacji władzy. Wymagania społeczne są zminimalizowane, podobnie jak i wsparcie ze strony władzy, co w konsekwencji skutkuje również minimalnym poziomem wdrażania programów społecznych. Jak podsumowuje Jelena W. Biełokurowa, różne reżimy polityczne, kreując różne struktury, stwarzają szansę politycznego uczestnictwa dla organizacji pozarządowych, które są w stanie dotrzeć do różnych poziomów instytucjonalnego rozwoju społeczeństwa. Znaczenie analizy reżimów politycznych dla wyłuskania występujących modeli

interakcji organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego i organów władzy państwowej sprowadza się do faktu, że w nich tworzony jest stabilny i odtwarzalny model łączenia kanałów dostępu do podejmowania decyzji co do strategii walki wewnątrz reżimu wraz z charakterystykami aktorów politycznych¹⁹⁶.

Przedstawione powyżej modele interakcji na linii pozarządowe organizacje niekomercyjne-struktury władzy państwowej znalazły zastosowanie w badaniach nad funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego, ukierunkowanych na wypracowanie optymalnego modelu *modus vivendi*. Ze względu na wielość wypracowanych modeli kooperacji do klasyfikacji zostaną one zaprezentowane w tabeli 26.

**Tabela 26. Modele współpracy na linii
pozarządowe organizacje niekomercyjne – organy władzy państwowej**

Autor	Model	Charakterystyka
Aleksandr J. Sungurow ¹⁹⁷	współpraca na bazie partnerstwa	Model wsparcia rozwoju organizacji pozarządowych lub „model ogrodnika” (« <i>модель садовника</i> »). Organy zarówno władz federalnych, jak i regionalnych podejmują regulacje aktów promujących powstawanie i rozwój niezależnych organizacji publicznych jako podstawy wyłaniającej się cywilizacji społeczeństw i podejmują konkretne działania wspierające rozwój takich organizacji
		Model partnerski , w którym organy władzy państwowej, rozumiejąc ważkość niezależnej struktury trzeciego sektora i próbując nim zarządzać, biorą udział w różnorodnych formach dialogu z NKO w rodzaju m.in. „platform negocjacyjnych”. Ważnym kryterium funkcjonowania podobnego modelu jest rozumienie przez odpowiedzialnych przedstawicieli organów władzy państwowej ważności dla efektywnego demokratycznego państwa samego fenomenu społecznej kontroli, gotowości do wysłuchania rezultatów takiej kontroli i powzięcia kroków w celu korekty rozpoznanych niedostatków
		„Model architekta” (« <i>модель архитектора</i> »). Organizacje społeczeństwa obywatelskiego, tworząc politykę publiczną, proponując program, a także rozwiązania konkretnych problemów, oferują pomoc i zaangażowanie w realizację reformy poszczególnym instytucjom państwowym, kreowanie nowych organów rządowych, szkolenie i kształcenie urzędników państwowych

¹⁹⁶ Н. Б. Яргомская et al., *Почему НКО и власти нужны друг другу. Модели взаимодействия в регионах Северо-Запада*, [on-line:] <https://www.civisbook.ru/files/File/Belokurova.pdf> – 9 I 2019.

¹⁹⁷ А. Ю. Сунгуров, *Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества. Российский опыт*, [w:] *Модернизация экономики и глобализация. В 3 кн.*, кн. 1., ред. Е. Г. Ясин, Издательский дом ГУ-ВШЭ, Москва 2009, ss. 501–502; Е. Г. Харитонов, *op. cit.*, ss. 135–137.

Autor	Model	Charakterystyka
Aleksandr J. Sungurow	współpraca oparta na dominującej pozycji władzy	Model paternalistyczny, w którym państwo pozwala na określoną autonomię pozarządowego sektora niekomercyjnego, pod warunkiem że nie ingeruje on w sprawy władzy, a także udziela wsparcia odpowiednim kandydatom startującym w wyborach różnego szczebla. W zamian za lojalność polityczną struktury władcze gwarantują określone wsparcie działalności podobnych organizacji – na drodze nieodpłatnego udostępnienia pomieszczeń lub arendy z zastosowaniem różnego rodzaju ulg, na drodze bezpośredniego dofinansowania, udzielania wsparcia przy ubieganiu się o granty i innego rodzaju pomoc
		Model „pasów napędowych” (<i>«Приводных ремней»</i>). Ten model był najwyraźniej reprezentowany w Związku Radzieckim w latach 1930–1970, kiedy partia – aparat państwowy traktował wszystkie organizacje społeczne wyłącznie jako mechanizmy transmisji od kierownictwa partii do zwykłych obywateli kraju; te struktury społeczne pozbawione były jakiegokolwiek niezależności, a w związku z tym nie reprezentowały interesów żadnej z grup społeczeństwa. Organizacje „społeczne” zajęły swoje miejsca, a dokładniej pasy napędowe pod pełną kontrolą systemu politycznego
	brak współpracy – ignorowanie	Model ignorowania. Państwo nie zauważa większości NKO, nie ingeruje, ale nie pomaga w ich działaniach. Taki model może być realizowany z jednej strony z różnorodnym wsparciem struktur pozarządowych organizacji pozarządowych i koncentracją władzy różnych problemach natury politycznej i gospodarczej z drugiej strony
	konfrontacja	Model „walki z przeciwnikiem” (<i>модель «борьбы с противником»</i>). W tym modelu przedstawiciele władzy postrzegają jako zagrożenie niezależne od siebie organizacje pozarządowe, które nie chcą być „zintegrowane”. Nie godząc się na „opiekę” ze strony państwa – patrona, formacje te napotykały liczne utrudnienia ze strony struktur rządowych w prowadzeniu działalności, w konsekwencji podlegają procedurze likwidacyjnej. Jednym z argumentów służącym dyskredytacji organizacji, a następnie ich likwidacji jest fakt pozyskiwania przez nie finansowania ze strony państw trzecich czy organizacji zagranicznych. Okoliczność ta pozwoliła zakwalifikować takie organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego jako organizacje agenturalne „obcego wpływu”
		Model „obywatelskiego nieposłuszeństwa” (<i>Модель «Гражданского неповиновения»</i>). Pod względem naruszenia przez władzę praw obywatelskich i swobód politycznych organizacje społeczne wybierają taktykę obywatelskiego nieposłuszeństwa – udział w nieautoryzowanych spotkaniach, pikietach, inne działania powodujące represje władz, uchwalanie tym samym już w rzeczywistości, w płaszczyźnie walki politycznej. Prawo do obywatelskiego nieposłuszeństwa występuje w wielu systemach ustrojowo-prawnych jako jedno z ważnych praw politycznych

Autor	Model	Charakterystyka
Olga W. Markowa ¹⁹⁸	klasyczna tradycja	traktowanie społeczeństwa obywatelskiego w kontekście państwa prawnego , w oparciu o zasadę wolności osobistej
	model „społecznej autonomii”	Podkreśla istnienie niezależnych stowarzyszeń w sferach gospodarczej i publicznej
	„model subiektywny”	oparty na zasadzie autonomii podmiotów społecznych w procesie demokratyzacji sfery społecznej
Jelena W. Gałkina ¹⁹⁹	model zachodni	Zbudowany w oparciu o zasady i formy instytucjonalne społeczeństwa obywatelskiego w Europie Zachodniej , które uwzględniają prawa i wolności obywateli, uznaje ich równość w ramach prawa, realizuje idee sprawiedliwości społecznej, stosuje demokratyczne mechanizmy administracji publicznej, które gwarantują równość szans podmiotom politycznym, zapewniają rozdział władzy i pluralizm
	model wschodni	Odzwierciedla syntezę tradycyjnych instytucji samoorganizacji i pożyczonych instytucji typu demokratycznie zmodernizowanego . Znaczenie struktury instytucjonalnej społeczeństwa na Wschodzie nadaje się społecznościom, stowarzyszeniom religijnym, etnicznym i terytorialnym. Import instytucji zachodniego stylu pozostaje nieorganiczny, powodując mutację instytucji demokratycznych i ich adaptację do tradycjonalizmu macierzy instytucjonalnej
	model rosyjski	Łączy znaki tradycjonalizmu i zachodnich instytucji społeczeństwa obywatelskiego . Ich równowaga jest bardziej zmodernizowana i bardziej organiczna niż w krajach Wschodu. Model rosyjski opiera się na zachowaniu paternalizmu państwowego w odniesieniu do społeczeństwa obywatelskiego. Łączy tradycje modeli wschodnich i zachodnich, przynosząc specyficzne cechy związane z tradycjami intelektualnymi i społeczno-kulturowymi dzięki rosyjskiej praktyce politycznej
Denis A. Wołkow ²⁰⁰	usługi dla organów władzy	Model usługowy względem struktur władzy «Обслуживание интересов власти» . Model, który zakłada, że organizacje <i>non profit</i> są wykonawcami różnych inicjatyw władzy bezpośrednio niezwiązanych z wykonywaniem zobowiązań społecznych państwa. Interesy różnych grup ludności są reprezentowane w tym przypadku w najmniejszym stopniu. Możemy mówić o organizacji różnych świąt, procesjach politycznych, wydarzeniach mających na celu utworzenie „rezerwy personelu” i „aktywów” rządu lokalnego lub federalnego itp. Co więcej, organizacja niekoniecznie musi zostać zainicjowana przez władze, ważne jest, aby w tym przypadku opierała się wyłącznie na żądaniu (zamówieniu) utworzonym przez władze. Niezależne ustalanie celów w tym przypadku jest niemożliwe. Przyjmując dwie inne role, organizacja <i>non profit</i> w swojej pracy skupia się nie tylko na „zamówieniu” państwa, ale także na żądaniach, które tworzą różne grupy ludności

¹⁹⁸ О. В. Маркова, *Социальные механизмы формирования гражданского общества в России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата социологических наук*, Санкт-Петербург 1998, с. 11.

¹⁹⁹ Е. В. Галкина, *Гражданское общество в политическом пространстве современной России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук*, Краснодар 2010, с. 22.

²⁰⁰ Д. А. Волков, *Рост общественной активности в России. Становление гражданского общества или очередной тупик?*, «Вестник общественного мнения» 2011, № 2, сс. 25–26.

Autor	Model	Charakterystyka
Denis A. Wołkow	wypełnianie delegowanych przez władzę zobowiązań wobec społeczeństwa	Model organizacji zleceńbiorców zadań państwowych. Znajduje zastosowanie wobec nieokreślonego zapotrzebowania społeczeństwa – państwo „zatrudnia” organizację <i>non profit</i> (osobny departament wykonawczej władzy struktury centralnej, władze regionalne lub municypalne), delegując na nią część swoich funkcji. Przykładem organizacji funkcjonujących w tym modelu są takie struktury społeczne, dla których państwo jest tylko jednym z sojuszników – stowarzyszenia charytatywne, które zachowują niezależność od państwa pod kątem deklarowanych celów i metod pracy. Innymi, znajdującymi się w opozycji do wspomnianych organizacji filantropijnych przykładami formacji są te, których strategia działania ukierunkowana jest w pierwszym rzędzie na zdobywanie państwowych kontraktów na realizację usług społecznych
	rozwiązywanie ostrych konfliktów społecznych	Model organizacji mediatora. Organizacje <i>non profit</i> (stowarzyszenia, indywidualni obrońcy praw człowieka) komunikują się z państwem w imieniu różnych grup społecznych, w warunkach wyraźnego społecznego zapotrzebowania na działania o charakterze mediacyjnym. Te osoby bądź organizacje są gotowe pójść do poszczególnych departamentów rządowych, pisać listy otwarte, formułować apele, pozywać do sądu i, w ostateczności, wyjść na ulice, by pokojowo demonstrować. Są to organizacje <i>non profit</i> , których jeden z elementów działalności polega na interakcji z urzędnikami. Ta formuła uczestnictwa społecznego daje działaczom obywatelskim większe pole manewru i możliwości niezależnego wyznaczania celów
Wasilij W. Riabiew ²⁰¹	paternalistyczny, etatystyczny	Model etatystyczny. Model, który długo istniał w Rosji. Właściwości tego modelu: 1. identyfikacja państwa i społeczeństwa; 2. rozumienie człowieka jako „śruby/trybika” w mechanizmie państwa; 3. ustanowienie obowiązków, a nie praw i wolności; 4. całkowita kontrola państwa nad wszystkimi obszarami społeczeństwa, w tym życia osobistego obywateli
	indywidualistyczny, model liberalny	Model liberalny. Charakterystyczny dla Europy Zachodniej, Stanów Zjednoczonych i kilku innych krajów. Właściwości: 1. ostatecznym źródłem władzy państwowej jest wolny obywatel; 2. ma pierwszeństwo ludzkich i obywatelskich praw i wolności w odniesieniu do państwa; 3. niezależność obywatela jest ograniczona wyłącznie zakresem jego praw i wolności, a władza państwowa jest ograniczona przez społeczeństwo obywatelskie
	model uczestnictwa	Model uczestnictwa społecznego. Teraz kształtuje się w Rosji. Właściwości: 1. główną funkcją państwa jest tworzenie, zgodnie z prawem, różnych świadczeń społecznych dla wszystkich obywateli, biorąc pod uwagę możliwości każdego obywatela; 2. uznanie wzajemnego związku i jednocześnie niespójność stosunków między państwem i społeczeństwem obywatelskim; 3. państwo jest postrzegane jako narzędzie do tworzenia i zapewniania godnych warunków życia oraz rozwoju obywateli i społeczeństwa; 4. własność państwowa funkcji pomocniczości i solidarności, to znaczy obowiązek państwa dbania o dobro obywateli, w tym o tych w niekorzystnej sytuacji i niezamożnych

²⁰¹ В. В. Рябев, *К вопросу о взаимодействии государства и гражданского общества в современной России*, «Журнал социологии и социальной антропологии» 2005, № 2, сс. 10–11.

Autor	Model	Charakterystyka
Grigorij I. Wajnsztejn ²⁰²	model konfrontacyjny	Model konfrontacyjny. Wzmocnienie jednej strony oznacza osłabienie drugiej. Taki wzajemny wpływ państwa i społeczeństwa obywatelskiego nie jest nowy, ale najdokładniej opisuje specyfikę trudnych społeczeństw obywatelskich i stosunków rządowych reżimu politycznego skłonnego do autorytaryzmu
	demokratyzacja społeczeństwa	Model demokratyzacyjny. W razie potrzeby organizacje występują w roli struktury poszukującej kompromisu i negocjującej konsensus pomiędzy konfrontującymi się strukturami władzy państwowej i instytucjami społeczeństwa obywatelskiego
	partnerstwo	Model zrównoważonego partnerstwa. Ten model odpowiada sytuacji społeczeństwa demokratycznego i zakłada zrównoważenie partnerstwa między instytucjami rządowymi a społeczeństwem obywatelskim
Olga W. Pasler, Giennadij W. Kosow ²⁰³	z pozycji „siły” i „słabości” podmiotów interakcji	model idealny („silne państwo – silne społeczeństwo obywatelskie”)
		model umiarkowanie deetatystyczny („umiarkowanie słabe państwo – umiarkowanie silne społeczeństwo obywatelskie”) – Wielka Brytania, USA, Australia
		model umiarkowanie etatystyczny („umiarkowanie silne państwo – umiarkowanie słabe społeczeństwo obywatelskie”) – Niemcy, Francja
		model etatystyczny („silne państwo – słabe społeczeństwo obywatelskie”) – Chiny, kraje Ameryki Łacińskiej, kraje islamskie
		skrajnie etatystyczny model („wyjątkowo silny stan – ekstremalnie słabe społeczeństwo obywatelskie”) – Wenezuela, Kuba
	zgodnie z zasadą funkcjonowania modeli	model „wahadłowy” (<i>модель «маятникового» тупа</i>) – kraje obszaru zachodniego
		model „tajfunowy” (<i>модель «тайфуноного» тупа</i>) – kraje spoza Zachodu
Aleksandr A. Auzan ²⁰⁴	społeczeństwo obywatelskie jako pomocnik władz	Model organizacji asystenta państwa. Jeśli organy rządowe nie radzą sobie dobrze z identyfikacją problemów zewnętrznych, społeczeństwo obywatelskie staje się asystentem władz i chroni interesy społeczeństwa i państwa

²⁰² Г. И. Вайнштейн, *Гражданское общество и власть. Проблемы концептуализации*, [w:] *Проблемы становления гражданского общества в России. Материалы научного семинара*, ред. С. С. Степанович, Фонд развития политического центразма, Москва 2003, Вып. 2, сс. 95–108.

²⁰³ О. В. Паслер, *Гражданское общество и государство. Российская модель взаимодействия. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук*, Ставрополь 2011, сс. 11–12; Г. В. Косов, О. В. Паслер, *Модели взаимодействия гражданского общества и государства в глобальной общественно-политической системе. Монография*, Издательство «Ставролит», Ставрополь 2010, сс. 76–95.

²⁰⁴ А. А. Аузан, *Гражданское общество как альтернативный способ производства благ*, «Гражданское общество. Экономический и политический подходы. Рабочие материалы» 2005, № 2, сс. 7–10.

Autor	Model	Charakterystyka
Aleksandr A. Auzan	społeczeństwo obywatelskie jako samodzielna struktura równoległa do struktur państwa	Model równoległy wobec państwa. Gdy społeczeństwo obywatelskie nie tylko ujawnia problem efektu zewnętrznego, ale także dokonuje internalizacji, rozwiązuje problem efektów zewnętrznych, nie zwracając się do państwa, działając jako uczestnik równoległy do państwa
	społeczeństwo obywatelskie jako przeciwnik państwa	Model przeciwnika względem państwa. Kiedy społeczeństwo obywatelskie wpływa na skutki uboczne, które mogą być spowodowane próbą internalizacji efektów zewnętrznych. Może być także konsekwencją przymusu stosowanego przez państwo w związku z naruszeniem praw i wolności człowieka i obywatela, następnie społeczeństwo obywatelskie bezpośrednio sprzeciwia się państwu

Źródło: opracowanie własne.

Dokonując reasumpcji zaprezentowanego powyżej materiału, odnoszącego się do możliwych modeli i form współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowego sektora niekomercyjnego a organami władzy państwowej, należy zwrócić baczną uwagę na uwarunkowania ściśle rosyjskie, które to z góry wykluczają zastosowanie niektórych z wyżej przywołanych sposobów interakcji na gruncie Federacji Rosyjskiej.

Przyjmując historyczny punkt widzenia rozwoju współczesnego społeczeństwa obywatelskiego, stwierdzić trzeba, że zachodził on w ciągu trzech okresów, które ostatecznie wpłynęły na jego jakościowy kształt. Pierwszy etap (koniec XVIII wieku-pierwszy kwartał XX wieku) to okres, w którym formowały się osobista sfera i prywatne instytucje społeczeństwa obywatelskiego w Europie Zachodniej i Ameryce Północnej. Drugi etap (lata 20.–70. XX wieku) charakteryzował się procesem powstawania społecznych sfer i instytucji społecznych społeczeństwa obywatelskiego w różnych regionach świata, w tym nawet w niektórych krajach Wschodu. Trzeci etap (koniec XX wieku) jest czasem komplementarnego i koewolucyjnego rozkwitu sfer prywatnej i publicznej, w tym stopniowego wchodzenia państw Zachodu w epokę ponowoczesną, a także tworzenia lub przywracania społeczeństwa obywatelskiego w państwach byłego „socbloku” lub postradzieckich.

Patrząc z tego punktu widzenia, można dostrzec zależność procesu kooperacji od strukturalnego charakteru społeczeństwa obywatelskiego, którego elementy, ewoluując bądź ginąc, wcześniej określiły jakość tej współpracy.

W podobnym duchu funkcjonowanie określonych modeli na gruncie rosyjskim uzasadnił przewodniczący Komisji Izby Społecznej Federacji Rosyjskiej

ds. Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i Współpracy z Izbami Społecznymi w Podmiotach Federacji Rosyjskiej Josif J. Diskin. Według niego bezpośrednie oddziaływanie na model kooperacji państwo-organizacje niekomercyjne w Rosji miały także historyczne doświadczenia. Podsumował:

Przede wszystkim ma na to wpływ wielka tradycja historyczna, która, według różnych szacunków, trwa ponad dwieście lat, według innych 170 lat twardej konfrontacji między władzami a społeczeństwem obywatelskim [...]. Ta tradycja przetoczyła się przez wieki, zmiany reżimu i tak dalej. Niemniej jednak daje dziś o sobie znać. Łojalna współpraca między społeczeństwem obywatelskim a władzą znajduje się pod czujnym nadzorem, a stopień konfrontacji w dużej mierze jest zależny od statusu przywódców społeczeństwa obywatelskiego. Druga tradycja jest dokładnie symetryczna, gdy państwo i władza, w ciągu długiego czasu z wielką podejrzliwością odnosząc się wobec społeczeństwa obywatelskiego i uważając je albo za element destrukcyjny albo jako konkurentów, dążyło do jego pełnej kontroli. To nie jest wynalazek bolszewików. [...] Trzeci problem polega na tym, że współczesna Rosja, w jej aspektach społecznych, społeczno-antropologicznych i innych, radykalnie różni się od tego, co istniało w naszym kraju w poprzednim okresie. Bez względu na to, jak rozważamy problemy modernizacji, transformacji społecznej, dane empiryczne w pełni mówią nam o tym, że tradycyjne społeczeństwo, w którym wzajemne stosunki były regulowane w określonej normie, odeszło do przeszłości²⁰⁵.

W konsekwencji:

dziś Rosja [...] jest głęboko indywidualistycznym społeczeństwem z odpowiednimi społecznymi regulatorami. Te społeczne organy regulacyjne są szczególnie powszechne w tych warstwach i grupach, które identyfikują się ze społeczeństwem obywatelskim. To kolejna bardzo ważna różnica. Dla tych warstw grup charakterystyczne są indywidualny wybór, dążenie do racjonalizmu, a przynajmniej do racjonalnej refleksji, jeśli nie racjonalnego zachowania. To zupełnie inne społeczeństwo, z którym Rosja miała do czynienia w poprzednich okresach historycznych. Zasadniczo te warstwy i grupy, które identyfikują się ze społeczeństwem obywatelskim, budują zupełnie nowe relacje instytucjonalne, które wcześniej nie istniały. [...] te warstwy i grupy mają, delikatnie mówiąc, konkretne i etyczne mechanizmy regulacyjne, konkretne koncepcje dotyczące etyki i tak dalej²⁰⁶.

Oczywiście, rozważając relację między organami państwowymi a strukturami społeczeństwa obywatelskiego, należy mieć na uwadze dwie kwestie: z jednej strony nie wszystkie funkcjonujące teorie, formy i modele istniejące we współczesnej

²⁰⁵ В. В. Рябев, *op. cit.*, сс. 10–11.

²⁰⁶ *Гражданское общество и государство. Новые стандарты взаимодействия. Стенограмма семинара от 11.04.2013 г.*, Общественная Палата Российской Федерации, сс. 2–3, [on-line:] <https://www.oprf.ru/discussions/1862/1933/newsitem/20544> – 13 I 2019.

politologii zostały w pełni uwzględnione, z drugiej w rzeczywistości nigdzie nie jest możliwe zaobserwowanie występowania żadnego z przywołanych modeli współpracy jako typu idealnego. Jednak cała historia rozwoju prawodawstwa w kontekście funkcjonowania pozarządowego sektora niekomercyjnego sugeruje, że państwo od samego początku nie było bierne w stosunku do społeczeństwa, wręcz odwrotnie – zawsze „obecne” w nim i zawsze bardzo wobec niego aktywne. W związku z tym na drodze zachodzących przemian te przywołane powyżej typy modeli kooperacji, ewoluując, stanowią odpowiedź na artykułowane przez obywateli potrzeby i interesy, jak również stanowisko decydentów.

W ramach podsumowania można stwierdzić, że po pierwsze, społeczeństwo obywatelskie (pod którego pojęciem rozumiemy organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego) nie może istnieć całkowicie niezależnie od państwa, ponieważ powstaje w oparciu o państwowy fundament; po drugie, wpływ państwa na działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego polega głównie na tworzeniu optymalnych warunków dla skuteczności ich funkcjonowania; jednocześnie instytucje społeczeństwa obywatelskiego są w stanie wpływać na działania państwa w celu osiągnięcia znaczących rezultatów, reprezentowania interesów członków społeczeństwa oraz obrony ich praw i wolności; po trzecie, obecna sytuacja w Rosji stanowi tylko etap na drodze rozwoju stosunków między państwem a instytucjami społeczeństwa obywatelskiego; świadome działanie obu stron, ukierunkowane na rozwój i wzmocnienie tych ostatnich, powinno dalej prowadzić do ich bardziej produktywnego funkcjonowania²⁰⁷.

Na obecnym etapie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Rosji jego instytucje starają się przede wszystkim współdziałać z instytucjami państwa. Występują różne formy takiej interakcji i obejmują one takie działania, jak:

1. opracowywanie i społeczna ekspertyza aktów normatywno-prawnych (*нормативно-правовых актов – НПА*);
2. opracowywanie zasad i standardów;
3. kontrola społeczna nad działaniami władz:
 - a) różne procedury publiczne w tym obserwacja obywateli pod kątem przestrzegania przez państwo zasad otwartości;
2. różnego rodzaju konsultacje, które wykonywane są przez obywateli za pośrednictwem ich organizacji, okrągłych stołów, publicznych debat:
 - a) rad społecznych,
 - b) rad obserwacyjnych,
 - c) ekspertyz.

Upatrując rozwoju współczesnego społeczeństwa obywatelskiego na drodze porozumienia i dialogu, nie można jednak zapominać, że rozwijające się

²⁰⁷ Н. А. Колесникова, Е. Л. Рябова, *op. cit.*, с. 74.

społeczeństwo obywatelskie nie jest w stanie postawić sobie za cel zniszczenia lub osłabienia władzy państwowej. Przeciwnie, potrzebuje państwa, które zapewnia rozwój interesów narodowych i odgrywa rolę arbitra pomiędzy różnymi strukturami. Jakość i różnorodność platform umożliwiających dyskusję między społeczeństwem obywatelskim a państwem w dużej mierze determinuje perspektywy dalszego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Wychodząc z takiego założenia, specjaliści i badacze z wielu ośrodków naukowych, „fabryk myśli” i ośrodków eksperckich wypracowali optymalne warunki współpracy pomiędzy pozarządowym sektorem niekomercyjnym a strukturami rządowymi przy wykorzystaniu w pierwszym rzędzie sposobów, metod i narzędzi dostępnych w koncepcji polityki publicznej.

ROZDZIAŁ IV

Rosyjski model współpracy jako przykład synergii międzysektorowej w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego

Potrzeba wypracowania *modus vivendi* pomiędzy strukturami władzy państwowej a pozarządowym sektorem niekomercyjnym w świadomości tak decydentów, jak i obywateli rosyjskich stanowiła jeden z głównych elementów tożsamości obywatelskiej. Proces ten nie narodził się wraz z początkiem XXI wieku czy też rozpadem Związku Radzieckiego w 1991 roku, ale stanowi trwały element dziedzictwa kulturowego i historycznego społeczeństwa rosyjskiego. Obecne są zatem w nim minione endogenne doświadczenia oraz współczesne praktyki w zakresie zarządzania sferą społeczno-publiczną. Innym czynnikiem oddziałującym na postrzeganie procesu kooperacji na tym poziomie jest myśl społeczno-polityczna oraz egzogenne koncepcje odnoszące się do zjawiska funkcjonowania państwa i społeczeństwa w dobie intensywnej modernizacji, której ulegają wszystkie bez wyjątku społeczeństwa i państwa, w tym również Federacja Rosyjska.

Opierając się na przeświadczeniu o zachowaniu równowagi pomiędzy poszczególnymi sektorami nowoczesnego państwa (państwowym, komercyjnym i niekomercyjnym), warto zwrócić uwagę, że zjawisko, o którym jest mowa, nie zachodzi w próżni, ale ma miejsce w obrębie konkretnego systemu politycznego. Jeżeli na warsztat bierze się interakcje pomiędzy państwem a pozarządowym sektorem niekomercyjnym, trzeba mieć świadomość, że mówimy o permanentnym procesie oddziaływania państwa na społeczeństwo obywatelskie i *vice versa*. W analizie zatem uczestnictwa w życiu społeczno-politycznym sektora niekomercyjnego uwaga skupia się *de facto* na procesie

rządzenia, przez którego pojęcie rozumieć należy formowanie i realizację „celów politycznych przez wyspecjalizowane agendy państwa – parlamenty, rządy i administrację publiczną”, a którego nieodłącznym elementem jest proces polityczny. Z kolei proces polityczny obejmuje „złożone interakcje między aktorami państwowymi i niepaństwowymi”. Ogniwami pozapaństwowymi są bez wątpienia wszystkie te struktury, które pośredniczą w stosunkach pomiędzy społeczeństwem a państwem, przekazując „żądania i oczekiwania obywateli ośrodkom decyzyjnym, jak również uczestnicząc (w sposób formalny bądź nieformalny) w podejmowaniu odpowiednich, wiążących rozstrzygnięć”¹. Powyższe postulaty wypełniają organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego, które występują również w roli grup interesów (do grona których zalicza się tradycyjnie zarówno partie polityczne, jak i związki zawodowe, będące zarazem jedną z dopuszczalnych przez prawo rosyjskie form organizacyjno-prawnych trzeciego sektora). Obiektem zainteresowania są zatem relacje – sieci powiązań wpływające na efektywność funkcjonowania państwa i społeczeństwa obywatelskiego, które wraz ze sferą biznesu uzupełniają się, tworząc warunki do optymalnego rozwoju danego systemu politycznego, nawet jeżeli jest mowa o hybrydalnym modelu nieskonsolidowanego reżimu autorytarnego.

Jeżeli „społeczeństwo obywatelskie”, którego emanacją są organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego, definiowane jest jako, z jednej strony, sposób organizowania życia społecznego poprzez dobrowolną samoorganizację członków społeczeństwa w celu realizacji i zaspokajania wspólnych potrzeb i interesów, zaś z drugiej strony władza państwowa jest narzędziem przywództwa (kontroli) społeczeństwa, które charakteryzuje się zaufaniem do specjalnego zinstytucjonalizowanego i legalnego aparatu przymusu, to wówczas mamy do czynienia z systemem samoorganizującym się z horyzontalnymi powiązaniem społecznymi między członkami społeczeństwa oraz z systemem hierarchicznym z wertykalnymi powiązaniem społecznymi.

Na podstawie uprzednio zaprezentowanych możliwych sposobów wzajemnego oddziaływania można wyróżnić następujące modele interakcji między społeczeństwem obywatelskim a władzą państwową, biorąc jednakże pod uwagę uwarunkowanie ideologiczne (które ideologie i doktryny mogą stanowić bazę dla jednego lub drugiego modelu):

1. Model etatystyczny. Zaletą w organizacji życia społecznego są systemy hierarchiczne, rola horyzontalnych stosunków społecznych jest ograniczona do minimum lub znajdują się one pod ścisłą kontrolą. Jako przykład ideologii

¹ A. Antoszewski, *Grupy interesu w systemie politycznym*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i działania*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 45.

- kształtujących ten rodzaj relacji wymienić należy nacjonalistyczne ideologie integralnego nacjonalizmu (Dmytro Doncow²) czy niektóre obszary ideologii konserwatyzmu (Wacław Lipiński³).
2. Model konsensualny. Obydwa sposoby (horyzontalny i wertykalny) współzycia społecznego współistnieją, sfera ich kompetencji jest określona i uregulowana. Za przykład posłużyć mogą ideologia klasycznego liberalizmu czy niektóre obszary nurtu socjaldemokratycznego.
 3. Model konfrontacyjny. Oba systemy – samoorganizujący się i hierarchiczny – współistnieją, ale przynajmniej jeden z nich ma tendencję do zmniejszania kompetencji drugiego. Najczęściej ten model znajdował swoje uzasadnienie w koncepcjach socjalizmu.
 4. Model samoorganizacji. Stanowi dokładną odwrotność modelu etatystycznego; przewagę w organizacji życia społecznego przypisuje się systemom samoorganizującym się, rola wertykalnych więzi społecznych jest ograniczona do minimum lub poddana ścisłej kontroli. Jako przykład pojawiają się tutaj prawie wszystkie obszary ideologii anarchistycznej.
 5. Model mieszany. Jest to połączenie powyższych modeli. Najczęściej występuje fuzja sąsiadujących modeli, ale mogą istnieć wyjątki. Na przykład zjednoczenie modeli etatystycznych i samoorganizujących się reprezentowane jest w wielu obszarach komunistycznej ideologii, kiedy proklamuje się jedność władz państwowych i instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Modele mieszane są bardzo ważne w analizie procesu kooperacji pomiędzy strukturami państwowymi a społecznymi. Pozwalają prześledzić ewolucję i transformację jednego modelu w drugi, ponieważ społeczeństwo nie jest bytem statycznym, a zmiennym i stale się rozwijającym. W kontekście badania myśli społeczno-politycznej ta transformacja jest również ważna, ponieważ większość ideologii odzwierciedla zarówno krytykę istniejącej struktury społecznej, jak i nowego wzorca, a także możliwych sposobów przejścia od starego do nowego.

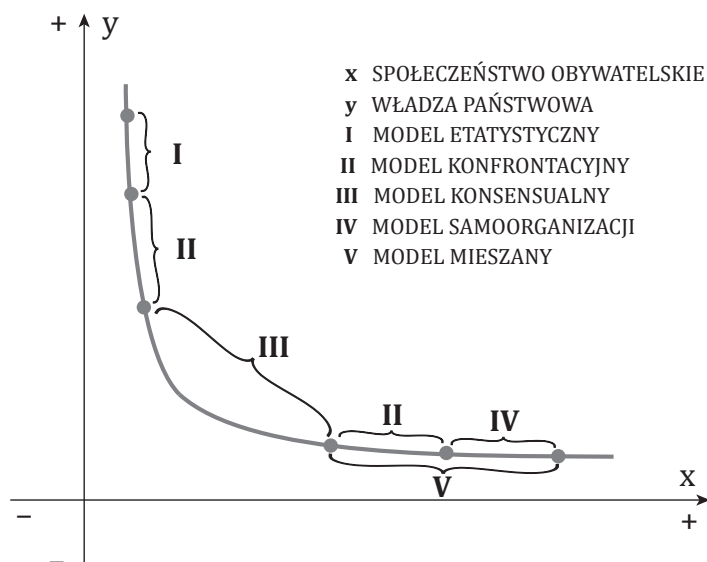
Idąc śladami rozważań Siergieja I. Szkirczaka, należy zwrócić uwagę na jego propozycję zilustrowania procesu przekształcania się jednego modelu w drugi (rysunek 4). Na przykład na wykresie wyraźnie widać, że model konfrontacyjny może przyjmować postać: a) dominacji społeczeństwa obywatelskiego; b) dominacji władzy państwowej. Model konsensualny również nie charakteryzuje się bezwzględnym parytetem między rządem a społeczeństwem obywatelskim.

² R. Wysocki, *W kręgu integralnego nacjonalizmu. Czynny nacjonalizm Dmytra Doncowa na tle myśli nowoczesnych Romana Dmowskiego. Studium porównawcze*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2014.

³ B. Gancarz, *My szlachta ukraińska... Zarys życia i działalności Wacława Lipińskiego 1882–1914*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2006.

W tym przypadku można powiedzieć, że zaprezentowany model konsensualny w pewnym stopniu pokrywa się z modelami umiarkowanie etatystycznym i umiarkowanie deetatystycznym przedstawionymi przez Giennadija W. Kosowa i Olgę W. Pasler⁴.

Rysunek 4. Graficzne przedstawienie modeli interakcji państwa i pozarządowego sektora niekomercyjnego



Źródło: С. И. Шкирчак, *К вопросу о моделях взаимодействия государственной власти и гражданского общества*, «Научные ведомости БелГУ. Сер. История. Политология. Экономика. Информатика» 2013, № 22(165), вып. 28, сс. 174–181, [on-line:] <http://dspace.bsu.edu.ru/handle/123456789/12561> – 14 I 2019.

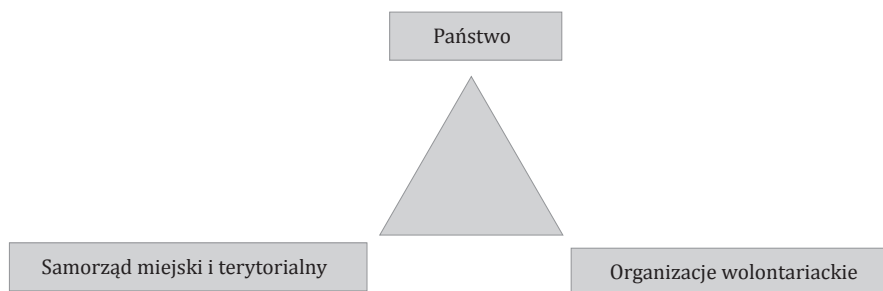
W odniesieniu do dzisiejszej rzeczywistości rosyjskiej znajduje także zastosowanie analiza interakcji struktur rządowych i pozarządowych autorstwa Torkela Janssona. Charakteryzując postawę państwa i społeczeństwa obywatelskiego, wskazuje on, że mamy do czynienia z „dramatycznym trójkątem” – «*драматический треугольник*» (rysunek 5):

⁴ С. И. Шкирчак, *К вопросу о моделях взаимодействия государственной власти и гражданского общества*, «Научные ведомости БелГУ. Сер. История. Политология. Экономика. Информатика» 2013, № 22(165), вып. 28, сс. 174–181, [on-line:] <http://dspace.bsu.edu.ru/handle/123456789/12561> – 14 I 2019.

państwo znajduje się na szczycie, a poniżej z jednej strony samorząd terytorialny (organy municypalne związane ze sferą społeczną i państwem na podstawie obowiązującego ustawodawstwa; z drugiej strony (także poniżej) dobrowolne stowarzyszenia, znajdujące się w „prywatnej, społecznej, wolnej sferze”, rządzone przez regułę Bentham’a, zgodnie z którą celem społeczeństwa jest największe szczęście jak największej liczby obywateli. W rezultacie w niektórych społeczeństwach najbardziej rozpowszechniony był wspólnotowy typ społeczeństwa (z naciskiem na samorząd lokalny), podczas gdy w innych społeczeństwo stał się „stowarzyszeniowym”. Organizacje wolontariackie stały się ogólnopaństwowe i zespały mieszkańców całego kraju⁵.

Dominująca pozycja struktur państwowych stanowi odzwierciedlenie indywidualnych cech kształtujących tożsamość społeczeństwa rosyjskiego, jego wcześniejsze doświadczenia związane z przeobrażeniami społeczno-ekonomicznymi, ale także transformacją ustrojowo-polityczną. Ważną rolę w postrzeganiu państwa, organów władzy, poszczególnych działaczy oraz podejmowanych przez nich strategii działania, a także samego siebie jako członka, jednostkę, suwerena odgrywa system aksjologiczny, który jest zwierciadłem mentalności i świadomości obywatelskiej.

Rysunek 5. „Dramatyczny trójkąt” Torkela Janssona



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Т. Янссон, *Треугольная драма: взаимоотношения между государством, местным самоуправлением и добровольными ассоциациями*, [w:] *Гражданское общество на европейском Севере. Понятие и контекст. Материалы международного семинара 18–19.01/96*, ред. Е. Здравомыслова, К. Хейкинен, Центр независимых социологических исследований ЦНСИ, Санкт-Петербург 1996, с. 4.

⁵ Т. Янссон, *Треугольная драма: взаимоотношения между государством, местным самоуправлением и добровольными ассоциациями*, [w:] *Гражданское общество на европейском Севере: понятие и контекст. Материалы международного семинара 18–19.01/96*, ред. Е. Здравомыслова, К. Хейкинен, Центр независимых социологических исследований ЦНСИ, Санкт-Петербург 1996, с. 4.

W świetle wyżej zarysowanych uwarunkowań natury prawnej i organizacyjnej, z uwzględnieniem przeobrażeń w obrębie systemu politycznego, ale także zmian zachodzących w społeczeństwie rosyjskim na poziomie świadomości i mentalności, jak również politycznych i gospodarczych wpływów egzogen-nych na funkcjonowanie struktur państwowych i społecznych, w końcu biorąc pod uwagę tradycję i przywiązanie do endogennych wzorców postępowania, można pokusić się o wypracowanie/zbudowanie/zdiagnozowanie rosyjskiego modelu współpracy pomiędzy sektorem państwowym a sektorem społecznym reprezentowanym przez organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego. Stanowiąc przykład synergii międzysektorowej w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego, za bazę wyjściową posłuży nam przywoływana uprzednio polityka publiczna, której jednym z elementów ją kształtujących są właśnie organizacje pozarządowe.

Leonid W. Smorgunow, odnosząc się do kwestii polityki publicznej, uzasadnił sensowność jej zastosowania w odniesieniu do rzeczywistości rosyjskiej w ścisłym jej powiązaniu z podejściem korporacjonistycznym (korporatywistycznym). Ponieważ polityka publiczna pozostaje w ścisłym związku z ustrojem politycznym, to jej istota sprowadza się do zorganizowanej działalności politycznych aktorów (partii politycznych, związków obywatelskich, rządu itp.) w celu rozwiązywania problemów społecznych na drodze określonych sposobów. Tak zdefiniowana polityka publiczna jest w stanie dostarczyć państwu rzetelnych informacji o stanie społeczeństwa, albowiem jako publiczna sfera życia jest „empirycznie przedstawiana jako przestrzeń podejmowania decyzji politycznych dotyczących dóbr społecznych, wielkości sektorów gospodarki państwowej i samorządowej oraz społecznego dobrobytu, sfery działalności społeczeństwa obywatelskiego i politycznego”. W ostatnich dziesięcioleciach kluczem do zdefiniowania jej obszaru oddziaływania była korporacyjna polityka publiczna, ukierunkowana na synergiczne współuczestnictwo sfery biznesu, państwa i społeczeństwa w procesie rozwiązywania problemów społecznych⁶.

Korporacyjna polityka publiczna funkcjonuje w oparciu o standardy społecznej odpowiedzialności i jako taka we współczesnym społeczeństwie rosyjskim przejawia tendencję wzrostową w odniesieniu nie tylko do Rosji, ale także innych państw. Przykładem jej popularności jako instrumentu współpracy w sferze społecznej mogą być dane wskazujące na stały rozwój obszaru jej oddziaływania – wzrost wydatków publicznych na politykę zdrowotną w latach 1960–2017.

⁶ Л. В. Сморгунув, *Публичная политика как отрасль науки*, [w:] *Публичная политика. Институты, цифрование, развитие*, ред. Л. В. Сморгунув, Издательство «Аспект Пресс», Москва 2018, с. 15.

Tabela 27. Pula wydatków publicznych wydzielona z ogólnych rozchodów na politykę zdrowotną w latach 1960–2017 (ujęcie procentowe)

Państwo	1960	1980	2000	2017
Australia	47,1	62,5	68,4	68,4
Wielka Brytania	84,6	89,5	84,5	78,4
Kanada	43,6	74,3	70,0	70,1
Francja	58,1	80,0	78,9	83,0
Niemcy	68,1	79,7	78,6	85,0
Japonia	60,0	69,7	80,4	84,2
Holandia	33,3	79,3	66,4	81,3
Nowa Zelandia	81,8	83,3	78,0	78,6
Norwegia	78,8	98,5	81,7	85,0
Szwecja	72,3	92,6	85,5	83,6
Szwajcaria	60,6	65,3	55,4	62,8
USA	25,0	42,4	44,0	81,8 ⁷
Średnie państwa według OECD	60,0	77,5	-	-
Rosja			59,4	61,1 ⁸

Źródło: A. J. Heidenheimer, H. Heclo, C. T. Adams, *Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*, St. Martins Press, New York 1990; za lata 2000 i 2017: OECD.StatExtracts, [on-line:] <https://stats.oecd.org>; World Health Statistics.2015, [on-line:] www.who.int, cyt. za: Л. В. Сморгунов, *Публичная политика как отрасль науки*, [w:] *Публичная политика. Институты, цифрование, развитие*, ред. Л. В. Сморгунов, Издательство «Аспект Пресс», Москва 2018, с. 16.

Zaprezentowane zestawienie świadczy o dynamice wzrostu nakładów w poszczególnych państwach zwłaszcza w obszarze zorientowanej społecznie polityki publicznej i mimo występujących wahań dynamika ta nie ulega znacznemu zmniejszeniu. Świadomość jej znaczenia dla efektywnego funkcjonowania współczesnego państwa mają również przedstawiciele nauki, którzy wyodrębnili jej aż 34 obszary, zgrupowane w pięciu głównych gałęziach: sprawy zagraniczne i obronność, polityka gospodarcza, polityki sektorowe, polityka społeczna i inne polityki⁹.

⁷ Dane za rok 2016.

⁸ Dane za rok 2015.

⁹ H. Compston, *Introduction. The Nature of Public Policy in Britain, France and Germany*, [w:] *Handbook of Public Policy in Europe. Britain, France and Germany*, ed. H. Compston, Palgrave Macmillan, London-New York 2004, p. 3, <https://doi.org/10.1057/9780230522756>.

W podobnym tonie wypowiadają się decydenci rosyjscy, którzy idąc śladem rozwiązań zachodnich, rosyjską politykę publiczną w zakresie działalności rządu do roku 2024 uporządkowali w pięciu kompleksach: polityka ekonomiczna, wsparcie sektora komercyjnego i poprawa warunków aktywności przedsiębiorczej, rozwój instytucji sfery społecznej czy zrównoważony regionalny rozwój i poprawa jakości państwowego zarządzania¹⁰. Tak zdefiniowanym obszarom polityki publicznej towarzyszą polityka międzynarodowa, kwestie bezpieczeństwa, obrony, stosunków międzynarodowych, spraw wewnętrznych oraz polityka jurysprudencji i sądownictwo, które znajdują się pod kontrolą prezydenta FR i przenikają się z działalnością struktur rządowych.

Zadekretowana w *Podstawowych kierunkach działalności Rządu FR* synergia skutkować ma wypracowaniem strategii zrównoważonego rozwoju państwa i społeczeństwa rosyjskiego, w którym, zwłaszcza w obszarze rozwoju instytucji sfery społecznej, ważną rolę odgrywa pozarządowy sektor niekomercyjny.

Kooperacja na poziomie sektor państwowy-sektor pozarządowy winna opierać się na wzajemnym zrozumieniu i chęci współpracy, ale także na określonym zbiorze zasad. Zostały one sprecyzowane w bazowych aktach normatywnych początkowo wywodzących się jeszcze z okresu istnienia Związku Radzieckiego, by następnie ustąpić miejsca współczesnemu ustawodawstwu. Właściwością charakteryzującą współczesną materię ustawowo-prawną jest jej ukierunkowanie na prawne uregulowanie funkcjonowania trzeciego sektora w Rosji, swoistego rodzaju „nowinki”. Zatem analizowane w niniejszej pracy ustawodawstwo rosyjskie w zdecydowanym stopniu odnosi się do zasad funkcjonowania pozarządowego sektora niekomercyjnego, w minimalnym tylko odniesieniu do zagadnienia współpracy. Zagadnienie wzajemnych powiązań, praw i obowiązków, ukierunkowanych na wypracowanie spójnego modelu kooperacji w ramach polityki publicznej, znajdują odzwierciedlenie nie w ustawodawstwie bazowym federalnego szczebla, ale w innych aktach normatywnych. Stronami inicjującymi doprecyzowanie tych ważkich kwestii współpracy są w pierwszym rzędzie same organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego, jak i organy władz samorządowych i municypalnych. Władze federalne z konieczności nie tylko podporządkowania sobie sektora społecznego, ale wypracowania jakiegoś *modus vivendi* zmuszone zostały zetknąć się z pojawiającymi się na początku trzeciego tysiąclecia problemami, których, działając w pojedynkę, nie były w stanie rozwiązać. Tendencja ta nie wynikała z indywidualnego uwarunkowania państwa rosyjskiego, ale legła u podstaw reorganizacji strategii funkcjonowania współczesnego państwa w warunkach postępującej globalizacji i generowanych na jej skutek następstw.

¹⁰ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года от 1 октября 2018 г., [on-line:] <http://government.ru/news/34168/> – 23 I 2019.

Jednym ze wzorców, z których zaczerpnęli rosyjscy decydenci, była Wielka Brytania, gdzie rządząca od końca lat 90. Partia Pracy uznała relacje z trzecim sektorem za kluczowy element swojej polityki. Nowa strategia władz wobec brytyjskiego sektora społecznego za pomocą tzw. Kompaktów (*Compacts*) została ogłoszona na skutek upublicznienia raportów Komisji dla zbadania przyszłości sektora pozarządowego w Anglii i Szkocji. Sprawozdania Komisji Angielskiej Nicholasa Deakina „Sprostać wyzwaniom zmian” (*Meeting the Challenge of Change*¹¹) z lipca 1996 roku i Komisji Szkockiej „Głowa i serce” (*Head and Heart*¹²) z marca 1997 roku oraz przedwyborczy dokument Partii Pracy „Budując razem przyszłość” (*Building the Future Together*¹³) autorstwa Aluna Michaela również z marca 1997 roku legły u fundamentów zgoła odmiennych, bo opartych na nowych zasadach, relacji sektora pozarządowego z państwowym i komercyjnym. Zaprezentowane opinie publicznej wyniki sprawozdań podkreślały, po pierwsze, odpowiedzialność rządu za promowanie idei zdrowego sektora, po drugie, konieczność uznania roli odgrywanej przez organizacje w społeczeństwie, po trzecie, zasadność różnorodnych funkcji wolontariatu i sektora wspólnotowego. Jedną z rekomendacji Komisji było sporządzenie „Konkordatu” pomiędzy reprezentantami rządu i sektora pozarządowego, który określałby podstawowe zasady przyszłych stosunków. Autorzy końcowego raportu *Wspólne budowanie przyszłości* doszli do wniosku, że porozumienie to w postaci Kompaktu będzie umową składającą się z „ogólnych zasad, które będą stanowić fundament sposobu pracy każdego departamentu czy agencji rządowej z organizacjami społecznymi”¹⁴.

Jak podkreśla Natalia Drożyńska, publicystka polskiego portalu ngo.pl:

[Portal organizacji pozarządowych] przed ostatecznym ogłoszeniem Kompaktu w 1998 roku jego ramy konsultował z ponad 25 tys. organizacji. Od tamtej pory przyciągnął uwagę ponad 25 państw z całego świata. Wyznacza on ramy partnerskiej współpracy rządu i sektora NGOs na rzecz wzmocnienia kondycji społeczeństwa w Wielkiej Brytanii i opiera się na następujących wartościach:

1. zdrowy sektor pozarządowy jest częścią demokratycznego społeczeństwa;
2. niezależność sektora pozarządowego powinna być respektowana;

¹¹ *Independent Commission on the Future of the Voluntary Sector in England. Meeting the Challenge of Change, National Council for Voluntary Organizations (The Deakin Commission report)*, Publisher NCVO Publications, London 1996.

¹² *Independent Commission on the Future of the Voluntary Sector in Scotland. Heart and Hand, Scottish Council for Voluntary Organizations (The Kemp Commission Report)*, Edinburgh 1997.

¹³ *Building the Future Together*, The Labour Party, London 1997.

¹⁴ N. Deakin, „Przeciw umysłowej ciemnocie”. *Brytyjski sektor pozarządowy w nowym millenium, [w:] Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe – wybór tekstów*, red. J. Wygnański, tłum. M. Kolankiewicz, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008, ss. 79–80.

3. praca w partnerstwie z sektorem pozarządowym może doprowadzić do lepszej polityki, usług i produktów dla społeczeństwa;
4. partnerstwo wymaga bliskich relacji (np. przejrzystości i otwartości);
5. rząd może odgrywać rolę fundatora trzeciego sektora¹⁵.

W ramach strategii zawartej w Kompakcie rząd i sektor pozarządowy zostały zobligowane do wypełniania na zasadzie partnerstwa zadań przedstawionych w tabeli 28.

Tabela 28. Zobowiązania państwa i sektora pozarządowego w zakresie współpracy w ramach Kompaktu

Zadania rządu	Zadania sektora pozarządowego
Promowanie Kompaktu w obrębie rządu	Promowanie Kompaktu w obrębie sektora
Szanowanie niezależności sektora pozarządowego	Działanie poprzez odpowiedzialne organizacje funkcjonujące na przejrzystych zasadach
Rozpoczynanie konsultacji wystarczająco wcześnie, aby miały wpływ na zmiany	Angażowanie wszystkich partnerów i dbanie o swoją różnorodność
Uznawanie kosztów zarządzania przy kontraktowaniu usług publicznych	Angażowanie się konstruktywnie w politykę społeczną

Źródło: opracowanie własne na podstawie: N. Drożyńska, *Trzeci sektor w UK. Kompakt*, [on-line:] <https://publicystyka.ngo.pl/trzeci-sektor-w-uk-kompakt> – 23 I 2019.

Bazą dla nowej strategii brytyjskiej w zakresie współpracy pomiędzy państwem a sektorem pozarządowym stał się system aksjologiczny, którego najważniejszą wartością było partnerstwo. Potrzeba ułożenia na nowo wzajemnych relacji wynikała ze świadomości zachodzących zmian w wymiarze globalnym, z których skutkami sam sektor państwowy nie był w stanie sobie poradzić. Efektywność w zakresie zarządzania w warunkach XXI wieku wymusiła na decydentach brytyjskich, lecz nie tylko, predefiniowanie potrzeb i celów, a także przeorientowanie dotychczasowych działań, aby stworzyć poczucie wspólnoty i współodpowiedzialności za losy kraju i społeczeństwa pośród obywateli. Stąd przyjęta strategia upodmiotowienia sektora prywatnego, ale przede wszystkim społecznego względem państwowego. Obrona przez władze brytyjskie polityka okazała się skuteczna, albowiem wraz ze wzrostem nakładów finansowych, nowelizacją systemu prawnego, większym dostępem do zasobów oraz współdzielanym systemem wartości stosunki partnerskie przekuły się w usprawnienie funkcjonowania struktur państwa, szczególnie w obszarze społecznej polityki publicznej.

¹⁵ N. Drożyńska, *Trzeci sektor w UK. Kompakt*, [on-line:] <https://publicystyka.ngo.pl/trzeci-sektor-w-uk-kompakt> – 23 I 2019.

Podobnie w warunkach Federacji Rosyjskiej początku XXI wieku ułożenie na nowo stosunków, wzajemnych relacji państwa z pozarządowym sektorem niekomercyjnym stało się koniecznością. Dotychczasowe formy współpracy były na dłuższą metę nie do zaakceptowania przez decydentów, albowiem organizacje pozarządowe stały się w wielu przypadkach elementami destrukcyjnymi niżli wspierającymi. Brak skutecznej kontroli ze strony państwa, chaos prawny, działalność na poły przestępcza czy uzależnienie od finansowania czy wręcz wpływów zewnętrznych świadczyły bardzo dobitnie o nieefektywności zarządzania państwem. Z kolei sektor społeczny również nie znajdował stabilnego umocowania ani prawnego, ani politycznego, ani finansowego. Problemem stał się dla sektora także brak wykwalifikowanych zasobów kadrowych – w roli liderów często występowali albo byli radzieccy dysydenci, albo członkowie obecnej nomenklatury różnego szczebla, albo przedstawiciele świata kryminalnego. Bez wątplenia nawyki i przyzwyczajenia zakorzenione w świadomości i mentalności społecznej w zdecydowany sposób utrudniały powszechne przyjęcie dobrych praktyk, charakterystycznych dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Jeżeli jeszcze doda się do powyższych elementów niestabilną politykę wewnętrzną wywołaną światowym kryzysem ekonomicznym, wzrost przestępczości i brutalizacji życia społecznego, przez nikogo nieposkromioną biurokratyzację oraz oligarchów, rosnące rozczarowanie obywateli wobec rządzących czy krytykę toczoną na własnym terytorium drugiej wojny ze zbuntowaną Republiką Czecheńską, to rysuje się obraz państwa w upadku. W tych okolicznościach po zmianie na urządzie prezydenta państwa w 2000 roku także w tej sferze (prócz wspomnianych uprzednio sektorów zarządzania państwowego, gospodarczego czy polityki zagranicznej) zainicjowano *pieriestrojkę*.

Wypracowując strategię zarządzania państwem, zwrócono uwagę zarówno na sprawdzone i wdrażane w innych krajach rozwiązania (jak choćby przywołany powyżej Kompakt w Wielkiej Brytanii), jak i na propozycje składane przez ośrodki naukowe i eksperckie w zakresie reorganizacji funkcjonowania państwa w oparciu o tzw. politykę publiczną. Z rozwiązań rodzimych powrócono do sprawdzonej uprzednio taktyki korporacjonizmu, który w XXI wieku ciężar zarządzania państwem rozkłada na barki trzech sektorów (państwowego, komercyjnego i niekomercyjnego), przy czym nadal dominującą strukturą pozostaje państwo.

Fundamentem zapowiedzianej zmiany okazały się też zadeklarowane w obowiązującym ustawodawstwie zasady konstytuujące porządek prawny Federacji Rosyjskiej, definiujące oddolną aktywność społeczną obywateli.

1. **Zasada dobrowolności.** Opiera się na art. 30 Konstytucji RF, przewidującym, że każdy ma prawo do zrzeszania się. Oznacza to, że osoby, które zrzeszają się, czynią to wyłącznie dobrowolnie, wyrażając tym samym wolę i pragnienie wstąpienia do związków i organizacji lub też wstrzymując się od tego kroku. Zapis ten odnosi się zarówno do „osoby fizycznej”, jak i „osoby

prawnej”, jednakże wyłącza z niego organy władzy, które stanowią część struktury państwa, zobligowane są do stania na straży wolności zrzeszania się, a nie korzystania z tej zasady. W części drugiej art. 30 Konstytucji RF ustalono, że nikt nie może zostać zmuszony do wstępowania do jakiegokolwiek organizacji lub pozostawania w niej. Zasada dobrowolności ujawnia się również w prawodawstwie sektorowym, np. w art. 3 ustawy federalnej o stowarzyszeniach społecznych, poświęconym prawu obywateli do zrzeszania się. Zgodnie z tym artykułem obywatele mają prawo tworzyć według własnego wyboru stowarzyszenia społeczne bez uprzedniego zezwolenia władz państwowych i organów samorządu terytorialnego, a także mają prawo wstępować do takich stowarzyszeń, pod warunkiem przestrzegania ich norm statutowych. Zasada dobrowolności oznaczająca także udział lub brak uczestnictwa obywateli w działalności każdego rodzaju formacji nie może służyć jako podstawa do ograniczenia ich praw i wolności, w tym prawa do ubiegania się o dane stanowisko, chyba że inaczej przewiduje ustawodawstwo, np. prawo do ubiegania się o stanowisko w strukturze organów państwowych lub municypalnych. Zasada dobrowolności obejmuje wolność nie tylko woli dołączenia do stowarzyszenia, ale i wystąpienia z jego struktur.

2. **Zasada równouprawnienia stowarzyszeń.** W stowarzyszeniach oznacza równość w prawach i obowiązkach, niezależnie od tego, czy dana osoba jest przewodniczącym czy zwykłym członkiem (uczestnikiem) tego stowarzyszenia. Zasada ta opiera się na art. 19 Konstytucji RF, która ustanawia państwo gwarantem równości praw i wolności człowieka i obywatela bez względu na płeć, rasę, narodowość, język, pochodzenie, stan majątkowy i zajmowane stanowisko służbowe, miejsce zamieszkania, stosunek do religii, przekonañ, przynależność do organizacji społecznych. Konstytucja Federacji Rosyjskiej zabrania jakichkolwiek form ograniczania praw obywateli ze względu na przynależność społeczną, rasową, narodowościową, językową lub religijną. Równocześnie zasada równości nie zabrania organizacjom wypracowywać dodatkowych możliwości realizacji praw dla swoich członków i uczestników, świadczyć specjalne usługi na podstawie własnych zasobów i zgodnie z obowiązującymi ich statutami.
3. **Zasada samorządności.** W stowarzyszeniach oznacza prawo członków i uczestników organizacji do aktywności w sprawach funkcjonowania formacji, do uczestnictwa w wyborach do różnych ciał zarządzających, dysponując zarówno prawem czynnym i biernym, do udziału w dyskusjach i w podejmowaniu uchwał, do których wykonywania zobowiązana jest formacja. Samozarządzanie stowarzyszeniami wyraża się również w swobodzie określania ich wewnętrznej struktury, celów, form oraz metod działania, które w szczególności zostały zawarte w art. 15 federalnej ustawy o stowarzyszeniach społecznych.

4. **Zasada legalności.** Stowarzyszenie musi działać w ramach obowiązującego prawodawstwa. Oznacza to, że stowarzyszenia są zobowiązane do egzekwowania wspomnianych przepisów w zakresie zarówno wykonywania ich działalności, jak i rozwoju ich wewnętrznych działań. Zgodnie z drugą częścią art. 15 Konstytucji organy rządowe RF, samorządy, urzędnicy, obywatele i ich organizacje są zobowiązani postępować zgodnie z Konstytucją Federacji Rosyjskiej i innymi aktami normatywnymi; w tym przypadku powszechnie uznane zasady i normy prawa międzynarodowego ratyfikowane przez władze Federacji Rosyjskiej są integralną częścią jej systemu prawnego.
5. **Zasada jawności.** W stowarzyszeniach oznacza jawność informacyjną, która daje możliwość osobom zainteresowanym, wyrażającym takie pragnienie, dołączenia lub uczestniczenia w konkretnej formacji, zapoznania się z jej celami i misją, prawami i obowiązkami członków i uczestników. Zasada ta opiera się na ust. 4 art. 29 Konstytucji Federacji Rosyjskiej, która zapewnia każdemu prawo do „swobodnego poszukiwania, uzyskiwania, przekazywania, tworzenia i rozpowszechniania informacji w dowolny, zgodny z prawem sposób”¹⁶. Zasada reklamowania stowarzyszeń publicznych jest stała w drugiej części art. 15 ustawy federalnej Federacji Rosyjskiej o stowarzyszeniach społecznych, zgodnie z którym „działalność stowarzyszeń publicznych powinna być jawna, a informacje dotyczące dokumentów założycielskich i programowych – ogólnie dostępne”¹⁷. Dostępność do takich informacji jest gwarantowana poprzez sam fakt, że statuty stowarzyszeń społecznych, podobnie jak inne dane o formacjach, zgodnie z obowiązującym prawem znajdują się organach rejestracji państwowej, które mają obowiązek je upublicznić. W przypadku fundacji, w tym fundacji społecznych, w prawie istnieje specjalna reguła określająca zasadę jawności podczas korzystania z posiadanego majątku. Zgodnie z art. 118 Kodeksu Cywilnego FR fundacje są obowiązane do corocznego publikowania raportów na temat korzystania z posiadanego przez nich majątku.

Uzupełnieniem powyższego kanonu stały się szczegółowe normy wypracowane przez liderów rosyjskich organizacji niekomercyjnych. W opracowanym dokumencie z roku 2007, zatytułowanym „Zbiór bazowych zasad działalności niekomercyjnych organizacji” znalazły się przepisy odnoszące się do samozarządzania i samoidentyfikacji oraz konsolidacji i popularyzacji działalności organi-

¹⁶ Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993 r., [w:] *Konstytucja Rosji*, tłum. A. Kubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 47.

¹⁷ *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, tłum. A. Kubik, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 2005, s. 135.

zacji społecznych. William Smirnow, sekretarz wykonawczy Rady ds. Promocji Instytucji Społeczeństwa Obywatelskiego i Praw Człowieka przy Prezydencie, kierownik Sektora Studiów Politycznych w Instytucie Państwa i Prawa Rosyjskiej Akademii Nauk, uzasadniając przygotowanie wytycznych dla rosyjskiego trzeciego sektora, wskazał na ważne problemy, z którymi borykają się zarówno samo społeczeństwo, jak i organizacje społeczne, co w konsekwencji przekłada się na efektywność funkcjonowania państwa¹⁸. W szeregu zasad, które miałyby za zadanie polepszenie sytuacji rosyjskiego sektora społecznego i uczynienie go bardziej rozpoznawalnym w oczach społeczeństwa znalazły się m.in.:

1. zasada poszanowania interesów publicznych;
2. zasada solidarności;
3. zasada profesjonalizmu;
4. zasada świadomego uczestnictwa;
5. zasada demokratycznego zarządzania;
6. zasada zapobiegania konfliktom interesów;
7. zasada samokontroli;
8. zasada odpowiedzialnej działalności, odpowiedzialnego partnerstwa, odpowiedzialnego pozyskiwania funduszy;
9. zasada społecznej kontroli i uczestnictwa w zarządzaniu;
10. zasada powściągliwości w spornych działaniach;
11. zasada odpowiedzialności obywatelskiej¹⁹.

Chociaż powyżej przywołane normy nie pozostawały w ścisłym związku z ustawodawstwem federalnym, jednak odzwierciedlały oczekiwania i interesy poszczególnych obywateli i tworzonych przez nich organizacji, wskazując na definiowane misje, strukturę organizacyjną i reguły działalności. Stanowiły tzw. nadbudowę ideologiczną i moralną dla działaczy społecznych, których działalność zorientowana była na budowę społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto w zmieniającej się rzeczywistości politycznej upatrywano poprzez wypracowanie kodeksu szansy na przeorientowanie sektora społecznego w taki sposób, aby poprzez zbliżenie do obywateli faktycznie stał się pomostem łączącym struktury państwa ze społeczeństwem i sektorem prywatnym.

Dla władz państwowych zaprezentowany „kodeks” był wykładnią polityki zorientowanej przede wszystkim na przestrzeganie przez organizacje sektora *non profit* stanowionego prawa z zachowaniem, o ile będzie to możliwe, korzyst-

¹⁸ В. Смирнов, *Шанс для некоммерческого сектора*, [on-line:] <http://gokrk.ru/upload/iblock/366/366bb826656a9d845d151fbfc9f20ddf.doc> – 8 VII 2018.

¹⁹ *Основные принципы деятельности некоммерческих организаций в РФ*, [on-line:] http://nashidet.org/about/principi_NKO.php – 8 VII 2018; *Свод основных принципов деятельности некоммерческих организаций*, [on-line:] <http://www.nko-ural.ru/additional/2/19-8> VII 2018.

ne i konieczne, partnerskich relacji na linii sektor państwowy-sektor społeczny. Władze dowodziły także reorientacji strategii decydentów wobec pozostającej do mniej więcej połowy pierwszej dekady XXI wieku poza kontrolą służb państwowych sfery życia społecznego. Koncepcja uaktywnienia i przeorganizowania na nowo trzeciego sektora została zawarta w doktrynie tzw. społecznego kontraktu. Zakładał on konsolidację państwa, świata biznesu i społeczeństwa, która pozwoliłaby prezydentowi utrzymać równowagę pomiędzy oczekiwaniami społecznymi a liberalnym kursem gospodarki. W oczach obywateli stawał się on wyrazicielem ich interesów, który troszczy się o to, aby zostały one przez organy państwowe zrealizowane. Z kolei przedstawiciele sektora komercyjnego mogli mieć gwarancję, że po „oddaniu cesarzowi, co cesarskie” będą bez skrupowania pracować nad pomnażaniem swojego majątku²⁰. Ów zwrot w wewnętrznej polityce zapoczątkowany został w ogłoszonym 30 maja 2000 roku orędziu prezydenta Władimira W. Putina do Zgromadzenia Federalnego O polityce budżetowej na rok 2001 i na średnioterminową perspektywę²¹. Przesłanie wynikało nie tylko z nowego stylu zarządzania państwem, ściśle związanego z osobą Putina, ale przede wszystkim z przetransformowania strategii funkcjonowania państwa. Dla przedstawicieli obu sektorów okazał się nie powierzchowną zmianą, ale zdecydowanym odejściem od dotychczasowej polityki zarówno w obszarze zarządzania, jak i polityki finansowej. Podyktowane to było koncepcją konsolidacji budżetowej państwa, ukierunkowanej na przejęcie całkowitej kontroli nad jego funkcjonowaniem. Ogłoszony podówczas „nowy społeczny kontrakt” zakładał w praktyce wycofanie państwa z nieefektywnych inwestycyjnych programów gospodarczych, jak i społecznych, redukcję liczby urzędników państwowych (zakładany postulat przedwyborczy) czy też wycofanie się, jeśli nie całkowite, to przynajmniej częściowe, z dotowania mieszkań i usług komunalnych oraz transportu publicznego. Od tej pory polityka społeczna państwa została ukierunkowana na pomoc tylko mieszkańcom żyjącym poniżej granicy ubóstwa. W tej rzeczywistości zaczęły się poszukiwania takich „partnerów”, którzy zastąpią niewydolne struktury państwowe w zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa. Zatem postulat realizowanego „społecznego kontraktu” oparty został na zrzuceniu *de facto* odpowiedzialności na barki organizacji sektora społecznego, który miał również zostać przeorganizowany i podporządkowany władzom państwowym. Konstantin Lewin, podsumowując ówczesną koncepcję prezydenta, podkreśla,

²⁰ Б. А. Исаев, Н. А. Баранов, *Современная российская политика. Учебное пособие. Для бакалавров*, Издательский дом «Питер», Москва-Санкт-Петербург-Нижний Новгород-Воронеж-Ростов-на-Дону-Самара-Новосибирск-Кинь-Харьков-Минск 2013, с. 190.

²¹ *Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу»*, [on-line:] <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/22429> – 8 VIII 2018.

że nie przypominała ona umowy między państwem a całym społeczeństwem utrzymywanej w duchu liberalizmu, a raczej porozumienie nowych władz z lojalnymi wobec nich grupami interesu. Zostawiając im swobodę działania, a co za tym idzie brak wsparcia z budżetu państwa, przymuszano przedstawicieli świata biznesu (w tym dotychczasowych monopolistów, oligarchów) do uzyskiwania każdorazowo pozwoleń na podnoszenie taryf energetycznych²². W podobnym duchu zaszły zmiany w obszarze trzeciego sektora, który tracąc stopniowo dotowanie ze strony budżetu centralnego, stawał się obiektem zainteresowania struktur państwowych dążących do jego restrukturyzacji i podporządkowania. Strategia Putina stanowiła dowód na pragmatyczne podejście nowego przywódcy państwa, który deklarując zasadę równooddalenia wobec wszystkich podmiotów politycznych w kraju, podkreślał tym samym gotowość do prowadzenia dialogu ze wszystkimi aktorami politycznymi bez względu na reprezentowaną przez nich sferę. W ten sposób ukształtował się nowy, odmienny od dotychczasowego, model władzy, który Aleksandr N. Jakowlew określił jako przykład współwystępowania gospodarki liberalnej i polityki autorytarnej²³. Zapoczątkowany w 2000 roku styl zarządzania państwem, przy jednoczesnym występowaniu społecznego i ideologicznego rozbicia społeczeństwa rosyjskiego jako niestety stałego elementu rzeczywistości rosyjskiej, jest obecny do dzisiaj.

Współpraca pomiędzy organami władzy państwowej a organizacjami pozarządowego sektora niekomercyjnego po roku 2000 rozpatrywana jest w kontekście polityki publicznej, opartej na doborze optymalnych sposobów, instytucji i mechanizmów interakcji tych podmiotów w procesie przygotowywania, przyjmowania i wdrażania ważnych społecznie decyzji. Ich następstwem jest trwająca od początku XXI wieku konstruktywna transformacja instytucji polityki publicznej i sfery społecznej, która implikuje realizację następujących funkcji interakcji między rządem a społeczeństwem w kształtowaniu polityki wyrażającej interes publiczny:

1. artykułowanie interesów społecznych;
2. społeczna kontrola działalności władz i stanu rzeczy w społeczeństwie, w państwie, w gospodarce, w sferze społeczno-kulturalnej;
3. wpływ na kształtowanie polityki państwa;
4. edukacja polityczna obywateli²⁴.

²² К. Ъ-Левин, Путин заключил контракт с народом, Газета „Коммерсантъ” 2000, № 97, 1, [on-line:] <https://www.kommersant.ru/doc/149439> – 8 VII 2018.

²³ А. Н. Яковлев, Реформация в России, «Общественные науки и современность» 2005, № 2, [on-line:] <http://www.alexanderyakovlev.org/fond/issues-doc/1024526> – 8 VII 2018.

²⁴ В. Н. Якимец, Л. И. Никовская, Публичная политика в России: проблемы и пути конструктивного выстраивания, [w:] VI Всероссийский конгресс политологов «Россия в глобальном мире: Институты и стратегии политического взаимодействия». Материалы. Москва, 22–24 ноября 2012 г., Российская ассоциация политической науки, Москва 2012, с. 534.

Na tej podstawie zaistniały proces kooperacji zaprezentować można za pomocą trzech płaszczyzn, w ramach których zachodzą interakcje. Inspiracją do zbudowania rosyjskiego modelu współpracy organów władzy państwowej i pozarządowego sektora niekomercyjnego był model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, który powstał w wyniku realizacji projektu systemowego pn. „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnianie standardów współpracy”, współfinansowanego przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 5.4, Poddziałanie 5.4.1²⁵. Celem realizowanego w latach 2009–2012 w formule partnerskiej projektu było „zwiększenie zakresu i podniesienie jakości mechanizmów współpracy administracji publicznej, zwłaszcza samorządowej, i organizacji pozarządowych na poziomie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, mierzone tzw. indeksem jakości współpracy”²⁶. W jego realizacji wzięły udział liczne środowiska, m.in. Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Collegium Civitas, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Związek Miast Polskich oraz Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich. Potraktowanie jako swoistego rodzaju wzorca modelu polskiego wariantu współpracy może okazać się korzystne dla zdiagnozowania problemów, jak również wypracowania mechanizmów poprawy relacji międzysektorowych oraz standardów współpracy i ich upowszechnienia na gruncie państwa i społeczeństwa rosyjskiego.

Płaszczyzna pierwsza obejmuje współpracę przy tworzeniu polityki publicznej, ukierunkowaną na udział pozarządowego sektora niekomercyjnego i struktur władzy w kształtowaniu polityki publicznej, strategii (długofalowych zamierzeń dotyczących celów i realizacji polityki) i programów (bieżących i wieloletnich działań podporządkowanych strategiom).

Płaszczyzna druga odnosi się do współpracy w zakresie realizacji zadań publicznych, przez które pojęcie rozumieć należy działania podejmowane przez organy sektora państwowego w ramach ustaw określających ich kompetencje. Przedmiotem zainteresowania w obszarze tej płaszczyzny jest realizacja zadań publicznych z wykorzystaniem różnych form współpracy finansowej i niefinansowej.

²⁵ *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, Departament Pożytku Publicznego, [on-line:] http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/Biblioteka/BPP/model_wspolpracy.pdf – 28 I 2019.

²⁶ M. Koziarek, „*Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*” – podstawowe informacje o projekcie, „Trzeci Sektor. Kwartalnik o problematyce społeczeństwa obywatelskiego” 2010/2011, nr specjalny: *Jak współpracować: administracja publiczna – sektor pozarządowy*, s. 105.

Płaszczyzna trzecia opisuje natomiast infrastrukturę współpracy i tworzenia warunków dla społecznej aktywności. Przez pojęcie infrastruktury rozumieć należy czynniki wpływające na funkcjonowanie organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego oraz interakcje pomiędzy pierwszym a trzecim sektorem. Czynniki oddziałujące na partycypację społeczną są w zdecydowanej mierze nadal stymulowane przez aparat państwowy, chociaż wraz z zachodzącymi przeobrażeniami w strukturze społeczno-ekonomicznej ich dominująca pozycja stopniowo ulega osłabieniu. W ramach trzeciej płaszczyzny odnaleźć można instytucje wspierające działalność organizacji społecznych oraz praktyki i działania ukierunkowane na pobudzenie oddolnej aktywności społecznej, która w konsekwencji będzie w stanie stać się partnerem kształtującym rzeczywistość społeczno-polityczną i gospodarczą dla struktur zarówno państwa, jak i świata biznesu.

Poniżej każda z płaszczyzn zostanie omówiona pod kątem diagnozowania wypracowanego modelu synergii międzysektorowej w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego w realiach Federacji Rosyjskiej.

1. Współpraca w zakresie tworzenia polityki publicznej

W obrębie płaszczyzny pierwszej współpraca organów władzy państwowej z organizacjami pozarządowego sektora niekomercyjnego w Rosji bezpośrednio nawiązuje do działań podejmowanych w ramach polityki publicznej, a obliczonych na tworzenie planów, programów i strategii zaspokajania potrzeb obywateli i rozwiązywania problemów społecznych na jak najwcześniejszym etapie. W procesie tym znajdują się obszary aktywności obejmujące następujące posunięcia:

1. diagnozowanie problemów i wyzwań;
2. wzajemne informowanie się o planach, zamierzeniach i kierunkach działań;
3. współtworzenie strategii i programów realizacji polityk publicznych oraz rozwiązań instytucjonalnych;
4. konsultowanie założeń projektów i aktów normatywnych oraz zasad realizacji innych przedsięwzięć;
5. współpraca przy wdrażaniu polityk publicznych;
6. uczestnictwo organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego w ocenie realizacji polityk i programów²⁷.

Początek XXI wieku oznaczał dla Rosji wypracowanie takiej strategii rozwoju, która stałaby się zaczątkiem budowy nowoczesnego demokratycznego państwa. Okoliczności, w których przyszło decydom sformułować jej elementy składowe, były nader korzystne. Moment przekazania sterów władzy „namaszczonego” przez

²⁷ *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych...*

ustępującego, schorowanego i nielubianego Borysa N. Jelcyna w grudniu 1999 roku nowemu władarzowi Kremla, a następnie na wiosnę 2000 roku jego wygrana w wyborach prezydenckich dla nowej ekipy stanowiły dogodny moment na zmianę kierunku modernizacji. Strategicznym celem nowego prezydenta Władimira W. Putina wraz ze wspierającym go zapleczem okazało się utrzymanie władzy. W kontekście zarządzania państwem oznaczało to objęcie kontrolą państwową wszystkich znajdujących się poza nią sfer życia społecznego i gospodarczego, jak również społecznej aktywności w ramach sformalizowanych i nieformalnych struktur trzeciego sektora.

Pozycja, z której zaczynali swoje rządy, pozwalała na to, by wykorzystując koniunkturę gospodarczą, przedsięwziąć kilka działań celem pozyskania przychylności ze strony zarówno społeczeństwa, jak i członków jalcynowskiej „Rodziny”. Nastawienie dotychczasowej elity rządzącej było pokłosiem minionej epoki. Spodziewano się jakiejś niewielkiej roszady kadrowej, działań ukierunkowanych na wzmocnienie pozycji nowego prezydenta i jego administracji. Przewidywano wręcz, że dotychczas na szeroką skalę nikomu nieznany Władimir W. Putin stanie się posłusznym woli dotychczasowych aktorów politycznych, w pierwszym rzędzie finansowych oligarchów rosyjskich. To właśnie dzięki ich zaangażowaniu w kampanię wyborczą został wybrany na nowego władarza Kremla, zatem nie spodziewano się na tym polu żadnych problemów. Rzeczywistość okazała się jednak mniej przychylna, albowiem Putin nie zamierzał być marionetką w niczym rękę.

Jak zauważa Władimir S. Awdonin, rozpoczął się podówczas proces lokowania poważnych środków w rozwój autorytarnych rozwiązań²⁸. Po pierwsze, wzrost dochodów ze sprzedaży surowców (przede wszystkim ropy i gazu, których ceny rosły w 2000 roku w rekordowym tempie) pozwolił przesunąć strumień finansowania w kierunku struktur będących bazą dla nowego reżimu: służb stojących na straży porządku publicznego oraz służb bezpieczeństwa. Po drugie, w ślad za tym kolejne środki finansowe zostały przekierowane na wzmocnienie kontroli sfery działalności politycznej w postaci: wsparcia dla partii rządzącej, kooptacji partii systemowych czy rozwoju proreżimowych struktur organizacji społecznych (GONGO) oraz eksperckich gremiów. Po trzecie, element nowej strategii objął dofinansowanie działalności instytucji upoważnionych do sprawowania kontroli nad całokształtem procesu wyborczego na wszystkich jego etapach i szczeblach. Po czwarte, obiektem troski ze strony struktur rządzących stały się struktury mediów tradycyjnych i nowoczesnych, które będąc od tej pory podporządkowane, stały się narzędziem „informacyjno-propagandowej maszyny” reżimu. W konsekwencji wypracowano zupełnie nowy model współpracy z sektorem komercyjnym, oparty na całkowitej dominacji struktur państwowych nad sferą gospodarczą. Instrumentami wspomagającymi utrzymanie *status quo* stał się cieszący się szerokim wsparciem

²⁸ В. С. Авдонин, *К вопросу о характере авторитаризма в современной России*, «Публичная политика», 2018, Т. 2, № 1: 1917–2017: извлеченные и неизвлеченные уроки, с. 84.

władzy system prywatno-państwowych korporacji i spółek partnerskich oraz jawne subsydiowanie działalności biznesowej „przyjaciół” – nowych oligarchów²⁹.

Modernizacja państwa rosyjskiego nie przebiega w próżni. Oddziałują na nie liczne czynniki zewnętrzne, tym bardziej że problem modernizacji w warunkach początku trzeciego tysiąclecia nie jest właściwością wyłącznie rosyjską. O potrzebie dostosowania funkcjonalności systemów państw do wymagań współczesnego świata zdawano sobie powszechnie sprawę. Jednym z takich wyzwań okazało się ułożenie na nowo stosunków z obywatelami, którzy stawali się świadomymi uczestnikami procesu politycznego. Z tego też powodu rządy poszczególnych krajów wypracowują *modus vivendi* z trzecim sektorem, który w procesie modernizacji staje się partnerem struktur rządzących. Z podobnymi zmianami zmuszony był poradzić sobie także reżim rosyjski, który, jak wspomniano uprzednio, wykazywał jednoznaczne ukierunkowanie nie na przemodelowanie w duchu partnerskim stosunków z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, uosabianego przez pozarządowy sektor niekomercyjny, ale na wzmocnienie struktury organów państwowych kosztem wszystkich pozostałych uczestników życia politycznego. Rodzący się na początku XXI wieku system polityczny w relacjach ze społeczeństwem wykazywał liczne słabości. W stosunku do obywateli nie był w stanie, po pierwsze, istotnie wspierać rozwoju członkostwa w różnego rodzaju organizacjach, po drugie, wypełniać funkcji usługowej, a po trzecie, skutecznie reprezentować interesów obywateli i dochodzić ich praw. W tych okolicznościach reżim rosyjski zmuszony był także do rewizji zasad zarządzania sferą społeczną. Kluczem do zainicjowania rozwiązywania nabrzmiałych problemów społecznych okazały się płynące z Zachodu neoliberalne trendy, które legły u podstaw wypracowania odmiennego na dotychczasowym rodzimym gruncie wzorca współpracy. W rezultacie tego procesu rozszerzyła się pula finansowych możliwości, gwarantowanych przez rządzących w celu realizacji projektów o znaczeniu społecznym, podobnie jak to miało miejsce w odniesieniu do budowanej hierarchicznej struktury władzy.

Pozarządowy sektor niekomercyjny nie reprezentował jednolitej struktury pod żadnym względem. Różnice przebiegały wokół form prawno-organizacyjnych, obszaru działalności ściśle powiązanego z deklarowanymi misją i celami, źródeł finansowania czy też tradycji zarządzania wewnętrznego (zarówno w stosunku do członków, jak i majątku) oraz stosunku do państwa. Ten ostatni podyktowany był dominującą świadomością społeczną i świadomością decydentów, które wywodziły się z nadal żywej nadal żywej radzieckiej mentalności politycznej. Owa mentalność stanowi jednak formę szerzej definiowanej rosyjskiej politycznej mentalności. Chodzi tutaj raczej o powrót nie do radzieckich, a do rosyjskich, przedrewolucyjnych wartości, które w połączeniu z kształtującymi się współczesnymi wartościami będą określać przyszłość

²⁹ Институты и практики авторитарной консолидации 2014–2016 гг., ред. К. Рогов, Фонд «Либеральная Миссия», Москва 2016.

rosyjskiej politycznej mentalności. Jej egemplifikacją okazało się paternalistyczne podejście do państwa, wyrażające oczekiwanie społeczne względem struktur sektora państwowego, który zobligowany był do stałego zaspokajania potrzeb społecznych.

W zależności zatem od usytuowania organizacji pozarządowych w pozycji wobec państwa opracowywane były strategie działania trzeciego sektora. W **modelu „korporatywizmu państwowego”** (*государственный неокорпоративизм*) o wzajemnych relacjach układających się na linii patron-klient decydują władze. To one określają, którym i w jaki sposób instytucjom społeczeństwa obywatelskiego będą pomagać bądź je zwalczać. Najczęstszym czynnikiem definiującym określoną taktykę jest udzielanie w ważnych dla państwa działaniach wsparcia przez organizacje społeczne – np. podczas kampanii wyborczych poparcie wskazywanego przez władze kandydata. W zamian organizacja może otrzymać ze strony struktur rządowych różnego rodzaju ulgi, korzystać z przywilejów czy też pozyskiwać dodatkowe subsydia. Strategia tego typu organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego zorientowana jest na pełną współpracę z sektorem państwowym.

Odminną strategię wypracowały te spośród organizacji, które cieszą się częściową autonomią działania. Najczęściej odnosi się to do szeregu formacji, które uczestniczą w realizacji różnego rodzaju projektów jako partner organów władzy. Można podówczas mówić o współpracy opartej na **modelu społecznego partnerstwa** (*социетальный неокорпоративизм*) – *social corporatism*. W rzeczywistości rosyjskiej nie ma oczywiście mowy o pełnym partnerstwie, lecz tylko o jego elementach. Praktyka sprowadza się do współpracy organów władzy państwowej z wybranymi przez siebie organizacjami, które w ich opinii są w stanie realnie przyczynić się do poprawy efektywności zarządzania. Taktyka ta znajduje zastosowanie we współczesnej Rosji na obszarze podmiotów lub jednostek samorządu terytorialnego lub municypalnego. Strategią tych organizacji jest ukierunkowanie na utrzymanie tego optymalnego modelu współpracy, obie strony deklarują jego podtrzymywanie.

Ostatnią grupą organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego, których strategia jest zgoła odmienna od wcześniej wzmiankowanych, są te spośród nich, które, w opinii władz, przyjmują pozycję konfrontacyjną wobec sektora państwowego. Grono tych formacji nie jest zbiorem stałym. Oznacza to, że skład konfrontacyjnie nastawionych organizacji podlega stałej fluktuacji. Czynnikiem decydującym o przynależności do tej grupy jest aktualna koniunktura polityczna, za którą opowiadają się aktualnie rządzący. W tym przypadku strategia funkcjonowania organizacji sektora społecznego sprowadza się do dwu przesłanek: 1. działać, przede wszystkim, w oparciu o obowiązujące przepisy Konstytucji FR; 2. korzystać ze specjalnych normatywno-prawnych aktów, regulujących kontrolę społeczną, która jest jednym z kilku podstawowych zadań przypisanych trzeciemu sektorowi³⁰.

³⁰ М. Б. Горный, *Взаимодействие некоммерческих организаций с органами власти: общественный контроль и независимая оценка*, «Публичная политика» 2017, № 1, с. 61.

Współpraca pomiędzy sektorami pierwszym a trzecim odbywa się w ramach sześciu wymienionych uprzednio obszarów. Kluczem jednak do ich przeanalizowania jest próba dokonania oceny stabilności instytucji państwowej. Otóż przyjmując za punkt wyjścia zjawisko stabilności i zmienności w procesie decyzyjnym instytucji państwowych, należy zwrócić uwagę na to, w jaki sposób postrzegany jest problem i jaki zestaw środków bierze się pod uwagę do jego rozwiązania. Przyjęty obraz polityki dominuje w okresie stabilizacji władzy, albowiem jako jedyny narzuca tematykę i rozważane metody postępowania. Jeżeli jednak sytuacja wewnętrzna państwa ulega zmianie, pojawiają się okresy narastających wyzwań, wówczas stary obraz polityki zostaje zakwestionowany i zastąpiony – częściowo lub całkowicie – przez nowy.

Inną przesłankę wpływającą na korelacje państwa i sektora społecznego stanowi miejsce polityki odpowiedzialne za określenie, który z aktorów politycznych jest decydemem przesądającym o treści polityki. W przypadku Rosji decydem jest jeden – ośrodek władzy. Zajmując pozycję monopolistyczną, podejmuje on decyzje w zakresie zarządzania w obszarze polityki publicznej. W sytuacji narastającego niezadowolenia społecznego pozycja ta jest nie do utrzymania. W orbicie zatem zainteresowania organów władzy państwowej będzie wypracowanie takich mechanizmów obronnych, które zahamują ów proces, nawet jeśli miałyby to w konsekwencji oznaczać ponowną modernizację w obrębie stosunków wewnętrznych³¹. Celem nadrzędnym jest bowiem stabilizacja obozu rządzącego, co w praktyce prowadzi do spełnienia głównego postulatu strategii sektora państwowego – utrzymania władzy.

Tabela 29. Zachodnie a rosyjskie zasady współpracy pomiędzy sektorem państwowym a sektorem społecznym

Zasady współpracy modelu zachodniego	Zasady współpracy modelu rosyjskiego
efektywność	dobrowolność
pomocniczość (subsydiarność)	równouprawnienie
jawność	jawność
suwerenność stron	samorządność/samozarządzanie
uczciwa konkurencja	legitymizacja
partnerstwo	-
równość szans	-

Źródło: opracowanie własne.

³¹ W. C. Włodarczyk, *Wprowadzenie do polityki zdrowotnej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, ss. 62–63, *Seria Akademicka*.

Zaprezentowany w tabeli 29 rosyjski model współpracy pomiędzy państwem a pozarządowym sektorem niekomercyjnym nie opiera się na charakterystycznych dla zachodniego modelu zasadach współpracy, takich jak: efektywność, pomocniczość (subsydiarność), jawność, suwerenność stron, uczciwa konkurencja czy też partnerstwo i równość szans, lecz bazuje na rodzimych doświadczeniach i rozwiązaniach. Wspólna pozostaje jedynie zasada jawności. Specyfika rosyjskiego systemu skutkuje znacznym rozdrobnieniem zasad, które stanowią swoistego rodzaju drogowskaz tego, co jest dozwolone przez władze, a w konsekwencji – czego oczekują. Problem rosyjskiej rzeczywistości jednak polega na tym, że nie są one wystarczającą bazą do wypracowania nowego modelu kooperacji w sytuacji, kiedy efektywność państwa we współczesnym świecie zależy od synergii trzech sektorów, albowiem źródłem tak pojętej powinności uczestników wszystkich sektorów jest pieriestrojka samoświadomości i mentalności. Modernizacja tak właśnie zaplanowana i wdrażana w życie dla rosyjskich decydentów oznacza w nieodległej perspektywie nie tylko upodmiotowienie sektora komercyjnego, ale przede wszystkim niekomercyjnego. Oznacza to również odejście od autorytarnych metod zarządzania państwem i społeczeństwem na rzecz zrównoważonego wzorca stosunków wewnętrznych, opartych na zasadach obowiązujących w państwach zachodnich.

Zbiór bazowych zasad działalności niekomercyjnych organizacji z 2007 roku ukazuje specyfikę rosyjskiego modelu współpracy i odzwierciedla kierunki kooperacji na linii państwo-trzeci sektor. Działalność ustawodawcza władz, ukierunkowana na rozwiązywanie głównych problemów natury społecznej, przewidywała następujące posunięcia: A. Nowelizacja ustawodawstwa, B. Zdefiniowanie głównych funkcji pozarządowego sektora niekomercyjnego, C. Stworzenie mechanizmów i instytucji upoważnionych do realizacji zadań, D. Praktyczne zastosowanie zasad współpracy.

A. nowelizacja ustawodawstwa zakładająca:

- a) uporządkowanie form organizacyjno-prawnych;
- b) zabezpieczenie żywotnych interesów państwa poprzez rozciągnięcie kontroli nad rosyjskim sektorem, zgodnie z taktyką „kija i marchewki”;
- c) zdiagnozowanie obszarów żywotnego zainteresowania państwa i określenie zadań, do których realizacji zostałyby zaangażowane poszczególne organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego:
 - społecznie zorientowane organizacje niekomercyjne (*Социально ориентированные некоммерческие организации – СО НКО*) – problemy społeczne,
 - organizacje dobroczynne – problemy szeroko rozumianego niedostoso-
 - wania społecznego (bezdomność, inwalidztwo, wykluczenie społeczne),
 - organizacje ochrony praworządności (*правозащитные*) – obrona praw i swobód, reprezentowanie obywateli przed sądem, profilaktyka,

- organizacje społeczno-kulturalne – edukacja, kultura, rekreacja,
- organizacje historyczne i wojskowo-patriotyczne – kultywowanie tradycji, przywracanie pamięci,
- organizacje zajmujące się ekologią i ochroną środowiska,
- organizacje dziecięce i młodzieżowe,
- organizacje zajmujące się opieką zdrowotną, profilaktyką i ochroną zdrowia.

Każdy z przywołanych obszarów aktywności społecznej został uregulowany na drodze prawnej poprzez wydanie różnego rodzaju kodeksów, bazowych aktów normatywnych oraz innych sektorowych aktów normatywnych. Wszystkie one jednak są podporządkowane aktowi normatywnemu o nadrzędnej pozycji – Konstytucji Federacji Rosyjskiej.

Dokonując pewnego rodzaju generalizacji, można powyższe obszary aktywności podzielić na dwie zasadnicze grupy. Pierwsza z nich zostanie zakwalifikowana do grupy społecznie zorientowanych organizacji niekomercyjnych, drugą stanowią organizacje stojące na straży praworządności – *правозащитные*. Uwarunkowania funkcjonowania w realiach rosyjskich organizacji niekomercyjnych sprowadzają się do ich uprzedmiotowienia wobec struktur władzy państwowej, które decydują o ich być albo nie być. Świadomość tego faktu towarzyszy wszystkim liderom formacji obywatelskich działających na obszarze Federacji Rosyjskiej, dlatego w dokumentach założycielskich i statutach nie deklarują jako misji i celów bezpośredniego uczestnictwa w zastrzeżonym dla władz procesie zarządzania sferą polityczną.

Organizacje społecznie zorientowane, jak wspomniano to już wcześniej, znalazły się w orbicie zainteresowania władz państwowych wraz z początkiem nowego stulecia, albowiem stanowiły dla decydentów ważny czynnik, który na równi ze strukturami państwowymi stał się alternatywnym dostawcą usług społecznych. Innymi słowy mówiąc, był on odpowiedzią na zadeklarowaną przez prezydenta propozycję współpracy w obszarze modernizacji państwa, zwłaszcza w sferze społecznej. Państwo rosyjskie nie było w stanie samodzielnie zaradzić narastającym problemom społecznym, stąd zrodził się pomysł nie tyle przebudowy wzajemnych relacji z dotychczas funkcjonującym sektorem pozarządowym, co ukształtowania ich na nowo. Bazę dla tego nowego „społecznie zorientowanego sektora niekomercyjnego” stanowiły organizacje, które wzięły na siebie ciężar rozwiązania tych problemów. Bez względu na obrany obszar działalności przez powstające formacje, obecność w procesie ich kształtowania organów władzy państwowej była w większym lub mniejszym stopniu zauważalna. Temu też zadaniu służyła nowelizacja ustawodawstwa, ukierunkowana na udzielenie trwałych gwarancji dla społecznie zorientowanych organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego.

Po raz pierwszy pomysł stworzenia instytucji społecznie zorientowanych organizacji *non profit* został ogłoszony w orędziu prezydenta Federacji Rosyj-

skiej do Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej w 2009 roku. Dmitrij A. Miedwiediew powiedział:

Ci, którzy otrzymają odpowiedni status, będą mogli liczyć na bezpośrednie wsparcie państwa. Władze będą mogły zapewnić takim organizacjom niekomercyjnym pomoc finansową, informacyjną i doradczą. Ale nie tylko to. Przyznanie im nie mniej ważnych przywilejów podatkowych wiąże się z zamówieniami państwowymi i miejskimi. Będą mieli prawo przenosić się do takich organizacji *non profit*, aby mogli korzystać z ich działalności³².

Inicjatywa prezydencka znalazła następnie odbicie legislacyjne. Ustawa federalna nr 40-FZ z 5 lipca 2010 roku wprowadziła pkt 2.1 do ustawy federalnej o organizacjach niekomercyjnych, zgodnie z którym zorientowane społecznie organizacje niekomercyjne są uznawane za te nienastawione na zysk w formach przewidzianych w tej ustawie (z wyjątkiem korporacji państwowych, kompanii państwowych przedsiębiorstw i stowarzyszeń społecznych, które są partiami politycznymi) i prowadzących działania mające na celu rozwiązywanie problemów społecznych oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Federacji Rosyjskiej³³.

Spółeczeństwo rosyjskie na przełomie XX i XXI wieku nie reprezentowało sobą świadomego uczestnika procesu zarządzania państwem. Nie ukształtowały się stabilne grupy interesów ani na poziomie partii politycznych, związków zawodowych, ani tym bardziej struktur społecznych, które reprezentowałyby interesy obywateli. W tej sytuacji monocentryczny reżim podjął działania na rzecz zabezpieczenia systemu reprezentacji interesów obywatelskich, motywując go zachowaniem stabilności. Kluczem do tego właśnie działania miały być organizacje, które w pierwszym rządzie wypełniałyby zadania przypisane im przez władze. Wskutek tego wewnątrz społeczeństwa obywatelskiego w Rosji zaczęły kształtować się dwojakiemu rodzaju stosunki: 1. zinstytucjonalizowane i zarejestrowane oraz 2. nieformalne organizacje związane przede wszystkim z oddolną inicjatywą społeczną (ruchy tzw. jednego problemu bądź organizacje *grass roots*). Pierwszy rodzaj formacji charakteryzował się coraz większym zintegrowaniem z nadbudową polityczną, co przekładało się na wsparcie z góry. Z kolei nieformalne instytucje społeczeństwa obywatelskiego powstawały oddolnie i w pierwszym rządzie zorientowane były na rozwiązywanie problemów zwykłych mieszkańców, korzystając

³² Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г., [on-line:] <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/5979> – 30 I 2019.

³³ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» от 05.04.2010 № 40-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99113/ – 30 I 2019.

oczywiście z obowiązującego podówczas prawa. Pojawiła się w tym czasie inna okoliczność, z którą decydenci zmuszeni byli się liczyć. Otóż duża część aktywistów społecznych, liderów, ale także członków i uczestników nowych organizacji wywodziła się z rodzącej się klasy średniej, dla której wartościami organizującymi życie były m.in. posiadanie własności, wysoki poziom wykształcenia i głównie umysłowy charakter pracy. Zmiana, która zaszła w strukturze społeczeństwa rosyjskiego, przekuła się w modernizację procesu zarządzania państwem, a także wypracowania strategii państwa odpowiadającej wyzwaniom nowej epoki.

Na tym gruncie powstała potrzeba zaangażowania nowego typu instytucji społeczeństwa obywatelskiego do działań na rzecz denacjonalizacji polityki społecznej i wypracowania modelu inkluzywnego wzrostu gospodarczego. Służyć temu zadaniu miała nowelizacja w 2014 roku ustawy o organizacjach niekomercyjnych, definiująca, czym są społecznie zorientowane organizacje niekomercyjne, oraz gwarantująca im wsparcie ze strony państwa³⁴.

Ważnym krokiem w przygotowywaniu strategii państwa w tym obszarze jego aktywności był projekt programu „Federalnego wsparcia społecznie zorientowanych organizacji niekomercyjnych na okres 2011–2018”³⁵. W konsekwencji funkcjonowania tego dokumentu we wspomnianym okresie nastąpił korzystny wzrost liczby regionalnych programów wsparcia dla społecznie zorientowanych organizacji pozarządowych, od 7 regionów doszło do 74 programów regionalnych w 2017 roku. Oznacza to, że zarówno władze regionalne, jak i lokalne organizacje pozarządowe nauczyły się wspólnie opracowywać kierunki rozwoju w polityce społecznej, słuchając się nawzajem, biorąc pod uwagę zarówno priorytety oraz potencjał społeczno-gospodarczy podmiotu Federacji Rosyjskiej, jak i możliwości SO NKO³⁶.

Ustawa „o NKO” uzupełniona o przepisy w zakresie funkcjonowania społecznie zorientowanych organizacji niekomercyjnych zawiera przede wszystkim wykaz

³⁴ Федеральный Закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» (с изменениями на 27 мая 2014 года), [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/902208260> – 15 VII 2018.

³⁵ Постановление Правительства РФ от 23.08.2011 № 713 (ред. от 25.05.2016) «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям» (вместе с «Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций», «Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций»), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_118686/ – 30 I 2019.

³⁶ Л. И. Никовская, *Гражданское общество как фактор развития*, [w:] Публичная политика. Институты, цифрование, развитие, ред. Л. В. Сморгунов, Издательство «Аспект Пресс», Москва 2018, с. 156.

form wsparcia dla tego sektora ze strony państwa. Osobliwością rosyjskiego rozwiązania w zakresie polityki prospołecznej jest zobligowanie do pomocy organizacjom organów władzy wszystkich szczebli: federalnych, regionalnych i samorządowych, w tym municypalnych. Zatem organy struktury władzy na poszczególnych poziomach zobowiązane zostały do takiego wypracowywania strategii rozwoju danego obszaru, aby dla organizacji SO NKO zabezpieczyć zasoby materialne, finansowe, kadrowe i inne niezbędne do realizacji poruczonych im przez decydentów zadań w obszarze rozwiązywania problemów społecznych i zaspokajania potrzeb mieszkańców.

W szeregu form wsparcia, z których mogą korzystać społecznie zorientowane organizacje niekomercyjne znalazły się: 1) wsparcie finansowe, rzeczowe, informacyjne, doradcze, a także wsparcie w zakresie szkolenia, przekwalifikowania i zaawansowanego szkolenia pracowników i wolontariuszy społecznych organizacji niekomercyjnych; 2) zapewnianie społecznie ukierunkowanym NKO i podmiotom prawnym, które wspierają materialnie zorientowane społecznie organizacje, ulg przy płaceniu podatków i opłat zgodnie z odpowiednimi przepisami; 3) składanie zorientowanym społecznie organizacjom zamówień na dostawę towarów, wykonywanie prac i usług na potrzeby państwowe i municypalne w sposób określony w ustawie federalnej o składaniu zamówień na dostawę towarów, wykonywanie prac i usług na potrzeby państwowe i municypalne³⁷.

Gwarancjami wykonalności założeń nowej strategii było dookreślenie wysokości konkretnych sum, które organy władzy wykonawczej poszczególnych szczebli miały przekazywać na rzecz SO NKO. Wydatki budżetu federalnego dla organów władzy wykonawczej obejmują środki budżetowe na zapewnienie dotacji na wsparcie organizacji pozarządowych działających w różnych obszarach społecznych: edukacji, kulturze, ochronie praw obywateli, macierzyństwa i dzieciństwa, zabezpieczeniu socjalnym dla osób niepełnosprawnych i ich rodzin (więcej niż 10 mld rubli rocznie)³⁸.

Ustawa federalna o organizacjach niekomercyjnych określa uprawnienia władz państwowych Federacji Rosyjskiej, organów państwowych wchodzących w jej skład podmiotów, organów samorządu terytorialnego do rozstrzygania kwestii

³⁷ *Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ (последняя редакция)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598/ – 30 I 2019. Ustawa przestała obowiązywać na mocy ustawy federalnej *Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (последняя редакция)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ – 30 I 2019.

³⁸ А. В. Грищенко, Р. Э. Шабает, *Финансовая поддержка деятельности социально ориентированных НКО за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации*, «Некоммерческие организации в России» 2013, № 5, сс. 35–39.

wsparcia dla zorientowanych społecznie organizacji *non profit* oraz szczegółowo reguluje procedurę rejestracyjną tych formacji, które otrzymują wsparcie.

W związku z tym do uprawnień władz państwowych Federacji Rosyjskiej w zakresie rozstrzygania kwestii wsparcia dla zorientowanych społecznie organizacji niekomercyjnych należą: opracowywanie i wdrażanie federalnych programów wspierających organizacje SO NKO, a także promowanie regionalnych programów wspierających zorientowane społecznie organizacje sektora niekomercyjnego. Głównymi mechanizmami realizacji takich programów wsparcia są dotacje dla podmiotów wchodzących w skład Federacji Rosyjskiej w celu konkurencyjnego finansowania projektów społecznych organizacji pozarządowych, a także zapewnianie pomocy w obszarze infrastruktury, informacji i wsparcia metodologicznego ich działalności itp.

Uprawnienia władz państwowych w podmiotach FR obejmują: opracowywanie i wdrażanie regionalnych i międzymunicipalnych programów wsparcia dla zorientowanych społecznie organizacji niekomercyjnych, z uwzględnieniem cech społeczno-ekonomicznych, środowiskowych, kulturowych i innych. Z kolei kompetencje władz municipalnych odnoszą się do tworzenia optymalnych warunków dla działalności społecznie zorientowanych organizacji *non profit*, w tym opracowywanie i wdrażanie programów komunalnych w celu wspierania organizacji *non profit* nastawionych na kwestie społeczne, z uwzględnieniem lokalnych cech społeczno-ekonomicznych, środowiskowych, kulturowych i innych.

Na podstawie nowelizacji ustawodawstwa władze państwowe zainicjowały przygotowywanie strategii działania we współpracy z pozarządowym sektorem niekomercyjnym ukierunkowanym na realizację zadań sfery społecznej.

Odmiennej pozycję w relacjach z organami władzy państwowej zajmują jednak organizacje ochrony praworządności, mimo że również one posiadają status zorientowanych społecznie. Analizując stosunek władz do pozarządowego sektora niekomercyjnego, można wskazać na kolejną jego osobliwość. Związana jest ona z jednej strony z wyodrębnieniem występowania dwojakiego rodzaju organizacji niekomercyjnych, tzw. „dobrych” NKO reprezentowanych przez społecznie zorientowane organizacje niekomercyjne, oraz „nie zawsze dobrych” NKO, które nie posiadają tego statusu; z drugiej strony z brakiem gwarancji wsparcia przede wszystkim finansowego, nawet przy przynależności do pierwszej grupy. Kryterium decydującym o pomocy ze strony państwa nie jest dobrze przygotowany projekt, którego wdrożenie mogłoby korzystnie wpłynąć na funkcjonowanie w danym obszarze struktur społeczeństwa, ale lojalność wobec władzy. Wierność struktur pozarządowych decydentom weszła do kanonu wartości, stając się jej trwałym elementem.

Jednakże organizacje ochrony praworządności – *правозащитные* – mają poważny problem z „lojalnością” wobec władzy państwowej. Chociaż od samego początku swego trwania nie cieszyły się specjalnymi względami, to mimo wszystko

w czasie pierwszych dwu kadencji na urzędzie prezydenta Borysa N. Jelcyna znajdowały, jeżeli nie posłuch, to jednak przynajmniej wsparcie na polu legislacyjnym.

Dla sektora ruchu praw człowieka, którego organizacje ochrony praworządności są częścią, okres od 1985 roku do 2000 roku był czasem dynamicznego rozwoju, przy czym członkowie powstających podówczas struktur brali czynny udział w kampaniach wyborczych. Liderami odradzających się bądź powstających od podstaw formacji byli najczęściej dawni dysydenci radzieccy, którzy swoim autorytetem wspierali nie tylko występujących w obronie swoich praw obywateli, ale także stanowili dla decydentów swoistego rodzaju partnera w realizacji wielu znaczących zadań społecznych i politycznych. Idąc śladem rozważań Piotra Glińskiego, stwierdzić można, że od samego początku formacje stanowiły przykład organizacji, których charakterystycznymi stylami aktywności były style parapolityczny i promieniującej enklawowości obywatelskiej³⁹. Ich zaangażowanie w aktywność polityczną silnie oddziaływała na postawy obywatelskości w społeczeństwie, tyle że stopień ich wpływu na szersze otoczenie organizacji był niestety nieznaczny. Ograniczał się w pierwszym rządzie do dwu miast federalnych – Moskwy i Sankt Petersburga oraz innych ważnych ośrodków miejskich, które zaczynały pretendować do tzw. lokomotyw zmiany systemowej (Samara, Perm, Niżnyj Nowgorod, Woroneż, Nowosybirsk, Jekaterynburg). Działając zatem zgodnie z deklarowanymi celami wypływającymi wprost z misji, stały się one częścią struktury, której nadzrędnym zadaniem było patrzenie rządzącym na ręce. Z tego też powodu, ale także ze względu na stosowane metody działania, zajęły pozycję konfrontacyjną wobec decydentów. Jawność, zaangażowanie w sferę dotychczas zastrzeżoną dla ośrodka rządzącego, rozpoznawalność poza granicami państwa, organizowanie protestów i akcji sprzeciwu wobec łamania przez rządzących prawa skutkowały negatywnym nastawieniem władz do tej części sektora pozarządowego⁴⁰. Wskutek zachodzących w społeczeństwie rosyjskim przeobrażeń z przedmiotu polityki stało się ono podmiotem polityki, z którego zdaniem przyszło się rosyjskim decydentom stale zmagać.

Osobliwością pierwszych lat współpracy pomiędzy pozarządowym sektorem niekomercyjnym a organami władzy były organy władzy wykonawczej uosabiane przez różnego rodzaju formacje i znajdujące się na różnych szczeblach zaszeregowania – jedyne struktury władzy, z którymi organizacje mogły współpracować. Zwraca na ten fakt Anna G. Majstrienko, która podkreśla usługodawcze funkcje pozarządowego sektora w stosunku do organów władzy, zwłaszcza siłowych, niecieszących

³⁹ P. Gliński, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2006, ss. 51–260.

⁴⁰ A. Jach, *Legal Conditions of the Activity of Non-Governmental Human Rights Organizations in Russia in the Years 1991–1996*, „Internet and Modern Society: Proceedings of the International Conference IMS-2017”, ACM Press New York, NY, USA 2017, p. 266, <https://doi.org/10.1145/3143699.3143729>.

się ani zaufaniem społecznym, ani sympatią. Zadanie stawiane w tamtym czasie przez struktury władzy organizacjom ruchu praw człowieka sprowadzało się do zmiany sposobu ich postrzegania zarówno przez samych aktywistów społecznych, jak i społeczeństwo rosyjskie. Do tej pory w większości wypadków uchodzili oni za stróżów porządku prawnego, lecz także za najbardziej namacalny instrument władzy – element struktury reżimu totalitarnego. Do grona innych obowiązków przypisanych przez władze *правозащитным* organizacjom należały, po pierwsze, kształtowanie kultury prawnej i propagowanie wiedzy o prawach człowieka pośród pracowników organów władz wewnętrznych, po drugie, pomoc ofiarom przestępstw oraz, po trzecie, podejmowanie działań o charakterze profilaktycznym w środowiskach, gdzie istnieje prawdopodobieństwo zaistnienia niebezpieczeństwa przestępczości lub zaistniało ono w przeszłości⁴¹. Kluczowym jednak zadaniem była, zapisana w przegłosowanej przez Dumę Państwową, a odrzuconej przez Radę Federacji i Radę Ministrów w 1999 roku ustawie o społecznej kontroli nad przestrzeganiem praw osób znajdujących się w izolacji oraz o pomocy udzielanej przez stowarzyszenia społeczne w pracy instytucjom i organom nadzorującymi odbywanie kary oraz w miejscach pozbawienia wolności (*Закон о общественном контроле за обеспечением прав лиц, находящихся в местах изоляции, и о содействии общественных объединений в работе учреждений и органов, исполняющих наказание, и мест содержания под стражей*), „społeczna kontrola” organów władzy wykonawczej. W maju 2000 roku Ludmiła M. Aleksiejewa i Boris L. Altszuler zwrócili się w imieniu najważniejszych organizacji ochrony praworządności w Rosji do prezydenta Putina z apelem o zaakceptowanie tej ustawy, albowiem prowadząc monitoring działań podporządkowanych prezydentowi struktur siłowych i aparatu władzy wykonawczej, wykazywali nie tylko zwykłe przekraczanie kompetencji, ale wprost złamanie prawa. Apel Aleksiejewej i Altszulera nie spotkał się z pozytywną reakcją ze strony Władimira W. Putina, albowiem owe działania organów władzy wykonawczej prowadzone były w ramach trwającej kampanii wojennej na terytorium zbuntowanej Republiki Czeceńskiej⁴². Wszelka krytyka polityki Kremla prowadzonej w trakcie II wojny czeceńskiej (1999–2009) stanowiła dla nowego władarza Kremla argument za taktyką twardego resetu w stosunkach z pozarządowym sektorem niekomercyjnym, zwłaszcza z organizacjami ochrony praworządności, by następnie ułożyć je na nowo na własnych warunkach.

We wzajemnych relacjach pomiędzy organizacjami ochrony praworządności oraz organami władzy można wytypować występujące po sobie modele współpracy. W dobie rządów Michaiła S. Gorbaczowa najbardziej aktualnym był model

⁴¹ А. Г. Майстренко, *Неправительственные правозащитные организации в Российской Федерации*, Российская Государственная Библиотека, Москва 2003, сс. 137–146.

⁴² Л. М. Алексеева, Б. Л. Альтшулер, *Станет ли прозрачной российская исполнительная власть*, «Хроника Московской Хельсинской группы» 2000, № 6(62), сс. 2–3.

„ignorowania”, który z jednej strony przejawiał się gwałtownym rozrostem organizacji społecznych biorących aktywny udział w życiu społeczno-politycznym kraju (uczestnictwo w kampaniach wyborczych), z drugiej strony w żaden sposób nie przejawiał zainteresowania kształtującym się sektorem pozarządowym.

Lata 90. XX wieku to czas kooperacji, w której obowiązywała zasada partnerstwa. Przykładem zastosowania modelu „sadownika” okazała się pierwsza połowa lat 90., kiedy to kładziono ustawodawczy i normatywno-prawny fundament dla działalności pozarządowego sektora niekomercyjnego. Egzemplifikacją obranej strategii było powołanie w 1993 roku Komisji Praw Człowieka przy Prezydencie FR⁴³, która później została, w 2004 roku, przekształcona w Radę przy Prezydencie FR ds. Rozwoju Instytucji Społeczeństwa Obywatelskiego i Praw Człowieka⁴⁴.

Jak zauważa Jelena G. Charitonowa, załączek „partnerskiego” modelu współpracy był charakterystyczny dla pierwszych działań w XXI wieku⁴⁵. Inicjatywa zwołania pierwszego w historii państwa rosyjskiego Forum Obywatelskiego (*Гражданский Форум*) w Moskwie przykuła uwagę nie tylko samych struktur pozarządowego sektora niekomercyjnego reprezentowanych w pierwszym rządzie przez takie organizacje, jak: Moskiewska Grupa Helsińska (*Московская Хельсинкская группа*)⁴⁶, Międzynarodowe Stowarzyszenie „Memoriał” (*Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал»*)⁴⁷, „Obywatelska pomoc” (*Комитет Гражданское содействие*)⁴⁸, Centrum Rozwoju Demokracji i Praw Człowieka (*Civic Solidarity, Центр развития демократии и прав человека*)⁴⁹, Konfederacja Towarzystw Konsumentów (*Международная конфедерация обществ потребителей КонфОП*)⁵⁰ czy Związek Społeczno-Ekologiczny (*Междуна-*

⁴³ Указ Президента Российской Федерации от 1 ноября 1993 года № 1798 «Об обеспечении деятельности Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации», [on-line:] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=336360#016708096193963773> – 4 II 2019.

⁴⁴ Указ Президента РФ от 6 ноября 2004 года № 1417 «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека» (с изменениями на 1 февраля 2011 года), [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/901914256> – 4 II 2019.

⁴⁵ Е. Г. Харитонов, «Мемориал» в России. Взаимодействие государства и некоммерческих организаций в вопросах сохранения памяти о жертвах политических репрессий (II половина 1980-х – начало 2000-х гг.), ИП Колмогоров И. А., Барнаул 2018, сс. 138–139.

⁴⁶ Московская Хельсинкская Группа, [on-line:] <https://www.mhg.ru/> – 4 II 2019.

⁴⁷ Международный Мемориал, [on-line:] <https://www.memo.ru/ru-ru/memorial/memorial-international-aims/> – 4 II 2019.

⁴⁸ Комитет «Гражданское содействие», [on-line:] <https://refugee.ru/> – 4 II 2019.

⁴⁹ Civic Solidarity, [on-line:] <http://www.civicsolidarity.org/ru> – 4 II 2019.

⁵⁰ Международная конфедерация обществ потребителей (КонфОП), [on-line:] <http://konfop.ru/> – 4 II 2019.

родный Социально-экологический союз)⁵¹. Stronę rządową reprezentowali wiceprzewodnicząca Dumy Państwowej Rosji Irina M. Hakamada, zastępca szefa Departamentu Polityki Wewnętrznej Administracji Prezydenta Siergiej B. Abramow oraz Jewgienij S. Gontmaher, szef Departamentu Rozwoju Społecznego Urzędu Rządu. Kluczową osobą, która aktywnie wspierała działania na rzecz zwołania Forum Obywatelskiego, był sam prezydent Putin, który dokonał jego uroczystego otwarcia 22 listopada 2001 roku. Przemawiając przed zgromadzonymi w Pałacu Kremłowskim 5000 przedstawicieli społecznych stowarzyszeń i organizacji pozarządowych, prezydent zwrócił uwagę, że jego rząd jest gotowy do pracy ze społeczeństwem, aby poprawić życie obywateli. Putin powiedział, że aby uzyskać zarówno stabilne państwo, jak i dobrze prosperujące społeczeństwo, konieczne jest, by państwo i społeczeństwo rozpoczęły dialog:

Bez prawdziwego partnerstwa między państwem a społeczeństwem nie może być ani silnego państwa, ani dobrze prosperującego i dostatniego społeczeństwa. Tutaj potrzebujemy dialogu na równych warunkach. I zdajemy sobie sprawę, że skuteczność tego dialogu zależy w dużej mierze od nas, od władz, od rządu jako całości. W związku z tym jesteśmy gotowi podjąć niezbędne i organizacyjne i, w razie konieczności, środki legislacyjne. Jesteśmy gotowi zapewnić skuteczne sprzężenie zwrotne społeczeństwa z aparatem państwowym, w każdym razie spróbujemy to zrobić⁵².

Prezydent przyznał także, że społeczeństwo obywatelskie w Rosji jest wciąż „niedojrzałe”. Powiedział, że celem władz jest stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego. „Ale władza jako całość może mieć tylko jedno zadanie – stworzyć najkorzystniejsze środowisko dla jego rozwoju, zadanie jest najważniejsze, a w rzeczywistości jedyne”. Putin obiecał, że państwo spróbuje przejąć kontrolę nad rozwiązywaniem problemów społeczeństwa obywatelskiego, ale podkreślił, że ostatecznie niemożliwe jest stworzenie społeczeństwa obywatelskiego zgodnie z instrukcjami władz.

Społeczeństwo obywatelskie nie może powstać z inicjatywy władz, zgodnie z ich życzeniem lub instrukcjami. Co więcej, uważam za absolutnie bezproduktywne, praktycznie niemożliwe, a nawet niebezpieczne, próby stworzenia społeczeństwa obywatelskiego „odgórnie”, niemożliwe jest stworzenie go w ogóle „na zamówienie”. I chcę raz jeszcze podkreślić, że rośnie ono niezależnie, ma własną bazę i żywi się duchem wolności, i dopiero wtedy staje się prawdziwie obywatelskie⁵³.

⁵¹ *Международный Социально-экологический союз*, [on-line:] <http://www.seu.ru/> – 4 II 2019.

⁵² В. В. Путин, *Выступление на открытии Гражданского форума от 21 ноября 2001 года*, Москва, [on-line:] <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21408> – 4 II 2019.

⁵³ *Ibidem*.

Zdaniem Ełły M. Pamfiłowej, w tamtym czasie przewodniczącej Ruchu Godności Obywatelskiej (*Движение за гражданское достоинство*)⁵⁴, deputowanej Dumy Państwowej, ważne jest, aby prezydent Putin pracował z wieloma organizacjami pozarządowymi rozproszonymi po Rosji. Przeprowadził on bowiem różne reformy w Rosji, w tym starał się zbliżyć do systemu sądowniczego z pozycji położonych bliżej Europy Zachodniej, a także przeprowadził skuteczne reformy systemu podatkowego. Putin potrzebował wsparcia rosyjskich obywateli w celu przyspieszenia reform. „On rozumie, że w sprawie ukończenia głównych reform (które rozpoczął) nie może polegać wyłącznie na urzędnikach państwowych (prezydent Rosji), a władze przeprowadzają reformy w interesie obywateli, a ludzie powinni uczestniczyć w procesie reform” – podsumowała Pamfiłowa⁵⁵.

Efektem Forum Obywatelskiego było powołanie do życia pierwszej wspólnej rządowo-pozarządowej instytucji, która zorientowana byłaby na wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Rosji – Narodowy Komitet Obywatelski (*Национальный гражданский комитет*). W jej skład wchodzi „liderzy wpływowych organizacji społecznych i pozarządowych, renomowani prawnicy i adwokaci, a także ogólnie uznany autorytet moralny”. Wśród moralnych autorytetów znaleźć się mieli szefowie odpowiednich organów państwowych, ustawodawczych i sądowniczych oraz porządku prawnego. Tym, którzy nie mają kompetencji niezbędnych członkom Narodowego Komitetu Obywatelskiego, przedłożono propozycje stworzenia własnych oddziałów w terenie. Dla tych działaczy i obywateli, którzy wykazali się szczególną aktywnością społeczną, w postaci zwiększenia ich mobilizacji i wsparcia moralnego, ustanowiony został Order za Służbę Społeczeństwu Obywatelskiemu w Rosji (*За служение гражданскому обществу в России*)⁵⁶.

Warto jednak zwrócić uwagę na jeden zasadniczy fakt związany z aktywnością strony państwowej w wypracowaniu *modus vivendi* z pozarządowym sektorem niekomercyjnym. Początkowo większość organizacji pozarządowych – zwłaszcza ochrony praworządności – odmawiała współpracy ze stroną rządową w zakresie współorganizacji planowanego Forum Obywatelskiego. Obawiano się, słusznie, że mogą zostać wciągnięci w wir polityki wewnętrznej, ukierunkowanej nie na budowę „prawdziwego” społeczeństwa obywatelskiego, ale zmanipulowanie i wykorzystanie do własnych celów decydentów kremlowskich. Rozmowy z liderami organizacji pozarządowych trwały około roku i faktycznie zakończyły się przystąpieniem do inicjatywy zwołania Forum Obywatelskiego. Od samego

⁵⁴ *Движение «Гражданское достоинство»*, [on-line:] <http://www.civildignity.ru/ru/> – 4 II 2019.

⁵⁵ Ф. Мерё (F. Mereu), *Гражданский форум в России*, [on-line:] <https://inosmi.ru/untitled/20011123/142250.html> – 4 II 2019.

⁵⁶ А. В. Шарый, *Итоги Гражданского форума*, [on-line:] <https://www.svoboda.org/a/24226115.html> – 4 II 2019.

jednak początku zastrzegali się co do form i metod współpracy z sektorem państwowym. Jak podsumowuje przebieg Forum Obywatelskiego Francesca Mereu, organizacje pozarządowe, aby nie pozwolić Kremlowi wykorzystać się w realizacji jego własnych interesów, przyjęły szereg procedur: zalecono prowadzenie transparentnej polityki finansowej i zgodzono się nie wybierać ani żadnego ciała ich reprezentującego, ani innych organów zarządzających. Uczestnicy forum zgodzili się również nie publikować żadnych deklaracji.

Świadectwem zachowania suwerenności wobec państwa było przyjęcie przez uczestników Forum Obywatelskiego „Deklaracji Politycznej Neutralności” (*Декларация политической нейтральности*⁵⁷), która pozostawała w całkowitej zgodzie ze stanowiskiem Komitetu Organizacyjnego Forum Obywatelskiego stanowiącym:

Komitet organizacyjny potwierdza poprzednie oświadczenia dotyczące politycznej neutralności Forum i uważa za swój obowiązek zapewnić wszystkim: nie zamierzamy organizować „parady lojalności” (ani nielojalności) ani projektować dźwigni zarządzania społeczeństwem obywatelskim. Forum nie stawia sobie za zadanie utworzenia „społecznego parlamentu” – organu przedstawicielskiego upoważnionego do wypowiadania się „w imieniu całego społeczeństwa obywatelskiego”: będąc systemem samoorganizacji ludzi wokół konkretnych ważnych społecznie inicjatyw, społeczeństwo obywatelskie nie potrzebuje pośredniej reprezentacji. Forum nie zorganizuje też „społecznej służby dla spraw społeczeństwa obywatelskiego”: będąc systemem zasadniczo otwartym i „horyzontalnym”, nie musi budować pionu władzy⁵⁸.

Na tej podstawie sformułowano zadania, które miałyby zostać rozpatrzone podczas obrad Forum Obywatelskiego:

1. organizacja interakcji sił społecznych, państwowych i politycznych w strategicznych kierunkach transformacji kraju: reformy sądownictwa, reformy wojskowej, reformy miejskiej, reformy edukacji, rozwoju samorządu terytorialnego, zapewnienia zdrowia narodu, rzeczywistej ochrony praw i wolności obywatelskich itp. Są to problemy, których państwo nie może rozwiązać bez pomocy społeczeństwa, a społeczeństwo – bez współpracy z państwem;
2. rozwój mechanizmów dialogu i równego partnerstwa między społeczeństwem a władzami na poziomie federalnym, regionalnym i municypalnym, w tym udział stowarzyszeń obywatelskich w podejmowaniu decyzji, kontroli obywatelskiej nad bieżącymi działaniami struktur władzy i wiedzy specjalistycznej

⁵⁷ *Декларация политической нейтральности от 15.09.2001 г.*, [w:] *Гражданский Форум – 2001. Рабочие материалы*, [on-line:] <http://detirossii.ru/14347.php> – 4 II 2019.

⁵⁸ *Заявление Оргкомитета Гражданского Форума «О целях и задачах Гражданского Форума» от 12.10.2001 г.*, [w:] *Гражданский Форум – 2001. Рабочие материалы*, [on-line:] <http://detirossii.ru/14347.php> – 4 II 2019.

- aktów prawnych i administracyjnych. Mechanizmy te powinny być niezwykle proste, otwarte i ukierunkowane merytorycznie: każdy z nich zapewni interakcję między grupami organizacji pozarządowych zainteresowanych konkretnym problemem i odpowiednimi strukturami władz wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej;
3. zapewnienie warunków prawnych, ekonomicznych i innych, które gwarantują niezależne istnienie, efektywną pracę i niezależny rozwój organizacji pozarządowych i innych instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Oznacza to przede wszystkim poprawę przepisów dotyczących stowarzyszeń społecznych, działalności charytatywnej, opracowanie zmian w ordynacji podatkowej, przy wzięciu pod uwagę istnienia „trzeciego sektora”⁵⁹.

Świadomość tymczasowości partnerskich relacji pomiędzy pozarządowym sektorem niekomercyjnym reprezentowanej w głównej mierze przez organizacje ochrony praworządności stanowiła element codzienności funkcjonowania sektora społecznego u progu XXI wieku. Mimo powoływania nowych instytucji społeczeństwa obywatelskiego bądź modernizowania dotychczas działających (jak Komisji ds. Praw Człowieka przy Prezydencie FR, której skład zmieniono po zakończeniu prac pierwszego Forum Obywatelskiego), organy władzy państwowej obrały kurs na takie przeorientowanie strategii wobec trzeciego sektora, w wyniku której uzyskałyby dominującą pozycję w promowanym trójsektorowym modelu nowoczesnego państwa.

Nie można badać zjawiska współpracy sektora pozarządowego z sektorem państwowym, nie uwzględniając także drugiej, ciemnej strony tej relacji. Model konfrontacji jest stałym elementem rzeczywistości rosyjskiej, z którego występowaniem muszą niezmiennie się liczyć liderzy organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego i to bez względu na przyjętą formę organizacyjno-prawną, obszar działań czy instytucję inicjującą postawnie formacji. Dominującą cechą procesu kooperacji jest uznanie omnipotencji struktur władzy państwowej nad całokształtem życia społeczno-politycznego, której źródeł doktrynalnych szukać należy w szeregu dotychczasowych praktyk zarządzania państwem oraz silnym przekonaniem o potrzebie zbudowania silnego państwa jako reakcji na problemy wewnętrzne i zewnętrzne Rosji. Stanowisko to pozostaje w zgodzie z zainicjowaną w 2000 roku modernizacją państwa, przez której pojęcie rozumiano centralizację władzy kształtującą monocentryczny system polityczny.

Na temat działań zmierzających do urzeczywistnienia „upaństwowienia” pozarządowego sektora niekomercyjnego wypowiedzieli się autorzy opracowania poświęconego historii działalności na terytorium Federacji Rosyjskiej

⁵⁹ *Заявление Оргкомитета Гражданского Форума «О целях и задачах Гражданского Форума» от 12.10.2001 г.*

organizacji pozarządowych na przestrzeni 10 lat – od 1998 roku do 2008 roku. Na podstawie dokonanej przez nich analizy można relacje sektora społecznego z sektorem państwowym ułożyć w pewnego rodzaju ciąg zdarzeń, ukierunkowanych na „uporządkowanie” sfery aktywności społecznej, która spełnia kryteria współpracy opartej na modelu konfrontacyjnym.

Tabela 30. Konfrontacja na linii państwo-pozarządowy sektor niekomercyjny w latach 1998–2008

Okres konfrontacji	Kierunki strategii	Instytucja nadzorująca sektor pozarządowy	Przykłady konfrontacji
1999–2004	1) neutralizacja organizacji ochrony praworządności jako „głównych wicherzycieli w społeczeństwie”, które uniemożliwiają, w opinii państwa, ustanowienie bezpośrednich związków z instytucjami społecznymi, pozbawienie organizacji ruchu praw człowieka funkcji pośrednika między państwem a społeczeństwem, ustanowienie monopolu państwowego w sprawie realizacji działań w zakresie ochrony praw człowieka; 2) zakończenie działalności „fantomów” (organizacji zarejestrowanych, ale w rzeczywistości niedziałających); 3) poprawa dyscypliny w zakresie zarządzania i wymóg przestrzegania przez organizacje elementarnych wymagań prawa	Ministerstwo Sprawiedliwości FR	- ponowna rejestracja organizacji społecznych w 1999 roku; „inwentaryzacja” pozarządowego sektora niekomercyjnego w latach 1999–2002; - odmowa ponownej rejestracji, jeżeli w deklarowanych celach bądź w nazwach formacji znajdował się zapis o „obronie praw człowieka”; - wnioskowanie Ministerstwa Sprawiedliwości do sądu w sprawie zakończenia działalności organizacji <i>non profit</i> niespełniających wymogów formalnych zapisanych w ustawodawstwie
2004–2006	1) dyskredytacja pozarządowego sektora niekomercyjnego, którego miejsce miały zająć podporządkowane kontroli państwowej organizacje społeczne – tzw. GONGO (<i>government-organized non-governmental organization</i>) – rządowe organizacje pozarządowe; 2) uniemożliwienie finansowania pozarządowego sektora niekomercyjnego przez zagraniczne i rosyjskie instytucje, których działalność została zinterpretowana jako przeciwna narodowym interesom Rosji: „Dla niektórych pozarządowych organizacji priorytetem stał się inny cel – w szczególności otrzymywanie pieniędzy od wpływowych zagranicznych i rosyjskich fundacji,	Ministerstwo Sprawiedliwości FR, Federalna Służba Podatkowa FR, Jednolity Krajowy Rejestr Podmiotów Prawnych	W 2005 roku wiele organizacji ruchu praw człowieka podlegało różnego rodzaju ekstraordynaryjnym kontrolom podatkowym i administracyjnym, zaś wobec ich pracowników wszczynano sprawy karne oraz grożono śmiercią, a na ich strony internetowe przeprowadzano ataki hakerskie

Okres konfrontacji	Kierunki strategii	Instytucja nadzorująca sektor pozarządowy	Przykłady konfrontacji
	podczas gdy dla innych – obsługiwanie wątpliwych grup i komercyjnych interesów... Nie mogą one gryźć ręki, która ich żywi”⁶⁰; 3) udaremnienie szpiegowania przez organizacje pozarządowe na rzecz państw trzecich; 4) uniemożliwienie wpływania organizacji terrorystycznych poprzez organizacje społeczne na proces polityczny w Rosji		
2006	1) konieczność zaprzestania finansowania rosyjskich działaczy na rzecz praw człowieka z zagranicy lub co najmniej ukrócenie takiego finansowania za pomocą ciężkiego kalibru oskarżeń o oddziaływaniu moralnym (podnoszenie stereotypowych oskarżeń o szpiegostwo, działalność wywrotową, terrorystyczną i innego rodzaju destrukcyjną aktywność) oraz poprzez szczególny nadzór administracyjny (należy wprowadzić procedurę uzyskania zezwolenia na pozyskiwanie grantów zagranicznych, nadawanie zagranicznym organizacjom pozarządowym specjalnego statusu prawnego), a także wysokie koszty związane z funkcjonowaniem i dodatkowe ograniczenia prawne; 2) nieodzowność angażowania niezarejestrowanych organizacji pozarządowych w sferę regulacji prawnych; 3) w związku z niemożnością nawiązania konstruktywnej współpracy należy podjąć inicjatywę stworzenia struktur społecznych, załączków rozwoju społeczeństwa obywatelskiego; 4) jeżeli wcześniejsze próby „neutralizowania” organizacji ruchu praw człowieka – wicherzycieli – nie zakończyły się dla władz sukcesem, winny być takie działania w dalszym ciągu kontynuowane	Ministerstwo Sprawiedliwości FR, Federalna Służba Podatkowa FR, Jednolity Krajowy Rejestr Podmiotów Prawnych	• likwidacja setek organizacji pozarządowych o różnym profilu działalności społecznej na podstawie postanowienia sądowego; • odmowa ponownej rejestracji; • wprowadzenie domniemania nielegalności działań organizacji pozarządowych (<i>введение презумпции незаконности деятельности НПО</i>)

⁶⁰ П. Лавель (P. Lavelle), *Путин и гуманитарная олигархия*, [on-line:] <https://inosmi.ru/inrussia/20040601/210008.html> – 4 II 2019.

Okres konfrontacji	Kierunki strategii	Instytucja nadzorująca sektor pozarządowy	Przykłady konfrontacji
2007–2008	1) profesjonalizacja usług pozarządowego sektora niekomercyjnego; 2) wydłużenie procedury rejestracyjnej tak, aby kontrola nad nową formacją była bardziej dogłębna; 3) wyśrubowanie kryteriów wymagań w celu powołania i rejestracji organizacji pozarządowych do tego stopnia, aby większość z nich nie była w stanie tego uczynić	Ministerstwo Sprawiedliwości FR, Federalna Służba Podatkowa FR, Jednolity Krajowy Rejestr Podmiotów Prawnych	• dyskredytacja w mediach; • uznanie działalności prowadzonej przez organizacje pozarządowe za ekstremistyczną; • postępowania karne i sądenie pod zarzutem ekstremizmu liderów organizacji; • postępowanie karne wobec szefów organizacji za korzystanie z nielicencjonowanego oprogramowania komputerowego; • pociąganie do odpowiedzialności administracyjnej i karanie grzywnami szefów organizacji; • ataki hakerów na zasoby sieciowe; • przeprowadzanie kontroli przez organy państwowej rejestracji, organy podatkowe, Departament ds. Walki z Przestępstwami Gospodarczymi (<i>Управление по борьбе с экономическими преступлениями – УБЭП</i>), prokuratorów, straż pożarną, w tym synchroniczne i skoordynowane; • odmowa rejestracji państwowej; • ataki raiderów polegające na przymuszaniu do współpracy z państwem byłych i obecnych członków organizacji pozarządowych i zwolnienia ze stanowisk kierowniczych; • włączenie organizacji na „czarne listy” niewiarygodnych formacji, z którymi nie zaleca się współpracy agencjom rządowym (w tym zezwalania na wizyty w zakładach poprawczych); • likwidacja i zakończenie działalności na drodze postanowienia sądowego, zawieszenie działania; • wykorzystywanie podstawowych przez władze obywateli, którzy stwarzają różnego rodzaju problemy dla organizacji pozarządowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. X. Ахметгалиев, М. А. Каневская, В. А. Максимов, П. В. Чиков, *Неправительственные. Десятилетие выживания*, «Отечество», Казань 2008, ss. 13–34.

Z zaprezentowanej powyżej analizy wynika jasno dychotomiczna natura zarządzania państwem przez decydentów rosyjskich w pierwszych dwu kadencjach prezydenckich Władimira W. Putina. Obie strategie, co warto pamiętać, realizowane były jawnie. Podejmowane były działania w celu wzmocnienia i wsparcia sektora społecznego w postaci pozafinansowych i finansowych działań ze strony poszczególnych organów władzy. Prócz stworzenia nowego, całkiem od siebie zależnego pozarządowego sektora niekomercyjnego (GONGO) wytypowano kilka strategicznych obszarów aktywności społecznej, które znalazły się w optyce zainteresowania władz: polityczne – uosabiane przez partie, religijne – reprezentowane przez kościoły i związki wyznaniowe (jako uprzywilejowana występowała tu Rosyjska Cerkiew Prawosławna), dobroczynne, zawodowe oraz pod pewnymi warunkami międzynarodowe i zagraniczne pozarządowe organizacje niekomercyjne. Na podstawie tej klasyfikacji podjęto się zadania takiej nowelizacji ustawodawstwa, aby na obszarze Federacji Rosyjskiej mogły działać wyłącznie formacje, które całkowicie podporządkowane wypełniać będą społecznie użyteczne funkcje. Jednak wszystkie organizacje, które podjęły się zadania kontroli działalności organów władzy czy też wręcz publicznie krytykowały prowadzoną przez decydentów politykę, znalazły się na celowniku władz. Jako struktury pozostające w stałej konfrontacji z sektorem państwowym musiały zostać „zneutralizowane”. Do grona tych należały wszystkie organizacje ochrony praworządności – broniące praw człowieka.

Osobliwością rosyjskiej rzeczywistości początku XXI wieku było jednak naśladownictwo rozwiązań Zachodu. Chociaż oficjalnie objęto kurs na znalezienie własnej trzeciej drogi rozwoju państwa na bazie synergii trzech sektorów, to poczynając od praktyk w zakresie ustawodawstwa, procedury uporządkowania pogrążonego w chaosie prawno-organizacyjnym sektora społecznego, implementacji instytucjonalnej, na strategii rozwoju nowoczesnego państwa kończąc, czerpano całymi garściami z doświadczeń państw demokratycznych. Egzemplifikacją takiej taktyki było stałe wspieranie najstarszych organizacji pozarządowych broniących praw człowieka, m.in. Moskiewskiej Grupy Helsińskiej, Stowarzyszenia „Memoriał”, rosyjskiego oddziału Amnesty International (*Международная амнистия*⁶¹), Niezależnego Stowarzyszenia Psychiatrycznego Rosji (*Независимая психиатрическая ассоциация России*⁶²), Komitetu Matek Żołnierzy Rosji (*Комитет солдатских матерей России*⁶³) czy też Fundacji „Prawo Matki” (*Фонд Право Матери, межрегиональный благотворительный общественный фонд «Право*

⁶¹ Amnesty International, *Эмнести Интернэшнл. Международная амнистия*, [on-line:] <https://amnesty.org.ru/> – 4 II 2019.

⁶² *Независимая психиатрическая ассоциация России*, [on-line:] <http://npar.ru/> – 4 II 2019.

⁶³ *Комитет солдатских матерей России*, [on-line:] <http://ksmrus.ru/> – 4 II 2019.

Матери»⁶⁴). W konkluzji podkreślić należy, że obrona strategii wsparcia najstarszych organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego jest jednym z instrumentów przekonywania demokratycznego Zachodu, że Rosja jest państwem prawa, tyle że interpretowanego zgodnie z własnymi interesami narodowymi. Ze stopnia oddziaływania tych formacji na arenie międzynarodowej zdają sobie sprawę rosyjscy decydenci, więc uważając je jednak za pożyteczne, podtrzymują oni swoje wsparcie dla organizacji. Instrumentalne podejście władz państwowych do organizacji ochrony praworządności występuje tu jakby w ścisłym związku z ukształtowanym już w nowej rzeczywistości rosyjskiej systemem aksjologicznym, zgodnie z którym organizacje ruchu praw człowieka o najstarszym rodowodzie stały się częścią tego systemu wartości. Stąd też wynika tolerancja ich stałej obecności w życiu społeczno-politycznym Federacji Rosyjskiej i akceptacja dla prowadzonej przez nich działalności w obszarze obrony praw i swobód obywatelskich.

Współpraca w zakresie tworzenia polityki publicznej po 2008 roku ukierunkowana została na wypracowanie zgoła odmiennych rozwiązań na polu ustawodawczym, a także gwarancji finansowych i pozafinansowych dla pozarządowego sektora niekomercyjnego. Obiektem zainteresowania stało się również wytypowanie kierunków aktywności organizacji, tak aby ich zaangażowanie przekładało się na podniesienie skuteczności zarządzania aparatu biurokratycznego państwa. W tym celu przypisano rosyjskiemu sektorowi społecznemu kilka ważkich z punktu widzenia państwa funkcji, udzieliwszy dla nich gwarancji na poziomie legislacyjnym, a następnie finansowym czy organizacyjnym.

„Uporządkowanie” pozarządowego sektora niekomercyjnego skutkowało nowelizacją rosyjskiego ustawodawstwa, które zostało w taki sposób ukierunkowane, aby, zachowując dominującą pozycję struktur władzy, zachęcić mieszkańców Rosji do większego uczestnictwa w projektach sygnowanych przez decydentów.

Po pierwsze, obywatele i tworzone przez nich organizacje muszą przestrzegać obowiązujących przepisów, a władze muszą postępować zgodnie z nimi. Pierwszy kierunek w odniesieniu do społeczeństwa obywatelskiego jest regulowany przez ustawy o organizacjach pozarządowych – agentach zagranicznych⁶⁵, zebraniach i mitingach itp.⁶⁶

⁶⁴ Фонд «Право Матери» (межрегиональный благотворительный общественный фонд «Право матери»), [on-line:] <https://mright.hro.org/> – 4 II 2019.

⁶⁵ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» от 20.07.2012 № 121-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132900/ – 5 II 2019.

⁶⁶ Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19.06.2004 № 54-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48103/ – 5 II 2019.

Po drugie, obywatele i ich stowarzyszenia mają prawo uczestniczyć w rozwiązywaniu problemów państwa, a władze nie powinny temu zapobiegać. Drugi kierunek – udział w rozwiązywaniu problemów państwowych – zdecydowano się uregulować na mocy ustaw z 2014 roku o kontroli społecznej⁶⁷ i o niezależnej ocenie⁶⁸. Po trzecie, zagwarantowane zostało państwowe wsparcie organizacji *non profit*. Wreszcie trzeci kierunek regulują ustawy o pomocy państwa dla społecznie zorientowanych organizacji niekomercyjnych SO NKO⁶⁹ i ustawodawstwo regionalne.

Odwołując się do najstarszej metody zarządzania – „kija i marchewki”, udało się decydującym rosyjskim skłonić część społeczeństwa do zaangażowania się w aktywność społeczną. Jednakże dużo większe znaczenia dla „zmotywowania” miały niestety problemy, z którymi borykano się każdego dnia. Niewydolne struktury państwowe nie były w stanie wypełnić, bądź nie były tym zainteresowane, nałożonych nań funkcji i wypływających stąd zadań prospołecznych. Z tego też powodu źródło „zachęt” dla mieszkańców Rosji zostało uzupełnione o takie przepisy, które przynajmniej na pierwszy rzut oka dawały nadzieję społeczeństwu na zwiększenie kontroli nad przez nikogo niekontrolowaną biurokracją. W postaci „kija” na obywateli wydano ustawę o działalności politycznej⁷⁰, zaś za „marchewkę” posłużyły dwie inne regulacje szczebla federalnego: o ochronie praw konsumentów⁷¹ oraz niezależnej antykorupcyjnej ekspertyzie⁷². W ten to przemyślany sposób stworzono dla samych obywateli, ale także dla ich organizacji, płaszczyznę, w ramach której realizowali zadania w rzeczywistości przynależące do struktur państwowych. Skutki zwrotu decydentów w stronę

⁶⁷ Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 № 212-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/ – 5 II 2019.

⁶⁸ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования» от 21.07.2014 № 256-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165899/ – 5 II 2019.

⁶⁹ Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/ – 5 II 2019.

⁷⁰ Федеральный закон «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «Об общественных объединениях» и статью 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 02.06.2016 № 179-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_198862/ – 5 II 2019.

⁷¹ Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 29.07.2018) «О защите прав потребителей», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_305/ – 5 II 2019.

⁷² Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 № 172-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89553/ – 5 II 2019.

modernizacji trójsektorowego państwa, przy utrzymaniu jednakże nadal monocentrycznego centrum decyzyjnego uosabianego przez prezydenta państwa, okazały się dla rządzących dużym wyzwaniem, albowiem zaproszone do współzarządzania społeczeństwo obywatelskie nie zamierzało w żadnym przypadku z tego przywileju rezygnować. Umiejętność obywateli rosyjskich lawirowania w zagmatwanej rzeczywistości prawnej stała się częścią ich kultury politycznej, kształtując zarówno nawyki i zwyczaje, jak i definiując stosunek tak do samego aparatu państwowego, jak i do instytucji prawa.

B. Zdefiniowanie głównych funkcji pozarządowego sektora niekomercyjnego

W Zbiorze bazowych zasad działalności niekomercyjnych organizacji z 2007 roku ukazującym specyfikę rosyjskiego modelu współpracy i odzwierciedlającym kierunki kooperacji na linii państwo-trzeci sektor podkreślono wagę wypełnianych przez pozarządowy sektor niekomercyjny funkcji. Z punktu widzenia państwa działalność pozarządowego sektora niekomercyjnego związana jest nie tylko z wypełnianiem funkcji i zadań prospołecznych. To bardzo ważka część aktywności struktur państwowych i społecznych, jednakże kluczowymi dla istoty zarządzania państwem są dwie funkcje, do wypełniania których zostały powołane. Pierwsza z nich obliguje sektor społeczny do korekty działań władz w zakresie zarządzania poprzez kontrolę obywatelską oraz niezależną ekspertyzę obywatelską. Druga funkcja, na realizację której liczy sektor państwowy, związana jest ze wzmiankowaną uprzednio kontrolą społeczną, przy czym cele ukierunkowane są na: 1. wypracowanie rzeczowej współpracy między pozarządowym sektorem niekomercyjnym a strukturami władzy państwowej; 2. przezwycięzenie braku zaufania biurokracji wobec inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego, do mechanizmów społecznej kontroli i niezależnej ekspertyzy⁷³. W celu realizacji tak określonej strategii zdecydowano się na instytucjonalizację mechanizmów wspomagających bądź wręcz nieraz kreujących współpracę obu sektorów.

Na konieczność wypracowania nowego wzorca zarządzania państwem jako wypadkowej synergii trzech sektorów zwrócił uwagę w wygłoszonym 3 grudnia 2015 roku przed Zgromadzeniem Federalnym orędziu prezydent Władimir W. Putin. „Uważam za słuszne stopniowe kierowanie do organizacji niekomercyjnych, do 10% pochodzących z regionalnych i municypalnych programów społecznych, aby organizacje pozarządowe mogły uczestniczyć w świadczeniu usług socjalnych, które są finansowane z budżetów”⁷⁴. Oświadczenie to miało na celu zwiększenie udziału organizacji społecznych w świadczeniu usług socjalnych dla obywateli,

⁷³ Л. И. Никовская, *Гражданское общество как фактор развития...*, с. 156.

⁷⁴ Послание Президента Федеральному собранию от 3 декабря 2015 года, [on-line:] <http://kremlin.ru/events/president/news/50864> – 5 II 2019.

których finansowanie pochodziłoby ze środków budżetowych. Według tego założenia miałyby one działać na równi z innymi uczestnikami rynku usług społecznych, takimi jak firmy prywatne, a także instytucje państwowe i municypalne. Aby osiągnąć ten cel, konieczna była jednak zmiana koncepcji i procedur państwowego zarządzania w kraju.

Odpowiedzią na tak sformułowane zapotrzebowanie okazała się polityka publiczna, w ramach której wypracowano model społeczno-państwowego zarządzania i zastąpienie nim dotychczasowego państwowego zarządzania. **Społeczno-państwowe zarządzanie (общественно-государственное управление)** to rozwój i modernizacja instytucji i mechanizmów zarządzania przez:

- wprowadzenie skutecznych procedur realizacji interesów społecznych w oparciu o badania i rozpowszechnianie informacji o najlepszych stosowanych praktykach;
- organizowanie i rozszerzanie udziału społeczeństwa;
- koordynację relacji międzygrupowych itp.;
- synergiczny efekt wynikający z akcentowanej inkorporacji zasad i metod międzysektorowego partnerstwa i polityki publicznej w procesie przygotowywania, podejmowania decyzji i ich wdrażania⁷⁵.

Na tej podstawie wypracowano optymalny model współpracy sektora państwowego i społecznego przy uczestnictwie komercyjnego, który zakładał partnerski charakter wzajemnych relacji. Dopracowano na bazie praktycznych doświadczeń odpowiednie zasady i procedury, które można podzielić na dwie grupy: instytucje publiczno-prawne i mechanizmy społeczno-państwowego zarządzania.

Instytucje publiczno-prawne (публично-правовые институты) to struktury działające zgodnie z zasadami określonymi w ustawodawstwie Federacji Rosyjskiej. Jako przykład wskazać można na instytucję oceny regulacyjnego wpływu (*институт оценки регулирующего воздействия*), który został ustanowiony przez ustawę federalną w 2013 roku⁷⁶, a także szybko rozwijający się całokształt instytucji partnerstwa państwowo-prywatnego opartych na stan-

⁷⁵ В. Н. Якимец, *Инновационные механизмы партнерских инициатив и общественного участия – инструменты для повышения качества государственного управления*, [w:] *Государственное управление Российской Федерации: вызовы и перспективы. Материалы 15-й Международной конференции Государственное управление в XXI веке: сборник, «КДУ», «Добросвет», Москва 2018*, с. 703.

⁷⁶ *Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и статьи 7 и 46 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» от 02.07.2013 № 176-ФЗ (последняя редакция)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148487/ – 5 II 2019.

dardach ustawy federalnej⁷⁷. Z kolei **mechanizmy społeczno-państwowego zarządzania (механизмы общественно-государственного управления)** są zwykle tworzone wspólnie przez władze i różne podmioty pozarządowe na drodze procedury interakcji, których zasadność została zapisana w regulacyjnych aktach prawnych na różnych poziomach. Jako przykład posłużyć mogą rozwiązania, które umożliwiają na drodze konkursu ubieganie się o subsydiowanie każdej organizacji niekomercyjnej. Instytucje te funkcjonują jako platformy crowdsourcingowe, które służą do: a) zbierania propozycji rozwiązania pilnych problemów; b) poprawy jakości zarządzania i funkcjonowania instytucji; c) dokonywania niezależnej oceny jakości działań instytucji świadczących usługi społeczne obywatelom. Przedstawiony powyżej mechanizm jest przykładem inicjatywy budżetowej⁷⁸.

Kształtowanie się tzw. społeczno-obywatelskiego modelu uczestnictwa społeczeństwa w życiu społeczno-politycznym było następstwem przeorientowania się mechanizmów oddziaływania państwa na pozarządowy sektor niekomercyjny. Dużo poważniejszą przyczyną tej zmiany stało się modalne podejście samych Rosjan do problemów otaczającej ich rzeczywistości. Prócz ukierunkowania na tradycyjne obszary aktywności społecznej (społecznej, obywatelskiej czy politycznej) u mieszkańców Rosji pojawiła się tendencja zmiany wektora obywatelskiej aktywności z uczestnictwa w partiach politycznych na zaangażowanie i uczestnictwo w niepolitycznych stowarzyszeniach społecznych. Ewolucja ta wywołana była spadkiem efektywności funkcjonowania instytucji państwowych i municypalnych, na których barkach dotychczas spoczywało m.in. utrzymanie systemu zapewniającego zachowanie odpowiednich warunków życia i pracy obywateli. Innym czynnikiem wywołującym ową zmianę okazały się żądania aktywistów społecznych do wykorzystania potencjału drzemącego w strukturach zarządzających i obywatelskich na szczeblu lokalnym. Wskutek tego nastąpiło ograniczenie politycznego uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego i przekierowanie jego siły w stronę kooperacji i wzajemnej pomocy w obszarze życia społecznego. Badania opinii społecznej prowadzone w 2014 roku nad uczestnictwem obywatelskim potwierdziły występowanie modalności stosunku do aktywności społecznej, przy czym w obszarze zainteresowań znalazły się: ochrona zdrowia, edukacja, aktywizacja seniorów, adaptacja społecznie słabszych grup społecznych. Postawę społeczno-obywatelskiego modelu uczestnictwa

⁷⁷ *Федеральный закон «О государственном-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ (последняя редакция)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ – 5 II 2019.

⁷⁸ В. Н. Якимец, *Новые форматы общественно-государственного управления в России*, [w:] *Сотрудничество в публичной политике и управлении*, ред. Л. В. Сморгун, Издательство Санкт-Петербургского университета, Санкт-Петербург 2018, с. 138.

prezentowały osoby młode, wykształcone, wywodzące się z warstwy, której byt nie był zagrożony, mieszkańcy metropolii, jak i lokalnych miast⁷⁹. Innymi polami aktywności społecznej okazały się: ochrona środowiska naturalnego, obrona praw człowieka, dobroczynność. Świadomość potrzeby uczestnictwa stała się motorem przeobrażeń w społeczeństwie, które włączając się w strategię modernizacji państwa, zaczęło oczekiwać także zaangażowania z jego strony, ale przy zachowaniu stosunków partnerskich opartych na współpracy.

Osobnym problemem bezpośrednio związanym z modernizacją państwa rosyjskiego jest spadek zaufania do instytucji państwowych. Nieufność i niewiara w struktury władzy stanowią główne powody współczesnych protestów politycznych. Osobliwością tego zjawiska na gruncie rosyjskim jest rozwinięcie w Rosji szczególnej struktury zaufania do polityki władz. Zaobserwować można połączenie najwyższego poziomu zaufania do urzędującego prezydenta z raczej niskim poziomem zaufania w stosunku do innych instytucji władzy. Niemniej jednak praktycznie nie występuje rozróżnienie oceny stopnia zaufania dokonywanej przez wykształconą, świadomą mniejszość i tej dokonywanej przez większość ludności w stosunku do instytucji publicznych (rządu, mediów i organizacji pozarządowych). Odpowiada to określonym warunkom efektywności trendów polityki publicznej. O ocenie i stopniu zaufania obywateli do władz decydują w praktyce reakcje władz na podnoszone przez obywateli i instytucje postulaty⁸⁰.

O zaufaniu politycznym należy mówić w kontekście funkcjonowania systemu politycznego, ponieważ przez obywateli często postrzegane jest ono jako podstawa działalności wszystkich instytucji społecznych i politycznych. Z racji tego staje się owo zaufanie lub jego brak czynnikiem decydującym: o rozwoju społeczeństwa, w transakcjach gospodarczych, o sposobie i ocenie istniejących stosunków społecznych, społecznej solidarności, wzajemnym zrozumieniu. Jest też traktowane jako przejaw preferencji wartości społeczeństwa. W tych okolicznościach zaufanie społeczne dla decydentów stanowi jeden z głównych bodźców politycznej mobilizacji mas, podstawowy warunek skutecznego zarządzania politycznego i porządku publicznego. Prócz tego pokazuje stosunek ludzi do obranej strategii zarządzania, tym bardziej że działalność struktur rządowych, odzwierciedlając powszechnie panujące nastroje w społeczeństwie, winna być w stanie zapewnić sprawne funkcjonowanie władzy politycznej. O ile zaufanie w ogóle to stosunek do działań innej osoby, grupy osób i instytucji (rząd, biznes, społeczeństwo obywatelskie), oparte na przekonaniu o rządach prawa, prawości, uczciwości,

⁷⁹ В. В. Петухов et al., *Гражданский активизм в России. Мотивация, ценности и формы участия*, «Власть» 2014, Т. 22, № 9, сс. 11–19.

⁸⁰ *Доверие пятой части россиян потерял Владимир Путин за прошедший год*, [on-line:] <https://www.e-vid.ru/obschestvo/081018/doverie-pyatoy-chasti-rossiyan-poteryal-vladimir-putin-za-proshedshiy-god> – 15 II 2019.

wzajemnej odpowiedzialności, weryfikowanych w oparciu o doświadczenie i praktykę, o tyle nieufność (jako przeciwieństwo zaufania, brak zaufania) jest postawą wyrażającą uzasadnione wątpliwości co do szczerości motywów, działań i sposobów funkcjonowania innego podmiotu, podejrzewanie o niełojalność wobec dobra wspólnego społeczności. Ponieważ zaufanie i nieufność są najczęściej określane jako sposoby, oceny, odzwierciedlenia, propozycje składane w oparciu o oczekiwania społeczne oraz prawdopodobieństwo poradzenia sobie z niepewną przyszłością, umiejętność formułowania pozytywnych lub negatywnych założeń, naturalną kolejną rzeczą jest zaakceptowanie nowych funkcji, które wzięły na swoje barki instytucje społeczeństwa obywatelskiego⁸¹. Na tym polu zaangażowanie społeczne i aktywność obywatelska stanowią, z jednej strony, wsparcie dla sektora państwowego, zaś z drugiej, naturalnego przeciwnika. Nie mogąc jednak porzucić strategii modernizacji na drodze trójsektorowej synergii, decydenci rosyjscy zmuszeni byli podjąć się tego wyzwania, licząc się z konsekwencjami oddolnej *de facto* mobilizacji społecznej.

Jak zauważają badacze z Państwowego Uniwersytetu w Sankt Petersburgu Iwan W. Radikow i Walentin A. Michiejew, w Rosji nie brakuje instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Występuje

brak zaufania. Władze robią bardzo niewiele, aby zapewnić sobie zaufanie, nie pracują na nie i nie rozwijają się. Ponadto w sferze polityki pojawiło się pewne zawężenie pola aktywności społeczeństwa obywatelskiego poprzez ponowne formatowanie organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego, wprowadzające praktykę klasyfikacji ich jako „zagranicznych agentów”, „niepożądaną organizację”, jak również posługując się kryterium zaufania i nieufności, wskazują na organizacje podejrzewane o brak transparentności działania.

Taktyka ta wynika z faktu, że instytucje obywatelskie, współpracując z organami władzy, państwem, wykonują pracochłonne zadanie utrzymania równowagi w społeczeństwie, dostosowania się do nastrojów społecznych, zaangażowania w proces promowania tolerancji, lojalności w zakresie rozwijania symbiozy metod perswazji i współkształtowania strategii. Współpraca instytucji rządowych i organizacji *non profit* realizowana jest na zasadach demokracji, legalności, przy użyciu społecznych, międzysektorowych i publiczno-prywatnych spółek partnerskich, ale także z zastosowaniem takich metod jak konfrontacja, konflikt, walka, poszukiwanie kompromisów w osiągnięciu porozumienia, konsensusu⁸².

⁸¹ В. А. Михеев, И. В. Радиков, *Доверие в системе взаимодействия граждан и государства*, [w:] *Сотрудничество в публичной политике и управлении*, ред. Л. В. Сморгунув, Издательство Санкт-Петербургского университета, Санкт-Петербург 2018, с. 40.

⁸² *Ibidem*, с. 43.

Mając powyższe na uwadze, rosyjscy decydenci bardzo ostrożnie podchodzą do realizacji odbudowy zaufania społecznego wobec instytucji państwa, albowiem niesie ono za sobą zbyt dużą kontrolę ze strony społeczeństwa obywatelskiego, co już nie jest zbyt pozytywnie odbierane przez same struktury rządzące. Bez względu jednak na stosunek do kwestii zaufania społecznego czy też jego braku organy władzy państwowej przystąpiły do realizacji postulatów wypracowania mechanizmów przybliżenia instytucji państwowych społeczeństwu.

C. Stworzenie mechanizmów i instytucji upoważnionych do realizacji zadań

Na podstawie Zbioru bazowych zasad działalności niekomercyjnych organizacji z 2007 roku ukazującego specyfikę rosyjskiego modelu współpracy i odzwierciedlającego kierunki kooperacji na linii państwo-trzeci sektor wypracowane zostały mechanizmy i stworzone instytucje upoważnione do realizacji zadań. Zadaniami sformułowanymi w licznych dokumentach zarówno wagi państwowej (szczególnie federalnego, regionalnego, lokalnego czy municypalnego), jak i wywodzącymi się z instytucji społeczeństwa obywatelskiego, zająć się miały powoływane specjalnie w tym celu instytucje. Stronami inicjującymi ich powstanie była albo wyłącznie strona rządząca, albo strona rządząca wspólnie ze społeczną. Na uczestnictwo w tym procesie wskazanych instytucji jako podmiotów założycielskich bezpośredni wpływ miały wewnętrzna sytuacja państwa oraz położenie pozarządowego sektora niekomercyjnego wobec ośrodka decyzyjnego.

Pierwszą z upoważnionych przez władze do realizacji zadań instytucji była powołana w 1993 roku Komisja Praw Człowieka przy Prezydencie FR (*Комиссия по правам человека при Президенте РФ*)⁸³, przekształcona w 2004 roku w Prezydencką Radę ds. Promowania Rozwoju Instytucji Społeczeństwa Obywatelskiego i Praw Człowieka (*Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека*)⁸⁴, przemianowana w 2011 roku w Prezydencką Radę ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Obrony Praw Człowieka (*Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека*)⁸⁵.

⁸³ Указ Президента Российской Федерации от 26 сентября 1993 г. № 1458 от 25 сентября 1993 «О Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации», [on-line:] <http://www.president-sovet.ru/about/standarts/acts/read/4/> – 15 II 2019.

⁸⁴ Указ Президента Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. № 1417 от 05 ноября 2004 «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека», [on-line:] <http://www.president-sovet.ru/about/standarts/acts/read/7/> – 15 II 2019.

⁸⁵ Указ Президента РФ от 01.02.2011 № 120 (ред. от 03.12.2018) «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека»

Rada Prezydencka prowadzi działania legislacyjne, dokonuje analiz ustawodawstwa i praktyk egzekwowania prawa, koordynuje współpracę z organizacjami pozarządowymi, podejmuje działania mające na celu zwalczanie stosunków pozaustawowych w armii, analizuje indywidualne i zbiorowe skargi obywateli, kontaktuje się z departamentami i władzami regionalnymi w istotnych sprawach. Jako organu doradczego, konsultacyjnego wobec prezydenta kompetencje Rady zostały zdefiniowane w dekreście prezydenckim z 2011 roku ze szczegółowym wskazaniem nie tylko na funkcje, ale także zadania spoczywające na barkach tej instytucji⁸⁶. Od momentu jej powstania pracom Komisji-Rady przewodniczyli kolejno: Siergiej A. Kowalow (1993–1996), Władimir A. Kartaszkin (1996–2002), Ełła A. Pamfiłowa (2002–2010), Michaił A. Fiedotow (od 2010). O wartości tej instytucji społeczeństwa obywatelskiego dla Rosji jako państwa, jej decydentów i obywateli świadczy specjalnie przygotowana publikacja w 25 rocznicę powołania Komisji-Rady, zawierająca ocenę jej działalności dokonaną poprzez jej czterech przewodniczących, która stanowi ilustrację zachodzących zmian społeczno-politycznych w państwie i społeczeństwie rosyjskim. Można zatem wskazać na okres pierwszy – idealistyczny, związany z osobą Kowalowa, okres drugi – akademicki, za który odpowiedzialny był Kartaszkin, trzeci okres heroiczny, kształtujący pracę instytucji w dobie prezydentury Pamfiłowej oraz czwarty, pragmatyczny, który związany jest z przewodnictwem Fiedotowa, trwa do dziś⁸⁷.

Ze strony pozarządowego sektora niekomercyjnego z początkiem nowego milenium również podejmowano działania na rzecz współpracy ze stroną rządową w dużo zgoła gorszych warunkach, niż to było uprzednio. Czynniki, które wpływały na zachowywanie dystansu połączonego z utratą zaufania przez dominujący na scenie rosyjskiej sektor stojący na straży ochrony praworządności wobec nowego władarza Kremla i jego współpracowników, okazały się zarówno sama procedura przekazania władzy – powszechnie nazywana „operacją następcy” – jak również początek II wojny czeczeńskiej. Próba wypracowania na nowo jakiegoś *modus vivendi* w tej sytuacji było powołanie w końcu 2000 roku koalicji organizacji ochrony praworządności pod nazwą Narodowe Zgromadzenie (*Народная ассамблея*)⁸⁸. Z inicjatywą tą wystąpili przedstawiciele najbardziej podówczas znanych organizacji działających na tym polu: Stowarzyszenie „Memoriał” (*Международное*

(вместе с «Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека»), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_109989/ – 15 II 2019.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ *Информационная Книга к 25-летию СПЧ «Президентский Совет по правам человека: искусство невозможного»*, [on-line:] <http://president-sovet.ru/projects/books/read/8/> – 15 II 2019.

⁸⁸ Е. Г. Харитонов, *op. cit.*, s. 140.

добровольное историко-просветительское и правозащитное общество «Мемориал»), Moskiewska Grupa Helsińska (Московская Хельсинкская группа – МХГ), Centrum Rozwoju Demokracji i Praw Człowieka (Центр развития демократии и прав человека), Komitet „Matki Żołnierzy” (Комитет «Солдатские матери»), a także takie organizacje jak Międzynarodowy Związek Społeczno-Ekologiczny (Международный социально-экологический союз – МСоЭС), Międzynarodowa Konfederacja (Towarzystw) Spółdzielni Konsumenckich (Международная конфедерация Обществ потребителей – КонфОП), Ogólnorosyjski Ruch Społeczny „Za Zdrową Rosję” (Общероссийское общественное движение «За здоровую Россию»)⁸⁹, jak również organizacje zrzeszające dziennikarzy m.in. Związek Dziennikarzy Rosji (Союз журналистов России)⁹⁰ i Fundacja Obrony Jawności (Фонд защиты гласности)⁹¹. Jak podkreślali uczestnicy Zgromadzenia, miało być ono miejscem przeznaczonym głównie do dyskusji. Wypełniając funkcję platformy dyskusyjnej – klubu dyskusyjnego, Narodowe Zgromadzenie postrzegać należało jako forum „intensywnych dyskusji, podczas których dyskutowane są różne kwestie związane z rozwojem organizacji pozarządowych” oraz „punkt konsolidacji wspólnoty i synchronizacji jej interesów”⁹².

Odmienność tej instytucji od innych tego rodzaju wynikała z faktu, iż nie składała ona oświadczeń, ale dawała członkom możliwość lepszego zrozumienia sytuacji, stworzenia profesjonalnego podejścia do analizowania tego, co się dzieje, uzyskania szansy na przyjazne i profesjonalne wsparcie dla wspólnych przedsięwzięć związanych z sektorem, a także w odpowiednim czasie zmianę strategii funkcjonowania i działalności w tej tak bardzo złożonej rosyjskiej rzeczywistości. W tym dążeniu do zrozumienia i uzyskania okazji do nakreślenia działań leżała kolejna cecha Zgromadzenia. Nie promowało ono swojej marki i nie kojarzyło się z żadną sferą aktywności obywatelskiej – prawami człowieka, środowiskiem czy jakąkolwiek inną. Pod wieloma względami efektywność działania struktur pozarządowych wynikała ze wsparcia udzielanego na poziomie idei i ekspertyz przeprowadzanych w regionach Rosji poprzez stronę www.civitas.ru i czasopismo o tej samej nazwie.

Grupa informacyjna Zgromadzenia publikowała skrót prasowy „Biznes, rząd, społeczeństwo – nowa sytuacja w Rosji” («Бизнес, власть, общество – новая ситуация в России»), poświęcony społecznej odpowiedzialności biznesu⁹³. Działalność Zgromadzenia stała się możliwa, dzięki zaangażowaniu takich śro-

⁸⁹ Общероссийское общественное движение «За здоровую Россию», [on-line:] http://zdravros.ru/?utm_source=restate.ru – 17 II 2019.

⁹⁰ Союз журналистов России, [on-line:] <http://www.ruj.ru/> – 17 II 2019.

⁹¹ Фонд Защиты Гласности, [on-line:] <http://www.gdf.ru/> – 17 II 2019.

⁹² Е. В. Ковалевская, Клуб «Народная ассамблея», «Неприкосновенный запас» 2004, № 5(37), [on-line:] <http://magazines.russ.ru/nz/2004/37/kl18.html> – 17 II 2019.

⁹³ Ibidem.

dowisk i ich liderów stanowiących pozarządowy sektor niekomercyjny, z których doświadczeń mogli korzystać zarówno przedstawiciele instytucji społeczeństwa obywatelskiego, jak również decydenci. Stanowiła też załączek dla wypracowania szerszej platformy porozumienia w zakresie współkształtowania przez różne podmioty – państwowe i pozapaństwowe – nowej strategii rozwoju państwa poprzez recepcję koncepcji polityki publicznej.

Ostatecznie po zakończeniu prac Forum Obywatelskiego (2001 rok) ukształtowało się środowisko, którego głównym celem stało się

bycie alternatywnym źródłem informacji na temat działalności społecznych organizacji *non profit*, które, mając do czynienia z problemami o znaczeniu społecznym, czasami osiągają wyjątkowe wyniki; służyć jako platforma łącząca wysiłki obywateli i organizacji, które chronią prawa i bronią interesów obu grup zrzeszających ludność i poszczególne osoby; zapewnienie możliwości porozmawiania z tymi, którzy mają coś do powiedzenia; w miarę możliwości odgrywanie roli inkubatora dla polityków nowego pokolenia o nastawieniu społecznym⁹⁴.

Inicjatywa z 2000 roku okazała się bardzo korzystną dla formułującego się na nowo w zgoła odmiennych od dotychczasowych realiach pozarządowego sektora niekomercyjnego. Dzięki niej nowo powstające organizacje mogły czerpać wzorce w zakresie struktury, organizacji, strategii czy zarządzania, ale także otrzymały dostęp do informacji odnośnie do położenia prawnego-organizacyjnego sektora społecznego w Rosji. Chociaż samo Zgromadzenie Narodowe już nie zbiera się, to wywołało długofalowe skutki, które przetrwały do dzisiaj.

Zinstytucjonalizowanie społeczeństwa obywatelskiego w Rosji w procesie centralistycznie zorientowanej modernizacji władzy stało się pilną potrzebą. Świadomość nieuchronności tak zorientowanej taktyki wobec sektora pozarządowego pojawiła się zwłaszcza po powstaniu wspomnianego już uprzednio Narodowego Zgromadzenia, jak również po zakończeniu I Forum Obywatelskiego. Ostatnią rzeczą, której życzyliby sobie nowi decydenci, byłaby konsolidacja środowisk znajdujących się poza kontrolą państwa, które w każdej chwili mogłyby przyjąć kurs antyrządowy. W interesie zatem ekipy rządzącej było przycięcie takiej strategii działania, w wyniku której pozarządowy sektor niekomercyjny zostałby początkowo rozbity, następnie „zinwentaryzowany”, a w konsekwencji całkowicie podporządkowany organom władzy państwowej. W 2006 roku większość z tych zadań została wykonana, zatem przystąpiono do budowy „własnego pozarządowego sektora niekomercyjnego”, który stałby się rzecznikiem w pierwszej kolejności interesów państwowych, a potem dopiero pozostałych. Musiały również zostać

⁹⁴ CIVITAS.RU. Ресурс гражданского общества. Альтернативный источник информации о деятельности некоммерческих общественных организаций, партий, профессиональных и творческих союзов, бизнеса, [on-line:] <https://civitas.ru/> – 17 II 2019.

powołane do życia instytucje pośredniczące w kontaktach pomiędzy obywatelami a strukturami państwowymi. Ostatnią kwestią związaną z instytucjonalizacją sektora społecznego na nowych warunkach pozostało pozyskanie do współpracy przedstawicieli dotychczasowych środowisk tworzących najstarszą gałąź sektora pozarządowego – szeroko rozumianego ruchu obrony praw – obrońców praw człowieka. Intencją rządzących, czego należy mieć świadomość, nie była jednak budowa społeczeństwa obywatelskiego na bazie zachodniego liberalnego wzorca, ponieważ uważano, że promowany przez nich system aksjologiczny stoi w sprzeczności z tradycyjnymi rosyjskimi wartościami. Celem stało się pozyskanie przychylnego stanowiska dla działań władz ze strony *prawozaszczytników*, by w ten sposób przekazać Zachodowi informację o postępującej stabilizacji państwa i konsolidacji społeczeństwa wokół nowego ośrodka władzy. Obrońcy praw człowieka byli osobami rozpoznawalnymi w świecie, toteż wielce pożądanym ich zaangażowanie w działania inicjowane przez struktury państwowe. Na tym tle w 2006 roku do życia zostało powołanych kilka następujących instytucji: Izba Społeczna Federacji Rosyjskiej, rady społeczne na poziomie organów wykonawczych władz federalnych, regionalnych i municypalnych, społeczne izby działające przy szefach podmiotów FR, społeczne komisje obserwacyjne/monitorujące (*общественные наблюдательные комиссии*).

Instytucje te zorganizowane zostały na bazie ustawy federalnej o Izbie Społecznej Federacji Rosyjskiej i powołane do wypełniania funkcji doradczo-konsultacyjnych wobec organów państwowych szczebla federalnego, w podmiotach FR, regionalnego i municypalnego. Głównym zadaniem tego odgórnie powoływanego ciała jest zapewnienie współdziałania obywatelom Federacji Rosyjskiej oraz stowarzyszeniom społecznym, związkom zawodowym, twórczym związkom zawodowym, stowarzyszeniom pracodawców, stowarzyszeniom zawodowym, a także innym organizacjom niekomercyjnym stworzonym do reprezentowania i ochrony interesów grup zawodowych i społecznych

z federalnymi organami władzy państwowej, organami władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej i organami samorządu lokalnego w celu uwzględniania potrzeb i interesów obywateli Federacji Rosyjskiej, obrony praw i wolności obywateli Federacji Rosyjskiej oraz praw stowarzyszeń społecznych i innych organizacji niekomercyjnych w toku kształtowania i realizacji polityki państwa, jak również w celu sprawowania kontroli społecznej nad działalnością federalnych organów władzy wykonawczej, organów władzy wykonawczej podmiotów Federacji Rosyjskiej i organów samorządu lokalnego oraz w celu ułatwienia realizacji polityki państwa w zakresie zapewniania praw człowieka w miejscach przymusowego zatrzymania (art. 1)⁹⁵.

⁹⁵ *Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» от 04.04.2005 № 32-ФЗ (последняя редакция)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52651/ – 17 II 2019.

Zadania Izby Społecznej FR oraz bliźniaczych instytucji na niższych szczeblach struktury terytorialnej państwa stanowią bardzo istotną część ustawodawstwa odnoszącego się do uczestnictwa obywateli i organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego w procesie zarządzania państwem. W nich bowiem zapisane zostały obowiązki wobec struktur władzy państwowej, których zrealizowanie przekać winno się na podniesienie efektywności funkcjonowania państwa. Od tej pory te instytucje społeczeństwa obywatelskiego miały stać na straży:

1. uczestnictwa obywateli i niekomercyjnych stowarzyszeń społecznych w procesach zarządzania państwem poprzez ich promowanie i zachęcanie oraz wspieranie i inicjowanie działań o znaczeniu ogólnorosyjskim, zmierzających do realizacji konstytucyjnych praw, wolności i zgodnych z prawem interesów obywateli i stowarzyszeń;
2. przeprowadzanie społecznych ekspertyz projektów ustaw federalnych i projektów ustaw podmiotów Federacji Rosyjskiej, jak również projektów normatywnych aktów prawnych organów władzy wykonawczej Federacji Rosyjskiej i projektów aktów prawnych organów samorządu lokalnego;
3. sprawowanie kontroli społecznej nad działalnością Rządu Federacji Rosyjskiej, federalnych organów władzy wykonawczej, organów władzy wykonawczej podmiotów Federacji Rosyjskiej i organów samorządu lokalnego, jak również nad przestrzeganiem wolności słowa w środkach masowego przekazu (art. 2).

O poważnym podejściu do określonych w ustawie o Izbie Społecznej celów i zadań nałożonych na instytucje społeczne świadczy fakt, iż do każdej ze wskazanych funkcji ustawodawca przygotował osobną ustawę rangi federalnej. W ustawodawstwie znalazły się uprzednio wspomniane normy prawne, takie jak ustawy o kontroli społecznej (2014), o niezależnej ocenie (2014), które w szczególności regulują wypełnianie przez pozarządowy sektor niekomercyjny funkcji i zadań.

Kolejnymi instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, o których można powiedzieć, że stanowią ciała pośredniczące w relacjach pomiędzy władzą państwową a obywatelami, są rady ds. przeciwdziałania korupcji, społeczne komisje monitorujące przestrzeganie praw człowieka w miejscach przymusowego zatrzymania. Także w odniesieniu do nich ustawodawca zatroszczył się o prawne zabezpieczenie ich działalności, poruczając im określone zadania do wypełnienia. W ten sposób w 2010 roku ustawodawstwo rosyjskie uzupełnione zostało o rozporządzenie Rady Ministrów o niezależnej ekspertyzie antykorupcyjnej⁹⁶.

⁹⁶ *Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проек-*

Problem walki z korupcją znajduje się w szeregu naczelnych kwestii, z którymi od lat usiłuje poradzić sobie władza w Rosji. Świadczą o tym ratyfikowane akty prawa międzynarodowego ukierunkowane na zwalczanie korupcji, liczne federalne akty prawne, programy ds. walki z korupcją, przygotowywane przez centralny ośrodek władzy, a zawierające liczne wskazania co do prowadzenia strategii walki z korupcją. Obecnie kierunki, sposoby i strategia walki z korupcją znajdują się w przygotowywanym specjalnie co dwa lata federalnym programie „Narodowy Plan Antykorupcyjny” (*Национальный план противодействия коррупции*). Jest to systemowy dokument programowy mający na celu zwalczanie korupcji i jej zapobieganie, zatwierdzony przez prezydenta Federacji Rosyjskiej. Pierwszy taki plan zatwierdzony został przez prezydenta Federacji Rosyjskiej Dmitrija A. Miedwiediewa 31 lipca 2008 roku. Do chwili obecnej wydano go sześć razy – w latach 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 i 2018. Obecnie obowiązuje Narodowy Plan Antykorupcyjny na lata 2018–2020, zatwierdzony przez prezydenta Federacji Rosyjskiej Władimira W. Putina 29 czerwca 2018 roku⁹⁷.

Głównym celem tego dokumentu jest koordynacja działań na rzecz walki z korupcją w Rosji. Narodowy Plan Antykorupcyjny jest pismem ramowym służącym do wdrażania wewnętrznych planów antykorupcyjnych. Wszystkie oddziały władz federalnych i regionalnych, organizacji społecznych i mediów zostały powołane na wykonawców planu krajowego. Szczegółowe cele zwalczania korupcji znajdują odzwierciedlenie na liście środków zaproponowanych w obecnie obowiązującym Narodowym Planie Antykorupcyjnym.

Jednym ze sposobów zwalczania procederu korupcji stało się zaangażowanie do tych działań społeczeństwa na drodze powoływanych licznie instytucji społecznej kontroli, do uprawnień których należy także troska o zwalczanie korupcji. Na ten temat wypowiedziała się Izba Społeczna FR. Jej przedstawiciele wzięli udział w pracach okrągłego stołu na temat „Społeczna kontrola przeciwko korupcji w państwowych organach: strategia i metody” (*«Общественный контроль против коррупции в органах государственной власти: стратегия и методы»*). W trakcie debaty podkreślono, że zjawisko korupcji dotyczy nie tylko organów władzy państwowej czy municypalnej, ale także instytucji komercyjnych. Zwrócono uwagę, że najskuteczniejsze w walce z tego rodzaju przestępstwami są organizacje społeczne, media oraz grupy inicjatywne tworzone oddolnie przez obywateli (*grass roots*). Wspólną cechą tych środowisk jest niezgoda na tolerowanie zjawiska korupcji. W tym względzie powinien zostać wypracowany model porozumienia pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi podmiotami, który

тов нормативных правовых актов»), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98088/ – 20 II 2019.

⁹⁷ Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_301352/ – 20 II 2019.

ostatecznie uzyskałby sankcję prawną. Dotyczyć to oczywiście miało nie tylko struktury federalnej władz, ale także układu regionalnego⁹⁸.

Chociaż problem korupcji nie odnosi się wyłącznie do państwa rosyjskiego, ale jest problemem trawiącym wszystkie państwa, to jednak w uwarunkowaniach rosyjskich działania podejmowane na rzecz jej zwalczania zorientowane są w pierwszym rzędzie na wzmocnienie centralistycznego ośrodka władzy państwowej. Nie może ująć uwadze, że strategia walki z korupcją prowadzi wprost do rozciągnięcia kontroli państwowej nad coraz to innymi sferami aktywności społecznej. Dla rosyjskich decydentów jest to doskonała okazja do „zinwentaryzowania” i uporządkowania także sfery współpracy instytucji państwowych, biznesowych i społecznych w taki sposób, ażeby odpowiadała wyobrażeniom obecnie rządzącej władzy w Rosji. Chociaż intencje i pobudki rządzących są jak najbardziej słuszne – podniesienie efektywności zarządzania państwem – to jednak w sytuacji, kiedy przestępstwo korupcji jest dopuszczane i akceptowane przez wszystkich uczestników życia społeczno-politycznego i gospodarczego, pojawia się obraz rzeczywistości daleki od oczekiwanego. Źródła tego stanu rzeczy tkwią nie tylko w nadal żywej kulturze politycznej charakterystycznej dla minionej epoki czy „zwyczajach” odziedziczonych również po wcześniejszych doświadczeniach, ale przede wszystkim podyktowane są trudnościami w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych przez mieszkańców Federacji Rosyjskiej. Odejście od tego „sposobu załatwiania” różnych rzeczy jest sprawą nader trudną i wymaga wysiłku od każdej ze stron gry politycznej. Z tego faktu zdają sobie sprawę decydenci rosyjscy, stąd zainicjowany już w 2006 roku proces systemowej walki z korupcją przy „aktywnym” uczestnictwie i wsparciu ze strony obywateli, mediów i organizacji społecznych.

Do podstawowych form współpracy pomiędzy strukturami państwa a pozarządowym sektorem niekomercyjnym w zakresie współzarządzania państwem należą: wysłuchania społeczne (*публичные слушания*), społeczna ekspertyza (*общественная экспертиза*), w tym antykorupcyjna, zbiorcze platformy dyskusyjne (*коллективные «переговорные площадки»*), w tym fora obywatelskie (*гражданский форум*). Czynnikiem, który wzmacnia jednak społeczne zaangażowanie w ten proces, jest dostęp do Internetu, dający nie tylko możliwość nieocenzurowanego nagłośniania problemów, ale stający się skutecznym narzędziem samoorganizacji ludzi w przypadkach spontanicznego tworzenia inicjatyw obywatelskich w celu rozwiązywania ostrych istotnych społecznie problemów.

Działalność na tym polu struktur państwowych zorientowana jest na wypracowanie takiego *modus vivendi* z sektorem społecznym, który przejąłby na siebie główne zadania, z którymi nie radzi sobie aparat państwowy. W ich szeregu

⁹⁸ «Необходимо расширять общественный контроль в сфере противодействия коррупции» – Владимир Винницкий, Общественная палата Российской Федерации, [on-line:] <https://www.oprf.ru/ru/press/news/2018/newsitem/46272> – 20 II 2019.

znajdują się obrona praw konsumentów, niezależna antykorupcyjna ekspertyza, właściwa kontrola społeczna i niezależna społeczna ocena jakości usług świadczonych przez instytucje państwowe. Postulaty te legły u podstaw zapowiadanej już w 2000 roku modernizacji państwa, która jest nadal realizowana w dzisiejszej Rosji, w oparciu o rodzime praktyki, tradycje i doświadczenia. Stanowi, co warto podkreślić, odzwierciedlenie strategii rozwoju, który odbiega od standardów zachodnich – demokratycznych – utrwalając tym samym autorytarne rozwiązania, i nie spełnia oczekiwań coraz większej liczby obywateli rosyjskich.

D. Praktyczne zastosowanie zasad współpracy

Podsumowując współpracę organów władzy państwowej z pozarządowym sektorem niekomercyjnym, trzeba stwierdzić, że bazowała ona i nadal opiera się na dwu przesłankach. Widoczne jest wsparcie ze strony władzy – przede wszystkim związane z funkcjonowaniem społecznie zorientowanych organizacji niekomercyjnych SO NKO. W tym zakresie znowelizowano bazę normatywno-prawną oraz zainicjowano stymulowanie rozwoju mechanizmów synergii trójsektorowej. Przy tym można zaobserwować rozwój kooperacji federalnych, regionalnych i municypalnych władz z instytucjami upoważnionymi do realizacji zadań prospołecznych w celu wdrożenia w życie wypracowanych rozwiązań.

Działanie w zakresie promowania inicjatyw obywatelskich zostało podjęte w 2000 roku, kiedy to eksperci opracowali strategię polityki państwa do 2010 roku na tym polu⁹⁹. Określała ona cele i zadania związane z rozwojem sektora społecznego. Od tego czasu zaszły znaczące zewnętrzne przekształcenia i jakościowe przeobrażenia, które wpłynęły na rozwój instytucji społecznych, zarówno lepiej, jak i gorzej. Osiągnięte rezultaty przedstawiono poniżej.

1. W zakresie formalizacji stosunków między sektorem pozarządowym a państwem na poziomie federalnym: a) odbyło się wiele forów obywatelskich (2001–2008, nowa fala – 2011 roku); b) utworzono Prezydencką Radę ds. Promowania Rozwoju Instytucji Społeczeństwa Obywatelskiego i Praw Człowieka (w 2004 roku), a od 2011 roku ustanowiono Prezydencką Radę Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i Praw Człowieka; c) utworzono Izbę Społeczną Federacji Rosyjskiej, która działa od 2006 roku.
2. W obszarze udzielenia pomocy niekomercyjnym organizacjom wspierającym rozwój społeczeństwa obywatelskiego przyjęto szereg regulacji prawnych, spośród których można wskazać na kilka najważniejszych: a) ustawa o celowym kapitale (2006)¹⁰⁰; b) koncepcja rozwoju dobroczynności i wolon-

⁹⁹ *Стратегия государственной политики в области содействия гражданским инициативам*, ред. А. Р. Севортьян, Е. А. Тополева, Центр стратегических разработок, Москва 2000.

¹⁰⁰ *Федеральный закон «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» от 30.12.2006 № 275-ФЗ (последняя редакция)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64939/ – 20 II 2019.

tariatu w Federacji Rosyjskiej (lipiec 2009¹⁰¹)¹⁰²; c) zmiany w rejestracji i sprawozdawczości organizacji nienastawionych na zysk (2010¹⁰³)¹⁰⁴; d) ustawa o społecznie zorientowanych organizacjach niekomercyjnych (kwiecień 2010)¹⁰⁵.

3. W zakresie finansowania działań organizacji pozarządowych (bezpośrednich i pośrednich): a) konkursy grantowe są realizowane przez organizacje niekomercyjne grantodawcze (granty prezydenckie, od 2007). Chociaż początkowo system grantów prezydenckich nie cieszył się zaufaniem społeczności organizacji pozarządowych ze względu na brak przejrzystości i jasności procedur konkurencyjnych, to jednak w trakcie jego funkcjonowania stał się instytucją, w której o środki na dalszą działalność ubiega się coraz więcej organizacji. Wynika to także z taktyki uniezależnienia rosyjskiego pozarządowego sektora niekomercyjnego od źródeł finansowania pochodzących z zagranicy; b) odbyło się szereg targów projektów społecznych i kulturalnych w okręgach i w poszczególnych regionach, zwłaszcza ze społecznymi fundacjami lokalnymi (w celu zaprezentowania projektów organizacji niekomercyjnych potencjalnym fundatorom; często łączyły się one z konkursem na skonsolidowany budżet); c) przygotowując program wsparcia dla ukierunkowanych społecznie organizacji niekomercyjnych, 900 mln rubli zostało przeznaczonych na sfinansowanie w 2011 roku federalnego programu zorientowanych społecznie organizacji nienastawionych na zysk; d) w wielu regionach wdrożono koncepcje municypalnych grantów i/lub zamówień, konkursów na skonsolidowany budżet.
4. W obszarze samoorganizacji i budowy sieci powiązań organizacji niekomercyjnych położono nacisk na: a) istnienie formalnych i nieformalnych stowarzyszeń organizacji niekomercyjnych o różnorodnych profilach działalności (tematycznych, geograficznych itp.); b) funkcjonowanie kodeksów etycznych

¹⁰¹ *Распоряжение Правительства РФ от 30.07.2009 № 1054-р «О Концепции содействия развитию благотворительной деятельности добровольчества в Российской Федерации»*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90313/ – 20 II 2019.

¹⁰² *Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2018 № 2950-р «Об утверждении Концепции развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года»*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314804/985421faba1da8d5a7dd327f05ae6cd5f9aa2c4c/#dst100009 – 20 II 2019.

¹⁰³ *Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 29.03.2010 № 72 «Об утверждении форм отчетности некоммерческих организаций»* (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 09.04.2010, регистрационный № 16857), (утратил силу), [on-line:] <http://base.garant.ru/12174989/> – 20 II 2019.

¹⁰⁴ *Приказ Минюста России от 16.08.2018 № 170 «Об утверждении форм отчетности некоммерческих организаций»* (Зарегистрировано в Минюсте России 05.09.2018 № 52073), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_306150/ – 20 II 2019.

¹⁰⁵ *Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ...*

- i innych formalnych i nieformalnych zasad samoregulacji organizacji *non profit* na różnych poziomach – od sektora jako całości (organizacje koordynujące, tzw. parasolowe) po poszczególne organizacje.
5. Na poziomie stworzenia mechanizmów badania opinii obywateli i ich stowarzyszeń na różnych poziomach przy podejmowaniu decyzji, powołane zostały instytucje: a. rady społeczne i ciała doradcze/konsultacyjne we wszystkich ministerstwach i departamentach. W wielu przypadkach okazują się one strukturami roboczymi, ale częściej – imitującymi, raczej zamkniętymi, ograniczonymi i niedziałającymi; b. rady powiernicze, rady monitorujące lub rady ekspertów samorządów lokalnych, a także regionalne izby społeczne; c. ekspercka grupa robocza opracowująca propozycje reform legislacyjnych (grupa Surkowa). Opracowano procedurę przeprowadzania wysłuchań społecznych/publicznych (ale jest ona stosowana bardzo selektywnie, zarówno tematycznie, jak i regionalnie). Centra analityczne zostały utworzone jako niezależne pozarządowe organizacje *non profit*, które zajmują się analizą i rozwojem polityki społecznej i gospodarczej.
 6. W zakresie samoorganizacji obywateli w miejscu zamieszkania: a) przyjęto przepisy dotyczące samorządu lokalnego, jasno określając uprawnienia i funkcje władz lokalnych i terytorialnych; b) opracowano praktykę organizacji stowarzyszeń TOS i towarzystw właścicieli domów¹⁰⁶.

Ostatecznie, jak podsumowano w Raporcie Izby Społecznej FR o stanie społeczeństwa obywatelskiego opublikowanym za rok 2018, priorytetem dla społeczeństwa obywatelskiego jest realizacja projektów krajowych. Raport podkreśla, że *conditio sine qua non* sukcesu modernizacji narodowej jest „wzajemnie odpowiedzialne partnerstwo” władzy i społeczeństwa. Aby takie partnerstwo stało się rzeczywistością, społeczeństwo obywatelskie nie może ograniczyć się jedynie do monitorowania już podjętych decyzji, ale musi wymyślić własne inicjatywy i projekty. Tylko takie podejście zrekompensuje brak „ożywczych myśli i przełomowych rozwiązań” w programach resortowych¹⁰⁷.

Izba Społeczna, postrzegając swoją misję jako ułatwianie konstruktywnego dialogu między władzami a społeczeństwem oraz pomaganie społeczeństwu obywatelskiemu w artikulacji swoich interesów, umieszczając je w konkretnych, możliwych do zrealizowania propozycjach, w odniesieniu do pozarządowego sektora niekomercyjnego, zauważyła wzrost wsparcia państwa dla trzeciego

¹⁰⁶ Экспертная группа № 16. Развитие общественных институтов, *Предварительные предложения для обновления Концепции социально-экономического развития России на период до 2020 года («Стратегия-2020»)*, s. 2–4 [on-line:] 2020strategy.ru/g16/documents/by_keyword/гражданское%20общество – 25 I 2014.

¹⁰⁷ Доклад ОП РФ о состоянии гражданского общества, Общественная палата Российской Федерации, [on-line:] <http://report2018.oprf.ru/ru/> – 20 II 2019.

sektora, zarówno w formie grantów prezydenckich, jak i poprzez zaangażowanie organizacji *non profit* w świadczenie usług socjalnych finansowanych z systemu budżetowego.

Na początku 2017 roku utworzono Prezydencki Fundusz Grantowy (*Фонд президентских грантов*), który przyznaje dotacje organizacjom *non profit* uczestniczącym w rozwoju instytucji społeczeństwa obywatelskiego. W 2017 roku Fundusz rozdzielił ponad 6 mld rubli na 3213 SO NKO¹⁰⁸. W 2018 roku przyznano 8 mld rubli w ramach programu grantów prezydenckich¹⁰⁹. Na kolejne lata 2019, 2020, i 2021 przyznano Funduszowi subwencję w następujących wysokościach: 8007,9 mln rubli, 8 014,1 mln rubli i 8014,1 mln rubli¹¹⁰. Ostatecznie dekretem prezydenta z 30 stycznia 2019 roku Prezydenckiemu Funduszowi Grantowemu przyznano rocznie subwencję pochodzącą z centralnego budżetu państwowego na każdy następny rok działalności¹¹¹.

W raporcie zwrócono uwagę, że jednym z priorytetów Izby Społecznej FR w 2018 roku było opracowanie mechanizmów przyciągania organizacji pozarządowych do świadczenia usług socjalnych. W tym obszarze osiągnięto widoczne rezultaty, ale istnieją również istotne niedociągnięcia – np. nie opracowano systemu ustalania cen dla zapewnienia organizacjom pozarządowym nowych rodzajów usług dla ludności.

Inną palącą kwestią okazała się potrzeba aktualizacji przepisów regulujących zakres działalności organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego. Ustawa o NKO przyjęta wiele lat temu w opinii działaczy społecznych jest moralnie przestarzała. Występuje brak prawnego rozróżnienia między niektórymi kategoriami organizacji pozarządowych, albowiem pod tą nazwą kryją się całkowicie różne organizacje – od ogólnorosyjskich po lokalne. Strukturyzacji trzeciego sektora powinna towarzyszyć reorganizacja statystycznego systemu rachunkowości: aby stworzyć działające programy rozwojowe, trzeba wiedzieć, po pierwsze, ile jest organizacji niekomercyjnych, po drugie, co robią i jakie mają możliwości, a po trzecie, ilu wolontariuszy aktywnie działa w sektorze społecznym¹¹².

¹⁰⁸ *Отчет Фонда президентских грантов о расходовании средств и об использовании иного имущества за 2017 год*, Министерство юстиции Российской Федерации, [on-line:] <http://unro.minjust.ru/Reports/66510901.pdf> – 20 II 2019.

¹⁰⁹ *Распоряжение Президента Российской Федерации от 19 февраля 2018 года № 32-рп*, [on-line:] <http://kremlin.ru/acts/bank/42834> – 20 II 2019.

¹¹⁰ *Федеральный закон от 29 ноября 2018 года № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»*, [on-line:] <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201811300026> – 20 II 2019.

¹¹¹ *Подписан Указ о грантах Президента на развитие гражданского общества, от 30 января 2019 года*, [on-line:] <http://kremlin.ru/events/president/news/59753> – 20 II 2019.

¹¹² *Доклад ОП РФ о состоянии гражданского общества...*

Sporo uwagi członkowie Izby Społecznej FR poświęcili także działalności dobroczynnej, której jednym z najpoważniejszych problemów pozostaje brak zaufania społecznego. Według autorów raportu 11,4% respondentów ma zaufanie do fundacji charytatywnych, 15,1% ufa pojedynczym organizacjom i 39,5% stanowią ufający tym organizacjom, których działania mogą osobiście zweryfikować, a 16,1% respondentów wyraziło pogląd, że zdecydowanie nie ufają organizacjom charytatywnym. Odpowiedzią na wyżej zaprezentowane statystyki miałyby być stworzenie szerszych koalicji, takich, z którymi będą mogli identyfikować się obywatele – „potrzebujemy rejestrów organizacji godnych zaufania, które istnieją w innych krajach. Ale te rejestry powinny być tworzone wyłącznie przez organizacje, a nie z góry” – podsumowali autorzy raportu¹¹³.

Współpraca pomiędzy sektorem państwowym uosabianym przez organy władzy szczebli federalnego, regionalnego i municypalnego a pozarządowym sektorem niekomercyjnym w ramach tworzenia polityki publicznej dotyczyła działań ukierunkowanych na stworzenie płaszczyzny prawno-materialnej, która stać się miała bazą dla rozwoju trójsektorowego partnerstwa zorientowanego na modernizację państwa rosyjskiego. Fundament ów, o którym była mowa, został stworzony i legł u podstaw społecznego zaangażowania w proces nowoczesnego zarządzania państwem. Zainicjowana strategia modernizacji dla decydentów okazała się dużo bardziej wymagająca i trudniejsza do przeprowadzenia. Wraz z zachętami do oddolnej organizacji społecznej przekazali oni mieszkańcom sygnał, że wszystko zależy od nich samych. Trudność nie sprowadzała się jednakże do implementacji zasady liberalizmu zachodniego „im mniej państwa, tym lepiej”, ale wynikała z niemożności wywiązania się struktur państwowych ze swoich zobowiązań wobec obywateli. Narastające problemy z zaspokojeniem podstawowych potrzeb, którym towarzyszyły coraz śmielsze przypadki kryminalizacji życia publicznego (korupcja, samowola urzędników, nad którymi nikt nie sprawuje kontroli) przy braku przeciwdziałań ze strony władz, skutkować zaczęły narastającą frustracją i spadkiem zaufania społecznego nie tylko wobec biurokracji, ale również prezydenta. Nie mogło zatem zdziwić nikogo, że w ogłoszonym 20 lutego 2019 roku przez prezydenta Putina orędziu zmienione zostały priorytety. W szeregu postulatów o socjalnym charakterze pojawiły się w nim także propozycje ukierunkowane na poprawę położenia rosyjskich rodzin. Uznając rodzinę za gwaranta trwania narodu, skierowano w jej stronę postulaty zorientowane na:

- wzrost zasiłków na dzieci;
- tanie kredyty dla młodych małżeństw;
- tanie kredyty hipoteczne na budowę domów przez rodziny;
- ulgi podatkowe dla rodziców;

¹¹³ *Ibidem*.

- więcej dzieci, mniej podatków;
- program budowy przedszkoli.

Z kolei pakiet reform socjalnych obejmował dezyderaty na rzecz:

- radykalnej poprawy do 2043 roku bytu 19 mln Rosjan żyjących poniżej granicy ubóstwa;
- zmniejszenia bezrobocia;
- poprawy opieki zdrowotnej;
- podwyższenia pensji nauczycielom i lekarzom;
- wprowadzenia w szkołach szybkiego Internetu;
- skanalizowania wielu miejscowości.

Na liście obietnic znalazły się też:

- reforma edukacji;
- programy ekologiczne;
- projekty kulturalne;
- budowa wiejskich centrów kultury;
- rewaloryzacja rent i emerytur, z wyrównaniem od początku 2019 roku (co było postulatem najważniejszym, albowiem to właśnie za poparcie reformy emerytalnej podwyższającej wiek emerytalny prezydent jest najbardziej krytykowany)¹¹⁴.

Dla współpracy z pozarządowym sektorem niekomercyjnym wolta strategii polityki wewnętrznej nie będzie oznaczać jakościowej zmiany. Organizacje zostaną współ ze strukturami wszystkich szczebli federalnego, regionalnego i municypalnego zaprężone do aktywności na rzecz wypełnienia tego dość rozdmuchanego planu socjalnego. Wszelkie próby przeciwstawienia się obranej taktyce przez rządzących wzmogą jedynie administracyjny nacisk, tak aby nikt nie kwestionował zapowiedzianych reform. Będzie też możliwe do zaobserwowania przeobrażanie się układu stosunków z konfrontacyjnego czy ignorowania na ułożonych relacji partnerskich. Świadomość, że pozarządowy sektor niekomercyjny w wielu przypadkach nie tylko wspomóże, ale przede wszystkim wyręczy organy władzy państwowej, stać się może tym bodźcem, który w najbardziej bezpośredni sposób wymusi przemodelowanie wzajemnych relacji. Uzależnione w coraz poważniejszym stopniu organizacje mogą się pokusić o wywalczenie swoistego rodzaju swobody działalności, co w praktyce może doprowadzić do redefinicji nie tylko zadań organów władzy państwowej, regionalnej czy municypalnej, ale także stosunku samych obywateli zarówno wobec organów władzy, polityków i ich strategii, jak i przede wszystkim do siebie jako podmiotów polityki.

¹¹⁴ В. В. Путин, *Послание Президента Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 года*, [on-line:] <http://kremlin.ru/events/president/news/59863> – 21 II 2019.

2. Współpraca w zakresie realizacji zadań polityki publicznej

Płaszczyzna druga, zakładająca współpracę pozarządowego sektora niekomercyjnego ze strukturami władzy państwowej w zakresie realizacji zadań polityki publicznej, bazuje na trzech obszarach:

1. zadania polityki publicznej z wykorzystaniem form finansowych;
2. zadania polityki publicznej z wykorzystaniem form niefinansowych;
3. partnerstwo projektowe w realizacji zadań polityki publicznej¹¹⁵.

1. Realizacja zadań polityki publicznej z wykorzystaniem form finansowych

Wychodząc z założenia, że finanse organizacji *non profit* to relacje ekonomiczne o charakterze pieniężnym, wynikające z tworzenia i wykorzystania funduszy, związane z realizacją społecznie znaczących działań tych organizacji, to stwierdzić należy, że po pierwsze, organizacje nie zarabiają samodzielnie, tak jak komercyjne, i nie mają stałych odliczeń w postaci zobowiązania do płatności, takich jak państwowe. Istotne wydają się pytania o to, kto finansuje ich działalność oraz w realizacji czyich interesów wykorzystują pozyskane fundusze.

W procesie prowadzenia działalności organizacje *non profit*, w zależności od udzielanego im wsparcia ekonomicznego, można zdiagnozować następujące stosunki finansowe.

Tabela 31. Kategorie reprezentowanych stosunków finansowych

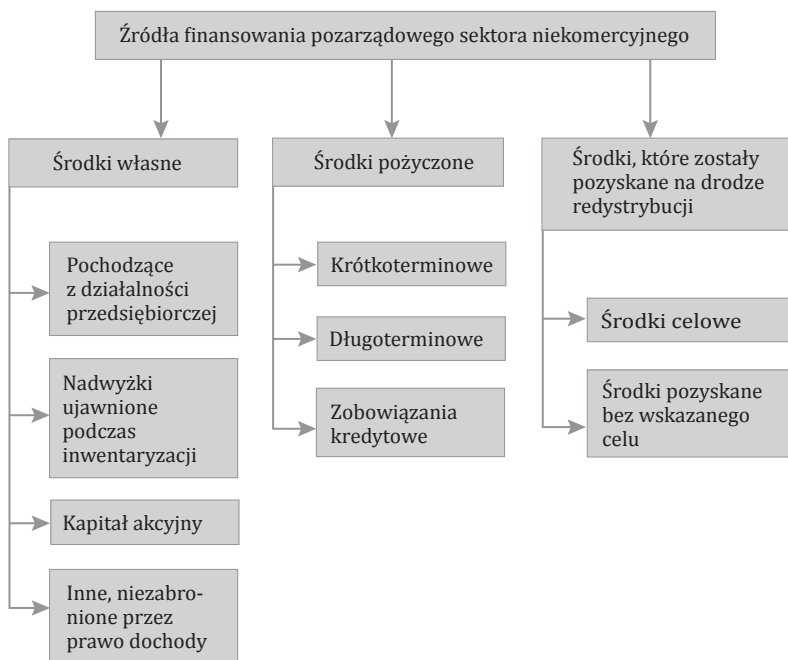
Podmioty ekonomicznego wsparcia	Stosunek do NGO
organy władzy państwowej	otrzymywanie alokacji budżetowych, środków państwowych funduszy pozabudżetowych i ich celowe wykorzystanie do realizacji ustawowych działań, płatności ustalonych podatków i innych obowiązkowych opłat na rzecz budżetu centralnego i państwowych funduszy pozabudżetowych
organizacje i osoby fizyczne	otrzymywanie od nich różnych funduszy w postaci: wkładów założycielskich, składek członkowskich i udziałów, celowych dobrowolnych przelewów, w tym dotacji i darowizn, które zostaną wykorzystane do realizacji celów przewidzianych w statucie
osoby fizyczne i prawne	czerpanie dochodów z działalności gospodarczej i ich wykorzystanie do celów przewidzianych w statucie
personel, pracownicy NGO	naliczanie i wypłata wynagrodzeń, premii, pomocy materialnej i zapewnianie innego wsparcia społecznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: C. В. Барулин, *Финансы. Учебник*, «Издательство КноРус», Москва 2015, ss. 529–530.

¹¹⁵ *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych...*

Klasyfikacja stosunków ekonomicznych powyższych grup zależy od specyfiki organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego, na którą to specyfikę składają się formy organizacyjno-prawne, cele, reżim i źródła finansowania działalności ustawowej. Wymienione osobliwości charakteryzują kształtowanie się i wykorzystywanie pozyskanych zasobów finansowych przez różnego autoramentu formacje społeczne. Przez pojęcie środków finansowych organizacji *non profit* powszechnie rozumie się agregat dochodów pieniężnych, wpływów zewnętrznych i oszczędności posiadanych przez organizację, które są przeznaczone do wykonywania działalności statutowej organizacji *non profit*, w tym: wypełniania zobowiązań wobec podmiotów gospodarczych, finansowania ponoszonych kosztów, wynagradzania personelu, a także na dalszy rozwój samoorganizacji.

Rysunek 6. Źródła finansowania pozarządowego sektora niekomercyjnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie: С. В. Барулин, *Финансы. Учебник*, «Издательство КноРус», Москва 2015, сс. 530–534.

Z racji wypełniania przez finansowanie trzech głównych funkcji: 1. tworzenia, utrzymania optymalnej struktury i budowania zdolności organizacji, 2. zapewnienia bieżącej działalności finansowej i gospodarczej, 3. zapewnienia interakcji organizacji z państwem nieodzownym wydaje się zwrócenie uwagi na źródła tego

finansowania. Zestawienie źródeł finansowania dopuszczalnych przez prawo rosyjskie przedstawiono na rysunku 6.

Powyższy schemat ukazuje źródła finansowania organizacji *non profit*, które obejmują fundusze własne (*собственные средства*), pożyczone środki (*заемные средства*), a także te, które zostały pozyskane na drodze redystrybucji (*средства, которые поступили в порядке перераспределения*). Fundusze własne stanowi kapitał, który organizacje pożytkują na prowadzenie swojej podstawowej działalności. Obejmuje on środki pochodzące z działalności gospodarczej, nadwyżki zidentyfikowane podczas inwentaryzacji (*излишки, которые выявлены при инвентаризации*), kapitał własny (*уставный капитал*) i inne dochody, które nie są zabronione przez prawo. Fundusze pożyczone (*заемные средства*) są zasobami pieniężnymi pożyczonymi na określony czas i podlegają spłacie wraz z odsetkami. Kapitał ten obejmuje krótkoterminowe pożyczone środki (*краткосрочные заемные средства*), długoterminowe pożyczone środki (*долгосрочные заемные средства*) i zobowiązania (*кредиторская задолженность*). Pieniądze otrzymane w wyniku redystrybucji (*денежные средства, которые поступили в порядке перераспределения*) rozdzielone są z kolei na celowe fundusze (*целевые средства*) i środki bez określania celu przeznaczenia (*средства, поступившие без указания цели использования*)¹¹⁶.

Narzędziem, za pomocą których realizowane jest wsparcie finansowe ze strony państwa na rzecz organizacji niekomercyjnych, jest grupa instytucji, które bezpośrednio dostarczają środki finansowe podmiotom trzeciego sektora, innymi słowy mówiąc, przynależą do grupy środków celowych. Instytucje odpowiadają za wdrażanie decyzji politycznych podejmowanych przez decydentów. W postaci takich właśnie narzędzi mogą występować albo instytucje państwowe uosabiane przez organy władzy wykonawczej, albo różne struktury niepaństwowe.

Fundusze celowe z kolei są podzielone na:

1. Środki budżetowe. Przewidziane w liście budżetowej dla beneficjenta lub zarządzającego nimi. W praktyce rosyjskiej występują następujące formy wsparcia finansowego państwa na rzecz organizacji *non profit*: 1) granty – fundusze celowe, które są świadczone bezpłatnie i nieodwołalnie dla realizacji konkretnych celów, a także projektów; powinny one mieć na celu tworzenie i dostarczanie dóbr publicznych, zapewnienie wsparcia społecznego, realizację profesjonalnych i publicznych interesów określonych grup ludności; 2) subsydia – środki przekazane przez państwo na inne budżety, podmioty prawne i osoby fizyczne na zasadzie finansowania udziałowego ukierunkowanych wydatków; 3) stosunki kontraktowe – takie relacje, które charakteryzują się dostawą towarów, świadczeniem usług, wykonaniem robót na potrzeby państwa.
2. Kapitał docelowy. Przeznaczony do celów niekomercyjnych – na finansowanie organizacji edukacyjnych, medycznych, kulturalnych, sportowych i innych.

¹¹⁶ С. В. Барулин, *Финансы. Учебник*, «Издательство КноРус», Москва 2015, сс. 530–534.

3. Fundusze na niektóre programy i projekty.
4. Fundusze na realizację statutowych działań organizacji *non profit*¹¹⁷.

W rzeczywistości rosyjskiej najbardziej efektywnym instrumentem realizacji zadań polityki publicznej zleczanych przez struktury władzy państwowej pozarządowemu sektorowi niekomercyjnemu są fundusze celowe. Nadrzedną przesłanką decydującą o tym, iż są one najbardziej wpływowym narzędziem wsparcia finansowego, bez którego nie jest możliwe funkcjonowanie pozarządowego sektora niekomercyjnego, pozostaje fakt, iż w roli grantodawców występują tu poszczególne organy państwowe. Do grona tych struktur organów państwowych, w których gestii leży udzielanie pozarządowemu sektorowi niekomercyjnego wsparcia, należą:

1. urząd prezydenta FR;
2. Ministerstwo Rozwoju Ekonomicznego Rosji (*Министерство экономического развития Российской Федерации – Минэкономразвития РФ*);
3. Ministerstwo Kultury Rosji (*Министерство культуры Российской Федерации – Минкультуры РФ*);
4. Ministerstwo Nauki Rosji (*Министерство образования и науки Российской Федерации – Минобрнауки РФ*);
5. Ministerstwo Pracy Rosji (*Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации – Минтруд РФ*);
6. Ministerstwo Sportu Rosji (*Министерство спорта Российской Федерации – Минспорт РФ*);
7. Ministerstwo Zdrowia Rosji (*Министерство здравоохранения Российской Федерации – Минздрав РФ*);
8. Ministerstwo Rosyjskiej Federacji ds. Obrony Cywilnej, Nadzwyczajnych Sytuacji i Likwidacji Skutków Klęsk Żywiolowych (*Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – МЧС России*);
9. Federalna Służba FR ds. Kontroli Obrotu Narkotykami (*Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков – ФСКН России*);
10. Agencja Federalna ds. Pracy i Masowej Komunikacji (*Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям – Роспечать*);
11. Agencja Federalna ds. Młodzieży (*Федеральное агентство по делам молодежи – Росмолодежь*)¹¹⁸.

¹¹⁷ Т. П. Сацук, И. А. Полякова, О. С. Ростовцева, *Бухгалтерский финансовый учет и отчетность. Учебное пособие*, Издательство «КноРус», Москва 2014, ss. 178–209.

¹¹⁸ *Доклад о деятельности и развитии СОНКО в 2015 году*, 2016, [on-line:] <http://nko.economy.gov.ru/portalnews/read/2934> – 30 I 2019; *Ежегодный доклад о деятельности и развитии СОНКО за 2016 г.*, 2017, [on-line:] <http://nko.economy.gov.ru/PortalNews/Read/3833> – 30 I 2019; *Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций*, 2018, [on-line:] <http://nko.economy.gov.ru/PortalNews/Read/4439> – 30 I 2019.

O tym, że bez dotacji państwowych sektor społeczny nie byłby w stanie sam sobie poradzić, świadczą dotacje przekazane na ten cel w latach 2014–2017. Zestawienie wysokości dotacji przekazanych w latach 2014–2017 wraz z liczbą samych beneficjentów zawiera tabela 32.

Tabela 32. Finansowanie SO NKO z budżetu federalnego w latach 2014–2017

Organy władzy FR udzielające wsparcia finansowego SO NKO	Rozmiar finansowego wsparcia w tys. rubli			
	2014	2015	2016	2017
zarządzanie sprawami prezydenta FR (Fundusz Grantów Prezydenckich)	2 698 000	4 228 200	4 228 200	6 653 841
ministerstwa i departamenty	1 550 251,8	2 980 435,2	4 855 454	6 263 392
liczba SO NKO, które otrzymały wsparcie finansowe	6037	5762	1768	3688
ogół dofinansowania	4 284 251,8	7 208 635,2	9 083 654	12 917 233

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Л. И. Никовская, *Гражданское общество как фактор развития*, [w:] *Публичная политика. Институты, цифрование, развитие*, ред. Л. В. Сморгун, Издательство «Аспект Пресс», Москва 2018, s. 157.

Realizacja zadań polityki publicznej przez pozarządowy sektor niekomercyjny z wykorzystaniem zasobów finansowych stanowi kluczowy element strategii zarządzania państwem, oparty na zasadzie decentralizacji państwa. Chociaż od początku 2000 roku mamy do czynienia z procesem centralizacji struktur państwowych, dotyczy on jednak wypracowania skutecznych mechanizmów zarządzania za pomocą pionowej struktury władzy, tak aby decyzja podjęta na samym jej szczycie została wykonana na samym jej dole. Ten tak zwany wertykalny układ relacji (*вертикаль власти*) gwarantować miał podniesienie efektywności funkcjonowania instytucji zarządzania, jednakże bez wsparcia ze strony horyzontalnych więzi modernizacja państwa nie byłaby możliwa. Stąd działania podejmowane przez decydentów na rzecz decentralizacji państwa prowadzić miały nie do ułożenia zrównoważonych stosunków tych relacji (wertykalnych i horyzontalnych), ale w praktyce do przerzucenia na barki instytucji działających w terenie odpowiedzialności za wypełnianie zadań narzucanych im odgórnie przez rządzących. W tym też celu już w 1995 roku przyjęto ustawę federalną o samorządzie terytorialnym, czyniąc zeń nie tylko horyzontalny element struktury władzy państwowej, ale przede wszystkim instytucje, które jako samodzielne i prowadzone na własną odpowiedzialność działalności ludności bezpośredniej lub za pośrednictwem organów samorządu lokalnego wezmą na

siebie ciężar rozwiązywania spraw lokalnych, mając na uwadze interesy ludności, jej historyczne i lokalne tradycje¹¹⁹.

Samorząd terytorialny jako jedna z podstaw ustroju konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej został zaprzęgnięty do realizacji zadań polityki publicznej przy wykorzystaniu zarówno środków finansowych, jak i niefinansowych. Udział struktur samorządowych w wypełnianiu zadań stał się możliwy dzięki odpowiednio wypracowanej podstawie prawnej, która gwarantuje przekazywanie z centralnego ośrodka decyzyjnego odpowiednich środków na zaspokojenie działalności struktur samorządowych, w tym także na realizację zadań w zakresie udzielania wsparcia pozarządowemu sektorowi niekomercyjnemu.

W ten sposób na drodze legislacyjnej w odniesieniu do funkcjonowania organizacji sektora społecznego na każdym z poziomów organizacji państwa (federalnym, regionalnym czy municypalnym) stworzono gwarancje finansowe, materialne, logistyczne czy w zakresie zarządzania i zasobów kadrowych, które w konsekwencji miały skutkować podniesieniem poziomu skuteczności administrowania instytucji państwowych w całości, jak i w poszczególnych jednostkach terytorialnych.

W celu stworzenia mechanizmów prawnej ochrony interesów struktur społecznych instytucje państwowe i samorządowe wspierają organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego zgodnie z Kodeksem Cywilnym FR, stosując pełne lub częściowe ich finansowanie. W obowiązującym ustawodawstwie organy władzy państwowej udzielają w różnych formach pomocy ekonomicznej, w tym:

1. przyznają ulgi podatkowe, ulgi w opłatach celnych oraz innych opłatach i płatnościach tym organizacjom, które zostały utworzone „z myślą o osiągnięciu celów charytatywnych, oświatowych, kulturalnych i naukowych, w celu ochrony zdrowia obywateli, rozwijania kultury fizycznej i sportu oraz innych przewidzianych przez ustawodawstwo celów, z uwzględnieniem form organizacyjno-prawnych organizacji niekomercyjnych”¹²⁰;
2. przyznają ulgi z tytułu całkowitego lub częściowego zwalniania z opłat za korzystanie z majątku państwowego lub municypalnego;
3. umożliwiają składanie przez organizacje niekomercyjne na zasadach konkursowych państwowych i municypalnych zamówień publicznych;
4. umożliwiają nabywanie towarów, prac, usług związanych z zaspokajaniem państwowych i komunalnych potrzeb dzięki systemowi umów dotyczących realizacji zamówień towarów, prac, usług w zakresie zaspokojenia potrzeb państwowych i gminnych;

¹¹⁹ *Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ – 25 II 2019.

¹²⁰ *Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ...*

5. przyznają ulgi podatkowe obywatelom i osobom prawnym¹²¹;
6. udzielają wsparcia logistycznego i finansowego organizacjom filantropijnym na zasadach określonych przez odpowiednie władze państwowe i municypalne;
7. udzielają wsparcia finansowego programom realizowanym przez organizacje charytatywne;
8. zapewniają organizacjom charytatywnym możliwość korzystania z własności państwowej lub samorządowej bezpłatnie bądź na preferencyjnych warunkach¹²².

Na gruncie tak zdefiniowanych możliwości wsparcia dla pozarządowego sektora niekomercyjnego ze strony władz federalnych, regionalnych i municypalnych ustawodawca dał sposobność ubiegania się o pomoc w poniższych formach pomocy materialnej i finansowej.

1. GRANTY (ГРАНТЫ)

Są to środki pieniężne i inne rodzaje wsparcia, których przeniesienie na rzecz organizacji niekomercyjnych spełnia szereg warunków. Po pierwsze, granty są udzielane bezpłatnie i nie podlegają zwrotowi. Po drugie, granty można otrzymywać wyłącznie od obywateli rosyjskich (osób fizycznych), od organizacji niekomercyjnych oraz od organizacji zagranicznych i międzynarodowych, które ujęte zostały w wykazie zatwierdzonym postanowieniem Rady Ministrów z 28 czerwca 2008 roku o wykazie organizacji międzynarodowych, od których podatnicy mogą otrzymywać granty w postaci nieodpłatnej pomocy (*безвозмездная помощь*), a które nie podlegają opodatkowaniu i nie są brane pod uwagę do celów podatkowych w dochodach rosyjskich organizacji – grantobiorców¹²³. Po trzecie, przyznawane są dotacje na realizację konkretnych programów z zakresu edukacji, sztuki, kultury, zdrowia publicznego (obszarów – AIDS, narkomanii, onkologii dziecięcej, w tym hematologii, endokrynologii dziecięcej, zapalenia wątroby i gruźlicy), ochrony środowiska, ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, usług socjalnych dla ubogich i niechronionych społecznie kategorii obywateli, wychowania fizycznego i sportu (z wyłączeniem sportów zawodowych), a także

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² *Федеральный закон «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» от 11.08.1995 № 135-ФЗ (последняя редакция)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7495/ – 25 II 2019.

¹²³ *Постановление Правительства РФ от 28.06.2008 № 485 (ред. от 02.08.2010) «О перечне Международных и иностранных организаций, получаемые налогоплательщиками гранты (безвозмездная помощь) которых не подлежат налогообложению и не учитываются в целях налогообложения в доходах российских организаций – получателей грантов»*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_78003/ – 25 II 2019.

prowadzenia konkretnych badań naukowych. Po czwarte, dotacje są przyznawane na warunkach określonych przez udzielającego, przy czym obowiązkowo trzeba przekazywać koncesjodawcy sprawozdania z planowego wykorzystania grantu. Następujące dokumenty wskazują na otrzymanie dotacji: umowa, zlecenia płatnicze, wyciągi bankowe, dowody otrzymania kredytu.

Istnieją dwa rodzaje grantów: grant charytatywny (*благотворительный грант*) i grant państwowy (*государственный грант*). Grant może być definiowany jako celowy transfer funduszy od przyznającego środki do odbiorcy na swobodną realizację określonego społecznie użytecznego programu i na sporządzenie raportu z jego wykonania. Projekty te (programy) powinny mieć na celu tworzenie dóbr publicznych, zapewnienie wsparcia społecznego, realizację profesjonalnych i publicznych interesów określonych grup ludności.

2. SUBSYDIA (СУБСИДИИ)

Są to środki przekazane przez państwo na rzecz budżetów innego szczebla (regionalnego, municypalnego), podmiotom prawnym (wśród nich NGO), a także osobom fizycznym – pod warunkiem współfinansowania ukierunkowanych wydatków. Subsytia stanowią środki przyznane przez agencje rządowe bezpłatnie i udzielane są zwykle z pominięciem drogi konkursowej. Warunkiem ich przyznania jest dopasowanie formacji organizacji społecznej do pewnego zbioru kryteriów określonych przez organy państwowe. Organizacje społeczne mogą korzystać z subsydiów na pokrycie wydatków operacyjnych zgodnie z celami statutowymi.

3. UMOWY KONTRAKTOWE (КОНТРАКТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ)

Odnoszą się do zamówień realizowanych przez organizacje *non profit* na dostawę towarów, wykonanie robót budowlanych, świadczenie usług na potrzeby państwowe i gminne, które składane są przez władze państwowe różnego szczebla. Obecnie istnieją trzy rodzaje umów kontraktowych między władzami państwowymi (municypalnymi) a NGO: a) zawarcie umów państwowych (municypalnych) na podstawie art. 72 Kodeksu Budżetowego Federacji Rosyjskiej; b) rzeczywisty zwrot kosztów lub utraconych dochodów w związku z produkcją (sprzedażą) towarów, wykonywaniem pracy, świadczeniem usług, które w art. 78 obecnej wersji Kodeksu Budżetowego Federacji Rosyjskiej nazywa się subsydiami, ale nie umową kontraktową; c) zapewnienie dotacji organizacjom pozarządowym, które nie są instytucjami państwowymi (municypalnymi), zgodnie z art. 69.1 Kodeksu Budżetowego Federacji Rosyjskiej, w tym zgodnie z umowami (porozumieniami) dotyczącymi świadczenia przez te organizacje usług państwowych (municypalnych) czy wykonywania pracy przez osoby fizyczne i/lub podmioty prawne¹²⁴.

¹²⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 27.12.2018), [on-line:] [http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/) – 25 II 2019.

4. GWARANCJE ULG (ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЛЬГОТ)

Są one świadczone zarówno przez same organizacje *non profit*, jak i osoby fizyczne i prawne, które przekazują darowizny na korzyść organizacji trzeciego sektora.

Innymi instytucjami wspierającymi działalność trzeciego sektora na drodze przyznawania funduszy państwowych są tzw. pozarządowe niekomercyjne organizacje, których zadanie sprowadzało się do rozpisywania i przyznawania grantów prezydenckich (*НКО-операторы, грантооператоры*). System wspierania organizacji niekomercyjnych, którego „**grantoperatorzy**” („**grantodawcy**”) stali się kluczowym instrumentem, rozpoczął swoją działalność w 2005 roku, kiedy prezydent Władimir W. Putin na posiedzeniu Rady ds. Promocji Instytucji Społeczeństwa Obywatelskiego i Praw Człowieka stwierdził potrzebę opracowania mechanizmów wsparcia trzeciego sektora. W 2006 roku odbył się pierwszy konkurs na dystrybucję grantów prezydenckich. Lista zwycięskich organizacji została opublikowana w specjalnym rozporządzeniu prezydenta i wyniosła 1054 organizacje z różnych regionów Federacji Rosyjskiej¹²⁵.

Wprowadzenie systemu wsparcia państwa dla organizacji *non profit* stało się jednym z elementów całego procesu rozszerzania jego wpływów w dobie Putina na różne sfery życia społecznego. Gwałtowny spadek dochodów pochodzących z zagranicznych fundacji, który rozpoczął się na początku lat 2000, doprowadził do niedofinansowania trzeciego sektora, szczególnie zauważalnego na tle ogólnego wzrostu gospodarczego. Wiele organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego wycofało się z międzynarodowych sieci, gdzie regularnie otrzymywały wsparcie pieniężne i informacyjne oraz były zmuszone do reorientacji w celu interakcji z władzami. W tej sytuacji wprowadzenie wsparcia ze strony państwa rozwiązało problem kryzysu trzeciego sektora, ale jednocześnie zbliżyło sektor społeczny do państwa, zwiększyło kontrolę władzy nad sferą społeczną.

Od roku 2006 granty prezydenckie są dystrybuowane corocznie wśród organizacji *non profit* zaangażowanych w rozwój instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Początkowo operatorem konkursu była bezpośrednio Izba Społeczna Federacji Rosyjskiej. Jednak w 2007 roku system wsparcia państwa przeszedł istotne zmiany. Dotacje w wysokości ponad 1,2 mld rubli zostały rozdane przez operatorów NGO („grantoperatorów”) – sześć organizacji upoważnionych do przeprowadzania konkursów na granty m.in. stowarzyszenia społeczne. Każdy z tych grantodawców otrzymał około 6% dotacji przekazanej przez państwo jako wynagrodzenie za organizację konkursu. Ten model zakorzenił się i jest używany obecnie.

¹²⁵ Президентские гранты для НКО. Досье, [on-line:] <https://tass.ru/info/4483700> – 21 II 2019.

W szeregu NGO – operatorów grantów – znalazły się następujące organizacje niekomercyjne:

1. Związek Emerytów Rosji – *Союз пенсионеров России*¹²⁶;
2. Związek Kobiet Rosji – *Союз женщин России*¹²⁷;
3. Liga Zdrowia Narodu – *Лига здоровья нации*¹²⁸;
4. Narodowa Fundacja Charytatywna – *Национальный благотворительный фонд*¹²⁹;
5. Towarzystwo „Wiedza” Rosji – *Общество «Знание» России*¹³⁰;
6. Rosyjski Związek Młodzieży – *Российский Союз Молодежи*¹³¹;
7. Godność Obywatelska – *Гражданское достоинство*¹³²;
8. Instytut Społeczno-Ekonomicznych i Politycznych Badań. Fundacja ISEPI – *Институт социально-экономических и политических исследований. Фонд ИСЭПИ*¹³³;
9. Instytut Problemów Społeczeństwa Obywatelskiego – *Институт проблем гражданского общества*¹³⁴.

W początkowym okresie roczny budżet funduszu, dystrybuowanego w formie grantów dla organizacji pozarządowych, w znaczny sposób powiększał się z roku na rok. O ile w pierwszym roku 500 mln rubli zostało przydzielone z budżetu na te cele, o tyle w 2008 roku suma ta wynosiła już 0,5 mld rubli. Później jednak zmniejszyło się zainteresowanie finansowaniem organizacji pozarządowych, o czym świadczy wielkość alokacji budżetowych, które zostały ustalone na poziomie mniejszym niż 1 mld rubli.

W 2012 roku odbył się ostatni konkurs na dystrybucję grantów prezydenckich, zainicjowany przez administrację Dmitrija A. Miedwiediewa. Od 2013 roku wielkość środków budżetowych przeznaczonych na wsparcie finansowe sektora społecznego zaczęła gwałtownie rosnąć, zaś konkursy zaczęły się odbywać kilka razy w roku. Decyzja władz o zmianie polityki finansowej wobec organizacji społecznych wynikała wprost z napiętej atmosfery w rosyjskiej polityce zagranicznej i wewnętrznej. W tych okolicznościach potrzeba znacznego zwiększenia subsydiowania organizacji niekomercyjnych pociągnęła za

¹²⁶ *Союз пенсионеров России*, [on-line:] <https://www.ropensioner.ru/> – 20 II 2019.

¹²⁷ *Союз женщин России*, [on-line:] <http://wuor.ru/> – 20 II 2019.

¹²⁸ *Лига здоровья нации*, [on-line:] <https://ligazn.ru/> – 20 II 2019.

¹²⁹ *Национальный благотворительный фонд*, [on-line:] <http://nbfond.ru/> – 20 II 2019.

¹³⁰ *Общество «Знание» России*, [on-line:] <http://www.znание.org/> – 20 II 2019.

¹³¹ *Российский Союз Молодежи*, [on-line:] <https://www.ruy.ru/> – 20 II 2019.

¹³² *Гражданское достоинство*, [on-line:] <http://www.civildignity.ru/ru/> – 20 II 2019.

¹³³ *Институт социально-экономических и политических исследований. Фонд ИСЭПИ*, [on-line:] <http://www.isepr.ru/> – 20 II 2019.

¹³⁴ *Институт проблем гражданского общества*, [on-line:] www.inpgo.ru – 20 II 2019.

sobą dalsze zaostrzenie kontroli nad zagranicznym finansowaniem organizacji publicznych. Narzędziem służącym temu celowi była wspomniana uprzednio ustawa o zagranicznych agentach, która przewidywała rejestrację organizacji otrzymujących pieniądze z zagranicy i prowadzących działalność polityczną jako agentów zagranicznych (obcego wpływu), co faktycznie blokowało ich pracę. W tym samym czasie *spectrum* działań odpowiednich do zdefiniowania działalności politycznej było bardzo niewyraźne.

Dla przeciwwagi zwiększonej presji ze strony państwa w stosunku do niepożądanych politycznych organizacji niekomercyjnych natężono wsparcie dla działających organizacji formalnych i nieformalnych z rekomendacji władz. Zakres zadań, na które udzielane były granty prezydenckie, został znacznie rozszerzony. Dominować zaczęły takie patriotyczne kierunki działania struktur społecznych jak promowanie międzyetnicznej i międzywyznaniowej tolerancji, zachowanie i popularyzacja historycznego dziedzictwa Rosji, pomoc dla projektów mających na celu rozwój tradycyjnych wartości duchowych. Zaczęto także subsydiować organizacje udzielające wsparcia młodzieży, promujące sport amatorski i zdrowy styl życia, a także troszczące się o instytucję rodziny i tradycyjne wartości, macierzyństwo i dzieciństwo.

Funkcje pomocowe wypełniały organizacje grantodawcze, które działając z ramienia władzy centralnej, subsydiowały organizacje, a te z kolei realizowały założone w strategii państwowej zadania. W tym celu dysponowały one stale wzrastającym budżetem.

Tabela 33. NGO – „grantooperatorzy” prezydenckich grantów

		2013		2014		2015	Razem
		Pierwszy konkurs № 115-pp 2013	Drugi konkurs № 348-pp 2013	Pierwszy i drugi konkurs № 11-pp 2014	Trzeci konkurs № 243-pp 2014	Trzy konkursy № 9-pp 2015	
	całkowity budżet konkursu, w mln rubli	2320	250	2698	1000	4228	10 496
1.	Liga Zdrowia Narodu (<i>Лига здоровья нации</i>)	570	-	474	350	519	1913
2.	Narodowa Fundacja Charytatywna (<i>Национальный благотворительный фонд</i>)	500	25	474	200	585	1874
3.	Towarzystwo „Wiedza” Rosji (<i>Общество «Знание» России</i>)	320	25	400	250	695	1690

		2013		2014		2015	Razem
		Pierwszy konkurs № 115-пп 2013	Drugi konkurs № 348-пп 2013	Pierwszy i drugi konkurs № 11-пп 2014	Trzeci konkurs № 243-пп 2014	Trzy konkursy № 9-пп 2015	
	całkowity budżet konkursu, w mln rubli	2320	250	2698	1000	4228	10 496
4.	Rosyjski Związek Młodzieży (Российский Союз Молодежи)	320	-	340	200	695	1555
5.	Godność Obywatelska (Гражданское достоинство)	-	200	500	-	528	1228
6.	Instytut Społeczno-Ekonomicznych i Politycznych Badań (Fundacja ISEPI Фонд ИСЭПИ)	110	-	275	-	422	807
7.	Instytut Problemów Społeczeństwa Obywatelskiego (Институт проблем гражданского общества)	500	-	235	-	-	735
8.	Związek Emerytów Rosji (Союз пенсионеров России)	-	-	-	-	415	415
9.	Związek Kobiet Rosji (Союз женщин России)	-	-	-	-	365	365

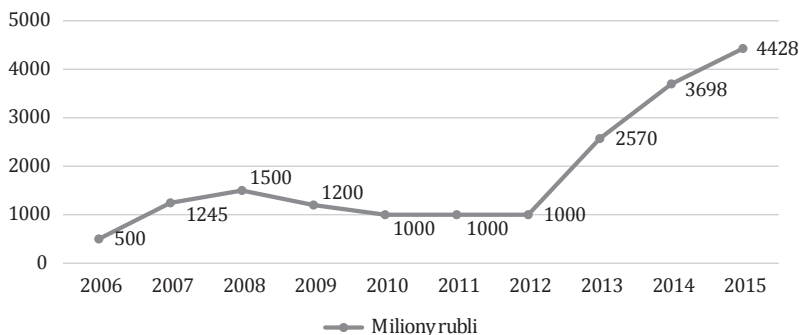
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Президентские гранты НКО. Поощрение лояльности вместо развития гражданского общества, Центр экономических и политических реформ, [on-line:] http://serp.su/wp-content/uploads/2015/12/Президентские-гранты-НКО_Поощрение-лояльности-вместо-развития-гражданского-общества.pdf – 21 II 2019.

O skali rosnącego wsparcia finansowego dla pozarządowego sektora niekomercyjnego świadczyć mogą poniższe dwa wykresy prezentujące z jednej strony wysokość środków przeznaczonych z budżetu państwa na dofinansowanie organizacji (wykres 9) oraz z drugiej strony liczba formacji społecznych, które uzyskały dofinansowanie w ramach konkursów organizowanych przez władze państwowe (wykres 10).

W ten sposób, w związku z gwałtownym wzrostem wolumenu i dynamiki dystrybucji grantów, można było oczekiwać znacznego zainteresowania uzyskaniem wsparcia państwa dla organizacji bliskich sektorowi państwowemu, których zainteresowania koncentrują się na projektach zgodnych z oficjalną ideologią i retoryką władz państwowych. Jak podkreślają autorzy opracowania *Президентские гранты для некоммерческих организаций позарządowych. Promocja lojalności*

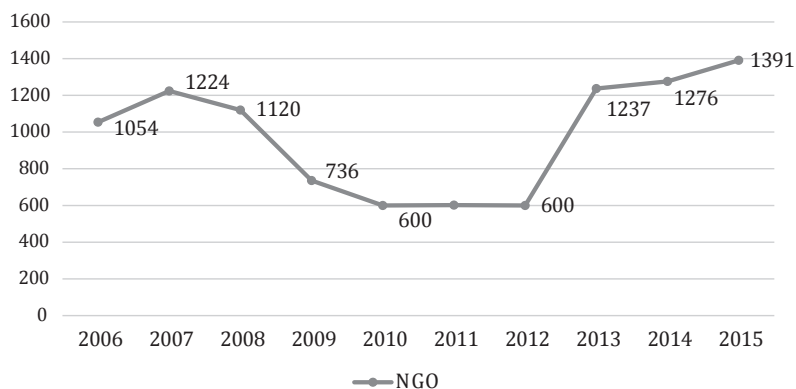
zamiast rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, praktyka konkursów wspierających pozarządowy sektor niekomercyjny w pełni potwierdza to założenie¹³⁵.

Wykres 9. Całkowity budżet systemu grantowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Президентские гранты НКО. Поощрение лояльности вместо развития гражданского общества*, Центр экономических и политических реформ, [on-line:] http://cepr.ru/wp-content/uploads/2015/12/Президентские-гранты-НКО_Поощрение-лояльности-вместо-развития-гражданского-общества.pdf – 21 II 2019.

Wykres 10. Liczba organizacji, które uzyskały dofinansowanie



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Президентские гранты НКО. Поощрение лояльности вместо развития гражданского общества*, Центр экономических и политических реформ, [on-line:] http://cepr.ru/wp-content/uploads/2015/12/Президентские-гранты-НКО_Поощрение-лояльности-вместо-развития-гражданского-общества.pdf – 21 II 2019.

¹³⁵ *Президентские гранты НКО. Поощрение лояльности вместо развития гражданского общества*, Центр экономических и политических реформ, [on-line:] http://cepr.ru/wp-content/uploads/2015/12/Президентские-гранты-НКО_Поощрение-лояльности-вместо-развития-гражданского-общества.pdf – 21 II 2019.

W 2016 roku na wsparcie dla organizacji *non profit* przeznaczono środki w wysokości 4 mld 589,9 tys. rubli. Łącznie zorganizowano cztery konkursy dziewięciu operatorów. Wśród organizatorów znaleźli się: Rosyjski Związek Młodzieży (*Российский союз молодежи*), Rosyjski Związek Rektorów (*Российский союз ректоров*)¹³⁶, Związek Emerytów Rosji (*Союз пенсионеров России*), Związek Kobiet Rosji (*Союз женщин России*) itp. Dotacje rozdzielono między 1626 organizacji (rekordowa liczba od 2006 roku). Łącznie w latach 2006–2016 wydano 11 676 grantów prezydenckich w wysokości 22,6 mld rubli¹³⁷.

Strategię finansowego wsparcia dla pozarządowego sektora niekomercyjnego kontynuuje utworzony 3 kwietnia 2017 roku **Prezydencki Fundusz Grantowy** (**Фонд президентских грантов**), który jako organizacja niekomercyjna w stosunku do pozostałych formacji społecznych wypełnia funkcje instytucji grantodawczej. Utworzony przez siedem organizacji publicznych: Ruch Obywatelskiej Godności (*Движение «Гражданское достоинство»*), Związek Emerytów Rosji (*Союз пенсионеров России*), Związek Kobiet Rosji (*Союз женщин России*), Rosyjski Związek Rektorów (*Российский союз ректоров*), Ligę Zdrowia Narodu (*Лига здоровья нации*), Narodową Fundację Charytatywną (*Национальный благотворительный фонд*) i Dobroczynną Fundację Wsparcia Rodziny, Macierzyństwa i Dzieciństwa „Pokrow” (*Благотворительный фонд поддержки семьи материнства и детства «Покров»*)¹³⁸ jest jedynym operatorem grantów prezydenckich.

Prócz możliwości ubiegania się o granty z różnych instytucji centralnego szczebla państwowego źródłami finansowania pozarządowego sektora niekomercyjnego mogą być: 1) regularne i jednorazowe wpływy od założycieli, uczestników, członków; 2) dobrowolne składki majątkowe i darowizny; 3) przychody ze sprzedaży towarów, robót, usług; 4) dywidendy, dochód, odsetki od papierów wartościowych, depozyty, udziały kapitałowe w organizacjach komercyjnych; 5) dochód pochodzący z komercyjnego wykorzystania nieruchomości organizacji *non profit*.

Ustawodawstwo może nałożyć ograniczenia dotyczące źródeł dochodu dla indywidualnych organizacji niekomercyjnych. Kolejność i reżim pozyskiwanego wsparcia finansowego z różnych źródeł (ze strony założycieli, uczestników i członków) określają dokumenty założycielskie danej formacji.

Wsparcie ze strony instytucji państwowych dla pozarządowego sektora niekomercyjnego może przyjmować także formę różnego rodzaju ulg. Stają się one dostępne dla sektora społecznego w wyniku nadania organizacjom go tworzącym specjalnego statusu prawnego. Organizacjom społecznym, zwłaszcza wypełniającym

¹³⁶ *Российский союз ректоров*, [on-line:] <http://www.rsr-online.ru/> – 21 II 2019.

¹³⁷ *Президентские гранты для НКО. Досье...*

¹³⁸ *Благотворительный фонд поддержки семьи, материнства и детства «Покров»*, [on-line:] <http://fond-pokrov.ru/> – 21 II 2019.

cych społecznie ważne zadania (SO NKO), przyznano m.in.: a) ulgi w podatku od nieruchomości (*налог на имущество организаций*), b) ulgi w podatku gruntowym (*земельный налог*), c) ulgi w podatku drogowym (*транспортный налог*), d) ulgi w opłatach celnych (*таможенные пошлины*). Prócz tego organizacje korzystają z innych ulg, takich jak: e) podatek dochodowy od osób prawnych (*налог на прибыль организаций*); f) podatek od wartości dodanej (*налог на добавленную стоимость*); g) składki na ubezpieczenie w Funduszu Emerytalnym Federacji Rosyjskiej, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych Federacji Rosyjskiej, Federalnym Obowiązkowym Funduszu Ubezpieczeń Zdrowotnych (*страховые взносы в Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования*); h) uproszczony system podatkowy (*единый налог – упрощенная система налогообложения*)¹³⁹. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że po pierwsze, ordynacja podatkowa w stosunku do organizacji niekomercyjnych wyraża szereg osobliwości i ulgi związane ze specyfiką ich działalności, po drugie, oprócz ulg na poziomie federalnym w stosunku do niektórych organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego mogą one otrzymywać dodatkowe ulgi z tytułu podatków na poziomach regionalnym i lokalnym, a także obniżoną stawkę podatku dochodowego w części przypisanej do odpowiednich budżetów. Niestety także w tym przypadku wyłania się specyfika statusu prawnego i działalności organizacji, która nie znajduje swojego odzwierciedlenia w większości rozdziałów Kodeksu Podatkowego Federacji Rosyjskiej. W konsekwencji nadal utrzymuje się stosunkowo duża grupa wątpliwości, niejasności i sprzeczności w odniesieniu do zasad obliczania podatków.

Jednym z zasadniczych środków wspierania zorientowanych społecznie niekomercyjnych organizacji jest ustanowienie niższych stawek składek ubezpieczeniowych odprowadzanych do państwowych funduszy pozabudżetowych. Tak więc, zgodnie z art. 58 ustawy federalnej z 24 lipca 2009 roku o składkach na ubezpieczenie w Funduszu Emerytalnym Federacji Rosyjskiej, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych Federacji Rosyjskiej, Federalnym Obowiązkowym Funduszu Ubezpieczeń Zdrowotnych, ustanowione zostały niższe stawki składek na ubezpieczenie państwowych pozabudżetowych funduszy dla: 1) zarejestrowanych organizacji charytatywnych zgodnie z procedurą ustanowioną przez ustawodawstwo FR oraz stosujących uproszczony system podatkowy; 2) organizacji *non profit*, z wyjątkiem instytucji państwowych i samorządowych zarejestrowanych zgodnie z procedurą ustanowioną przez ustawodawstwo FR, stosujących uproszczony system podatkowy i prowadzących działalność w zakresie usług socjalnych dla ludności, badań i rozwoju, edukacji, zdrowia, kultury i sztuki (działalność teatrów, bibliotek, muzeów i archiwów) i sportów masowych (z wyjątkiem wyczynowych/

¹³⁹ В. А. Свищева, *Некоммерческие организации. Бухгалтерский учет, налогообложение. Финансирование*, ГроссМедиа: РОСБУХ, Москва 2008, с. 119.

zawodowych), pod warunkiem wszakże, że nie mniej niż 70% całkowitej sumy wszystkich dochodów organizacji (grantów oraz celowych subwencji, a także dochodów z działalności gospodarczej) zostanie przeznaczone na prowadzenie aktywności w obszarach: badania i rozwój, edukacja, opieka zdrowotna i świadczenie usług socjalnych, działalność obiektów sportowych, inne działania w dziedzinie sportu, działalność bibliotek, archiwów, instytucji typu klubowego (z wyjątkiem samych klubów), muzeów i ochrona zabytków i budynków, ogrodów botanicznych, ogrodów zoologicznych i rezerwatów przyrody¹⁴⁰.

Chociaż ustawa ta nie jest już obowiązująca, to jednak podkreślała ukierunkowanie struktur państwa na zwiększenie środków wsparcia finansowego dla nastawionych społecznie organizacji niekomercyjnych, w tym zapewnieniu ulgi podatkowej podatku dochodowego od podmiotów prawnych osobom prawnym, które przekazują darowizny na rzecz organizacji *non profit*. Obrona taktyka wsparcia dla organizacji SO NKO była trwałym elementem strategii polityki publicznej, mimo świadomości realnego spadku wpływów do budżetu państwa (prognozowano, że zmniejszenie dochodów państwowych funduszy pozabudżetowych w przypadku przedłużenia obniżonych taryf będzie kształtowało dotacje dla sektora w następujący sposób: w 2014 roku – w wysokości 1198 mln rubli; w 2015 roku – w wysokości 1318 mln rubli; w 2016 roku – w wysokości 1450 mln rubli; w 2017 roku – w wysokości 1595 mln rubli; w 2018 roku – w wysokości 1755 mln rubli)¹⁴¹. Oczekiwano, że te wypracowane dodatkowe środki wsparcia dla organizacji SO NKO w konsekwencji przełożą się na rozwój tej instytucji w Federacji Rosyjskiej, co z kolei w bezpośredni sposób wpłynie na poprawę skuteczności zarządzania i wzrost efektywności funkcjonowania państwa.

O stałej tendencji w tym zakresie świadczyć może przyjęta 3 sierpnia 2018 roku ustawa federalna przedłużająca ulgi podatkowe dla organizacji *non profit* do 2024 roku. Zgodnie ze zmianami preferencyjne stawki składek ubezpieczeniowych przewidziane zostały dla społecznie zorientowanych niekomercyjnych organizacji pozarządowych stosujących uproszczony system opodatkowania i świadczących usługi socjalne dla obywateli oraz w obszarach badań i rozwoju, edukacji, zdrowia, kultury, sztuki i sportów masowych (z wyjątkiem zawodowych/profesjonalny), a także dla organizacji charytatywnych¹⁴².

¹⁴⁰ Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» от 24.07.2009 № 212-ФЗ (последняя редакция), (документ утратил силу или отменен), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89925/ – 25 II 2019.

¹⁴¹ А. В. Грищенко, Р. Э. Шаббаев, *op. cit.*

¹⁴² Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» от 03.08.2018 № 303-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_304084/ – 25 II 2019.

Reasumując, wsparcie finansowe dla pozarządowego sektora niekomercyjnego świadczone przez instytucje władzy państwowej wszystkich szczebli, stwierdzić należy, że jest ono realizowane według określonego schematu poprzez:

1. państwowe i municypalne zamówienia społeczne:
 - a) składanie zamówień na usługi społeczne,
 - b) wspieranie projektów i programów niezależnych organizacji *non profit* w państwowych programach gminnych,
 - c) koordynacja działań i wspólny rozwój programów;
2. państwowe sponsorowanie społeczne:
 - a) udzielanie ulg podatkowych dla organizacji *non profit*,
 - b) nieodpłatne lub preferencyjne przekazywanie nieruchomości,
 - c) udzielanie pożyczek na zasadach preferencyjnych,
 - d) wsparcie techniczne;
3. stymulowanie na drodze bezpośredniego finansowania:
 - a) subsydia,
 - b) granty municypalne,
 - c) finansowanie z budżetu,
 - d) zapewnienie ulg podatkowych organizacjom wspierającym organizacje *non profit*.

Istotnym elementem finansowania organizacji *non profit* jest otrzymanie środków od innych organizacji niekomercyjnych, które to fundusze są przeznaczone na konkretne cele: granty, pomoc humanitarną, pomoc charytatywną, darowizny.

W odpowiedzi na pytanie o zasadność tak dużego wsparcia finansowego dla sektora niekomercyjnego w Rosji można stwierdzić, że organizacje społeczne, dbające o stabilność finansową, bezpośrednio oddziałują na efektywność funkcjonowania pozostałych instytucji na danym obszarze. Dystrybuując pozyskane przez siebie zasoby finansowe według rodzaju działalności i czasu, promują działania zgodnie z poniższymi zasadami.

Po pierwsze, niezależność ekonomiczna. Oznacza ona, że dana formacja społeczna samodzielnie określa swoją działalność gospodarczą, kierunek wydawania pieniędzy, a współczesny stan społeczeństwa i gospodarka rynkowa stymulują niekomercyjne organizacje do poszukiwania nowych obszarów działalności i nowych źródeł finansowania.

Po drugie, materialna odpowiedzialność. Oznacza istnienie określonego systemu odpowiedzialności za zarządzanie i wyniki działań. Zgodnie z ustawodawstwem organizacje *non profit*, które naruszają dyscyplinę komputerową, przepisy podatkowe i prawa pracy, dostają kary, grzywny.

Po trzecie, osiągnięcie określonego użytecznego społecznie celu. Zainteresowanie konsekwencjami działań wynika z głównego celu organizacji *non profit*. Zainteresowanie efektami wypracowanymi na drodze realizacji tego celu jest

równie nieodłącznym elementem funkcjonowania całej organizacji *non profit* i każdego z jej pracowników¹⁴³.

Ze szczególnej pozycji pozarządowego sektora niekomercyjnego dla sprawnego i efektywnego funkcjonowania państwa zdawali sobie cały czas sprawę decydenci rosyjscy. Choć ich strategia wobec sektora społecznego przypomina taktykę „kija i marchewki”, to jednak bilans jego obecności w życiu społeczno-politycznym i gospodarczym dla społeczeństwa i państwa rosyjskiego jest korzystny. Sektor *non profit* w bezpośredni i pośredni sposób przyczynia się do rozwoju gospodarczego kraju. Bezpośredni wkład jest następujący: organizacje *non profit* zapewniają zatrudnienie ludności, kupują i produkują towary i usługi niezbędne do ich działalności. Jednocześnie organizacje *non profit* działają w niszach, które nie są przedmiotem zainteresowania sektora komercyjnego ze względu na niską rentowność. Pośredni udział organizacji *non profit* w gospodarce kraju jest taki, że wprowadzają one element konkurencji w produkcji dóbr o znaczeniu społecznym, zwiększają efektywność tej sfery. Należy również podkreślić, że organizacje *non profit* przyciągają społeczników, wolontariuszy, którzy są bezinteresownie zainteresowani wynikami udanej działalności organizacji *non profit* i pracują z własnej woli dla dobra społeczeństwa.

Dlatego organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego są swego rodzaju „awangardą” w rozwiązywaniu problemów istotnych społecznie. Poprzez poprawę klimatu społecznego w kraju organizacje *non profit* przyczyniają się do zapewnienia stabilności społecznej i politycznej. Dlatego badanie zasad, struktury i cech finansów organizacji *non profit* wydaje się odpowiednie zarówno teoretycznie, jak i praktycznie, aby stworzyć bardziej korzystne warunki istnienia, efektywnej działalności i dalszego rozwoju sektora *non profit* w gospodarce kraju.

2. Realizacja zadań publicznych z wykorzystaniem form niefinansowych

Zgodnie z ustawodawstwem rosyjskim pozarządowy sektor niekomercyjny dla wypełniania poruczonych mu przez władze państwowe zadań w ramach realizacji strategii polityki publicznej może liczyć także na inne formy wsparcia niż ekonomiczne. Jak podkreśliła Nina Bielajewa, stanowią one „zespół przedsięwzięć podejmowanych [...] w celu rozwijania oraz zapewniania prawnych, ekonomicznych i organizacyjnych warunków, gwarantujących pobudzanie tych organizacji do działania”¹⁴⁴. Mowa jest zatem o pomocy poprzez dostęp do informacji, szkolenie personelu czy przygotowanie do pracy w organizacji społecznej.

¹⁴³ Н. В. Семенова, *Сущность финансов некоммерческих организаций*, „Экономическая наука и образование” 2009, № 11(60), с. 436.

¹⁴⁴ N. Belyaeva, *Rozwój organizacji non-profit (NPOs) w Rosji. Ich relacje z instytucjami państwowymi*, [w:] *Pozarządowe instytucje społeczne. Między państwem a społeczeństwem*,

Deklarowanym przez decydentów, ale również uznawanym za optymalny model współpracy pomiędzy organami władzy wszystkich szczebli a sektorem społecznym jest model partnerskich stosunków. Mimo występujących na drodze do jego kształtowania licznych barier udało mu się nie tylko zakorzenieć w rzeczywistości rosyjskiej codzienności obywateli, ale także wystąpić jako instytucja pośrednicząca w procesie międzysektorowej interakcji. W zależności od narzuconej mu roli (awangardy, łącznika, przeciwnika lub wroga, partnera czy zleceniobiorcy) organizacje pozarządowe brały w mniejszym bądź większym stopniu udział w procesie formowania się społeczeństwa obywatelskiego, wyrażającego się uczestnictwem samych organizacji społecznych w tych procesach.

W celu wypracowania zrównoważonych stosunków pomiędzy pierwszym a trzecim sektorem spełnione muszą zostać następujące warunki: po pierwsze, rozwój mechanizmów społecznego partnerstwa; po drugie, system prawnych norm i przepisów gwarantujących stałą, efektywną kooperację pomiędzy oboma strukturami; po trzecie, różnorodne formy wsparcia ze strony instytucji państwowych działalności sektora społecznego; po czwarte, wsparcie inicjatyw zgłaszanych przez organizacje pozarządowe w różnych obszarach deklarowanej aktywności.

Najbardziej rozwiniętą płaszczyzną kreującą współpracę obu sektorów są mechanizmy regulujące stosunki na bazie prawno-normatywnej. Świadczy o tym znowelizowany Kodeks Cywilny FR, w którym ujęte zostały podstawowe pojęcia i formy kooperacji organów władzy państwowej i sektora pozarządowego¹⁴⁵. Drugim świadectwem potwierdzającym zaawansowany poziom wsparcia na tym polu jest ustawa federalna o NKO, w której treści prócz regulacji w zakresie form organizacyjno-prawnych, reżimu powstawania i funkcjonowania formacji, ich reorganizacji i likwidacji, kwestii posiadania i zarządzania majątkiem, praw i obowiązków założycieli i członków czy uczestników, podstaw zarządzania organizacjami i form wsparcia ze strony struktur państwowych oraz władz samorządowych znaleźć można także zapisy odnoszące się właśnie do nowej formy współpracy – społecznego partnerstwa¹⁴⁶. Poprzez zdefiniowanie, czym są organizacje typu SO NKO, na podstawie tej ustawy stworzono optymalne warunki rozwoju sfery społecznej aktywności organizacji niekomercyjnych¹⁴⁷.

red. S. Golinowska, D. Głogosz, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999, s. 153, *Opracowania PBZ*, z. 14.

¹⁴⁵ *Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018, с изм. от 03.07.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2019)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ – 4 IX 2018.

¹⁴⁶ *Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ...*

¹⁴⁷ *Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2553-р «Об утверждении государственной программы РФ „Социальная поддержка граждан”» (утратило силу)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139991/ – 26 II 2019; *Рас-*

W efekcie wypracowania programu wsparcia dla organizacji SO NKO na szczeblu federalnym na lata 2011–2018 zaobserwowano dynamiczny wzrost liczby regionalnych programów pomocowych dla społecznie zorientowanych formacji społecznych, poczynając od 7 regionów, a skończywszy na 74 regionalnych programach w 2017 roku¹⁴⁸. Oznacza to, że władze regionalne i lokalnie działające organizacje nauczyły się razem przygotowywać założenia rozwoju polityki społecznej, z uwagą przysłuchując się zgłaszanym postulatam i dostosowując strategię działania w taki sposób, aby uwzględnić możliwości społeczno-ekonomiczne danego podmiotu FR oraz możliwości sektora społecznego. Tak zdefiniowany program wsparcia dla organizacji SO NKO rozwiązywał dwa podstawowe zadania.

Pierwsze zadanie sprowadzało się do zapewnienia tworzenia warunków wstępnych rozwoju NKO, gwarantujących nie tylko wzrost bezpośredniego finansowania przez państwo ich działalności, ale także stworzenie warunków koniecznych do przyspieszonego rozwoju sektora. Skutkuje ono zwiększeniem możliwości przyciągania wolontariuszy do pracy w organizacjach pozarządowych, pozyskiwania darowizn na cele charytatywne, zapewnienie dostępu organizacjom sektora pozarządowego do finansowania z budżetu państwa programów społecznych, z których wcześniej korzystały dobrze rozwijające się instytucje budżetowe.

Drugie zadanie ukierunkowane zostało na wykorzystanie potencjału NKO w rozwiązywaniu problemów społecznych, które dotychczas nie zostały w efektywny sposób rozwiązane. Z punktu widzenia strategii zarządzania państwem był to cel o priorytetowym charakterze. Pozarządowy sektor niekomercyjny zaczął odbierać pozytywne sygnały ze strony władz państwowych, które w pierwszym rządzie odnosiły się do polepszenia normatywno-prawnej bazy oraz wzmocnienia mechanizmów rozwoju międzysektorowego partnerstwa. W rezultacie opracowane w ramach synergii międzysektorowego partnerstwa praktyki pozwoliły władzom federalnym i regionalnym na nawiązanie interakcji z izbami społecznymi i społeczno-konsultacyjnymi radami działającymi przy ministerstwach i departamentach w celu podjęcia i wdrożenia szeregu ważnych decyzji społeczno-organizacyjnych związanych z wyborem priorytetów rozwoju społecznego. Na potwierdzenie obranej strategii wsparcia ze strony państwa sektora pozarządowego przyjęto rozwiązania prawne, które pozwalają organizacjom SO NKO świadczyć

поряжение Правительства РФ от 21 июня 2013 г. № 1043-р «Об утверждении плана реализации государственной программы РФ „Социальная поддержка граждан” на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (утратило силу), [on-line:] <http://base.garant.ru/70403158/#ixzz5ggbUhcNJ> – 26 II 2019; Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 296 (ред. от 30.12.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации „Социальная поддержка граждан”», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162171/ – 26 II 2019.

¹⁴⁸ Л. И. Никовская, *Гражданское общество как фактор развития...*, сс. 156–157.

określone usługi z obszaru społecznego¹⁴⁹, jak i angażować się w działania na rzecz rozwiązywania ważnych społeczno-ekonomicznych problemów¹⁵⁰.

W konsekwencji podjętych przez władze państwowe działań w 2016 roku opracowano plan nazywany „mapą drogową”, zatytułowany *Wspieranie dostępu organizacji pozarządowych do świadczenia usług socjalnych*, który legł u podstaw wypracowania nowej strategii poszczególnych ministerstw i departamentów na czele z Ministerstwem Rozwoju Ekonomicznego FR w zakresie finansowego wsparcia dla pozarządowego sektora niekomercyjnego, którego działalność w pierwszym rządzie ukierunkowana jest na wypełnianie społecznie ważnych zadań¹⁵¹. Zakres takiej pomocy przedstawia zamieszczona wcześniej tabela 32, na podstawie której można ocenić nie tylko stopień zaangażowania NKO w proces społecznej aktywności. Inną, wyłaniającą się z przywołanego powyżej programu wsparcia przesłanką jest kształtowanie przez państwo kompleksu działań stopniowego przechodzenia organizacji niekomercyjnych od działalności opartej na projektach ku kontraktowej (serwisowej) i udzielenia pomocy tylko tym formacjom sektora niekomercyjnego, które zgłoszą gotowość wejścia na rynek usług społecznych w postaci stale działających **„przedsiębiorstw społecznych”** (*социальное предпринимательство*). W interesie bowiem decydentów leży powierzenie w jak najszerszym stopniu zadań, z którymi nie chcą bądź nie potrafią sobie poradzić, sferze społeczno-ekonomicznej. Potwierdza to tezę o czysto instrumentalnym podejściu władz państwowych do pozarządowego sektora niekomercyjnego, który w żadnym przypadku nie sytuje go w roli partnera, lecz zastępczej instytucji usługobiorczej. Z faktu takiej podległości zdają sobie również sprawę liderzy organizacji pozarządowych, zadowalając się jednakże dotychczas przyznanymi przywilejami i wykorzystując nadarzające się okazje do wzmocnienia swojej pozycji na danym obszarze występowania, co w praktyce prowadzi także do podniesienia skuteczności oddziaływania.

Przyjęta przez Radę Ministrów FR w 2016 roku „mapa drogową” obejmuje swym zasięgiem nie tylko wsparcie finansowe, ale także pozafinansową pomoc

¹⁴⁹ Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28.12.2013 № 442-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156558/ – 28 II 2019.

¹⁵⁰ Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ – 28 II 2019.

¹⁵¹ Распоряжение Правительства РФ от 08.06.2016 № 1144-р «Об утверждении плана мероприятий („дорожной карты”) „Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере”, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_199767/ – 28 II 2019.

przy realizacji zadań polityki publicznej. Celem inicjatorów tego planu było opracowanie jawnych procedur obejmujących:

- udostępnianie rzeczowych i kadrowych zasobów przez regionalne i municypalne władze;
- udostępnianie infrastruktury promocyjnej tych władz;
- korzystanie z sieci kontaktów władz z mediami, podporządkowanymi sobie jednostkami niższego szczebla czy też z równorzędnymi podmiotami;
- udzielanie patronatów dla realizacji poszczególnych zadań;
- udzielanie przez władze wsparcia merytorycznego w postaci informacji, doradztwa, szkoleń organizacjom, które realizują zadania i usługi w zakresie publicznej polityki społecznej;
- funkcjonowanie wspólnych zespołów koordynujących i monitorujących realizację zadań w danej sferze publicznej.

Zaprezentowana w dokumencie strategia skutkować miała powstaniem konkurencyjnego runku usług świadczonych przez organizacje pozarządowe, co w praktyce przełożyłoby się na podniesienie jakości tych usług oraz wzrost konkurencyjności na rynku społecznych przedsiębiorstw. Praktyka okazała się nader korzystna dla sektora państwowego, albowiem doprowadziła ona do „udoskonalenia” państwowego i municypalnego zarządzania poprzez różnorakie formy uczestnictwa społecznego w nim beneficjentów usług państwowych: aktywnie działających w społecznie zorientowanych niekomercyjnych organizacjach pozarządowych oraz w tworzonych społecznych przedsiębiorstwach.

Istota synergii międzysektorowego zarządzania w warunkach realizacji zadań polityki publicznej sprowadza się do zadań, które będą realizowane na poziomach poszczególnych władz regionalnych i municypalnych. Aby stało się to możliwe, podkreślono, że w pierwszym rządzie wsparcie państwowe sektora społecznego realizowane będzie w następujących obszarach:

1. finansowym – zapewnienie wsparcia finansowego dla takich organizacji nie może być realizowane zgodnie z ustawodawstwem Federacji Rosyjskiej kosztem alokacji środków budżetowych z budżetu federalnego, budżetów podmiotów wchodzących w skład Federacji Rosyjskiej oraz budżetów lokalnych poprzez udzielanie dotacji. Środki budżetowe budżetu federalnego na wsparcie finansowe zorientowanych społecznie organizacji *non profit*, w tym dotacje budżetów podmiotów wchodzących w skład Federacji Rosyjskiej, są udzielane w sposób określony w postanowieniu Rady Ministrów nr 713 o udzielaniu wsparcia zorientowanym społecznie organizacjom *non profit*;
2. majątkowym – wsparcie na rzecz SO NKO odbywa się poprzez przeniesienie posiadania i/lub wykorzystanie przez niekomercyjne organizacje mienia państwowego lub municypalnego. Określona własność majątkowa powinna być używana tylko zgodnie z przeznaczeniem;
3. informacyjnym;

4. konsultacji;
5. szkoleń, przekwalifikowań i zaawansowanego szkolenia pracowników i wolontariuszy SO NKO;
6. dostarczania organizacjom *non profit* zorientowanym społecznie ulg z płacenia podatków i opłat zgodnie z przepisami dotyczącymi podatków i opłat;
7. udostępniania osobom prawnym, które zapewniają wsparcie społeczne dla organizacji *non profit*, istotnego wsparcia, ulg z tytułu płacenia podatków i opłat zgodnie z przepisami dotyczącymi podatków i opłat;
8. zapewniania dotacji podmiotom wchodzącym w skład Federacji Rosyjskiej w celu konkurencyjnego finansowania projektów społecznych organizacji pozarządowych;
9. udostępniania infrastruktury, informacji i wsparcia metodologicznego dla ich działalności¹⁵².

Na tej podstawie przygotowano pakiet działań, w ramach których wsparcia w wyżej wymienionych formach miałyby udzielać władze szczebla regionalnego i municypalnego. Wymienione powyżej działania pomocowe można pogrupować w cztery kategorie, które obejmują wsparcie materialne, niematerialne, dostęp do zasobów i pomoc w obszarze organizacyjnym. W przeprowadzonych przez zespół Jakobsona badaniach ankietowych na temat formy wsparcia i współpracy władz lokalnych z organizacjami *non profit* występujących w danej jednostce municypalnej uzyskano odpowiedzi, które pozwoliły świadczone podówczas wsparcie pogrupować w tabeli 34.

Tabela 34. Formy wsparcia i współpracy organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego z władzami municypalnymi

Forma wsparcia	Przykłady współpracy
materialne	zapewnienie grantów municypalnych
	składanie zamówień społecznych
	wykonywanie prac przez organizacje pozarządowe na bazie kontraktów zawieranych z organami władz municypalnych, które nie są realizowane z zastosowaniem procedury zamówień społecznych
	zapewnienie organizacjom pozarządowym wsparcia majątkowego ze strony władz municypalnych

¹⁵² Доклад о деятельности и развитии СОНКО в 2015 году; Ежегодный доклад о деятельности и развитии СОНКО за 2016 г.; Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций.

Forma wsparcia	Przykłady współpracy
niematerialne	udział organizacji pozarządowych wspólnie z władzami społecznymi konsultacyjnych rad
	udział organizacji pozarządowych w realizacji programów komunalnych (bez zamówienia społecznego)
	udział organizacji pozarządowych we wspólnych grupach roboczych z władzami, platformami negocjacyjnymi, komisjami pojednawczymi i konfliktowymi
	otrzymywanie informacji od organizacji pozarządowych, od władz
	dostarczanie przez organizacje pozarządowe informacji, analiz władzom
	zapewnianie organizacjom pozarządowym programów edukacyjnych dla pracowników miejskich
	udział organizacji pozarządowych w programach edukacyjnych zapewnionych przez władze
	otrzymywanie przez NKO pomocy metodologicznej z ramienia władz
	zapewnianie ze strony organizacji pozarządowych pomocy metodologicznej dla władz
zasoby	lokale
	numery telefonów, połączenia internetowe
	sprzęt biurowy
	materiały eksploatacyjne
	zasoby finansowe z lokalnego budżetu
	przyciąganie lokalnych funduszy biznesowych w interesie organizacji pozarządowych
	pozyskiwanie środków finansowych z funduszy zewnętrznych w interesie organizacji nienastawionych na zysk
	przyciąganie ludzi do masowych działań (żołnierzy, studentów itd.)
	przyciąganie na zasadzie tymczasowej ludzi do celów ekonomicznego działania
	inne zasoby
organizacyjne	informowanie opinii publicznej o działaniach organizacji nienastawionych na zysk
	wyjaśnianie celów i zasad pracy organizacji nienastawionych na zysk
	pomoc w interakcji z gminami i innymi państwami oraz organizacjami państwowymi
	ochrona przed nielegalnymi działaniami jakichkolwiek organów lub urzędników
	udzielanie informacji na temat wszelkich problemów w sferze działalności NKO
	zapewnianie organizacjom pozarządowym dostępu do Internetu
	inne

Źródło: opracowanie własne na podstawie: И. В. Мерсиянова, *Взаимоотношения власти и организованной общественности в восприятии населения, руководителей НКО и муниципальных служащих*, [w:] *Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством*, ред. Л. И. Якобсон, Вершина, Москва 2008, ss. 148–150.

Z przywołanego powyżej zestawienia wynika nie tylko wolumen dostarczanej pomocy pozarządowemu sektorowi niekomercyjnemu, ale także osobliwości współpracy tego sektora z władzami na szczeblu municypalnym. Konstatacja ta jest nader interesująca, ponieważ stanowi odzwierciedlenie stosunku centralnych władz państwowych zarówno wobec sektora społecznego, jak i władz regionalnych i lokalnych. Zaobserwowaną kooperację można sprowadzić do następujących wniosków.

Po pierwsze, zakres działań obu współpracujących ze sobą podmiotów obejmuje kwestie lokalne. Z jednej strony same organizacje pozarządowe działające lokalnie są głównie ukierunkowane na zaspokajanie potrzeb ludności w ramach funkcjonującego systemu samorządu terytorialnego, z drugiej strony urzędnicy miejscy dostrzegają celowość udziału pozarządowych organizacji *non profit* w rozwiązywaniu większości problemów o znaczeniu lokalnym, najczęściej na obszarach miejskich.

Po drugie, charakter interakcji między organizacjami pozarządowymi a samorządami lokalnymi ma szczególne cechy według podziału na typy formacji municypalnych. Zróżnicowanie odczuć i ocen tej interakcji przekłada się na różne postrzeganie roli, jaką organizacje pozarządowe i inicjatywy obywatelskie odgrywają w publicznym życiu na poziomie lokalnym. Wyłaniają się z tego przykłady ról, których wypełniania oczekują zarówno władze, jak i sami obywatele: rozwiązywania problemów związanych z poprawą jakości życia czy pośredniczenia między władzami i społeczeństwem¹⁵³. Współpraca ta rozwija się bez większych zakłóceń dlatego, że wypracowane zostały mechanizmy stabilnej komunikacji pomiędzy podmiotami.

W jakich natomiast obszarach odbywać się miała współpraca pomiędzy sektorem państwowym a pozarządowym sektorem niekomercyjnym? W kontekście analizy zarządzania w polityce publicznej znalazł się dość szeroki wachlarz obszarów polityki, poczynając od obronności i polityki zagranicznej, poprzez prawo i utrzymanie porządku, dalej politykę ekonomiczną, politykę sektorową, politykę społeczną oraz pozostałe, nieujęte powyżej polityki.

Obejmują one zaangażowanie instytucji społeczeństwa obywatelskiego w różnych obszarach, jednakże dominującymi pozostają: zdrowie, bezpieczeństwo socjalne, usługi społeczne, edukacja, polityka prorodzinna, kwestie kobiet, kultura, kultura fizyczna i sport, religia oraz problemy mniejszości i sprawy mieszkaniowe, a także miejskie¹⁵⁴. Wymienione powyżej sektory polityki publicznej pozostają w całkowitej zgodzie z deklarowanymi przez władze Federacji

¹⁵³ И. В. Мерсиянова, *Взаимоотношения власти и организованной общественности в восприятии населения, руководителей НКО и муниципальных служащих*, [w:] *Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством*, ред. Л. И. Якобсон, Вершина, Москва 2008, ss. 137–140.

¹⁵⁴ H. Compston, *op. cit.*, p. 2.

Rosyjskiej sektorami działalności pozarządowego sektora niekomercyjnego, zwłaszcza ukierunkowanego na realizację zadań o nachyleniu społecznym. W tych też obszarach oraz sektorach realizowane są poszczególne wspólne projekty, skutkujące przynajmniej w niektórych dziedzinach aktywności trójsektorowej podniesieniem efektywności zarządzania, ale przede wszystkim zaspokajaniem różnego rodzaju i rzędu potrzeb miejscowej ludności.

3. Partnerstwo projektowe w realizacji zadań polityki publicznej

Realizacja wspólnych projektów wymagała stworzenia w pierwszym rzędzie procedur zgodnych z obowiązującym prawem, które w sposób bezpośredni wzmocnią tę platformę współpracy na linii państwo-sektor społeczny. Prócz rozwiązań w zakresie prawno-finansowym wypracowano również wspomniany uprzednio mechanizm takiego modelu zarządzania, który upodmiotowił obie strony realizujące określone projekty. Zarówno instytucje publiczno-prawne, jak i mechanizmy społeczno-państwowego zarządzania stały się tymi czynnikami, które wzmocniły ową kooperację. Znalazła ona swoje odzwierciedlenie przede wszystkim w sektorze stosunków ekonomicznych. Najbardziej rozpropagowane spośród nich to: 1) niezależna ocena jakości instytucji społecznych sfery; 2) platforma crowdsourcingowa do zbierania wniosków dotyczących poprawy jakości pracy instytucji społecznych; 3) obowiązkowe publiczne przetargi dotyczące zamówień na towary i usługi na potrzeby państwowe i municypalne w przypadku zamówień o początkowej (maksymalnej) cenie ponad 1 mld rubli; 4) informacje zwrotne w Biurze Projektu Rządu Federacji Rosyjskiej; 5) mechanizm „zerowych odczytów” federalnych projektów ustaw w Izbie Społecznej Federacji Rosyjskiej; 6) skorygowany mechanizm pracy Wyższej Komisji Akredytacyjnej (*Высшая аттестационная комиссия при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации; ВАК при Минобрнауки России – ВАК*)¹⁵⁵, związany z pracą projektu sieciowego „Dissernet” («Диссернет») – przez wiele lat Komisja była zaangażowana w przegląd decyzji dotyczących dysertacji, w których wykrywano nieprawidłowe zapożyczenia; 7) mechanizmy partnerstwa publiczno-prywatnego i municypalno-prywatnego w sferze społecznej; 8) 25 wniosków stowarzyszeń przedsiębiorców o włączenie do „Zintegrowanego rządowego planu działania na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego”¹⁵⁶;

¹⁵⁵ *Высшая аттестационная комиссия при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации (ВАК при Минобрнауки России)*, [on-line:] <http://vak.ed.gov.ru/> – 3 III 2019.

¹⁵⁶ «Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию» (утв. Президентом РФ 05.12.2016 № Пр-2346), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_208437/ – 3 III 2019.

9) dostęp SONKO i wykonawców usług społecznie użytecznych do finansowania z budżetu; 10) zasady i mechanizmy budżetowania inicjatyw. Jak podsumowuje Władimir N. Jakimiec, władze i społeczeństwo współpracowały przy tworzeniu i uruchamianiu tych mechanizmów¹⁵⁷.

Jako świadectwa współpracy struktur państwowych ze społecznymi w zakresie zarządzania przy realizacji konkretnych zadań można przedstawić trzy przykłady takiej kooperacji: 1. „Stopniowy dostęp społecznie zorientowanych organizacji pozarządowych i wykonawców usług społecznie użytecznych do 10% środków budżetowych sfery społecznej”, 2. „Konkurencyjny mechanizm udzielania dotacji społecznie zorientowanym organizacjom pozarządowym w Moskwie” i 3. „Rozwój konkurencji na ważnych społecznie rynkach Federacji Rosyjskiej (standard rozwoju konkurencji)”¹⁵⁸.

1. „STOPNIOWY DOSTĘP SPOŁECZNIE ZORIENTOWANYCH ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH I WYKONAWCÓW USŁUG SPOŁECZNIE UŻYTECZNYCH DO 10% ŚRODKÓW BUDŻETOWYCH SFERY SPOŁECZNEJ” («ПОЭТАПНЫЙ ДОСТУП СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НКО И ИСПОЛНИТЕЛЕЙ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛЕЗНЫХ УСЛУГ К 10% БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ»).

Po pierwsze, pięcioletni federalny program rozwoju i wsparcia społecznie zorientowanych organizacji pozarządowych (SO NKO), realizowany przez Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego Federacji Rosyjskiej w latach 2011–2016 wykazał, że w większości podmiotów Federacji Rosyjskiej (75 z 85) powstały stabilne interakcje pomiędzy władzami regionalnymi i lokalnymi organizacjami pozarządowymi zorientowanymi społecznie, mającymi na celu realizację ważnych projektów społecznych.

Po drugie, zsumowanie wyników federalnego programu doprowadziło do stworzenia nowego modelu związanego z dostępem SO NKO do kategorii wykonawców społecznie użytecznych usług, do pewnej części środków budżetowych przydzielonych różnym gałęziom sfery społecznej. Nowym mechanizmem zarządzania państwem w tym przypadku stała się seria aktów prawnych opracowanych przy udziale przedstawicieli organizacji pozarządowych, takich jak:

- „Zestaw środków mających na celu zapewnienie stopniowego dostępu społecznie zorientowanych organizacji *non profit* działających w sferze socjalnej do budżetu, przyznanych na świadczenie usług socjalnych na lata 2016–2020 rok” (zatwierdzony przez zastępcę przewodniczącego Rządu Federacji Rosyjskiej 23 maja 2016 roku)¹⁵⁹;

¹⁵⁷ В. Н. Якимец, *Новые форматы общественно-государственного управления в России*, сс. 138–139.

¹⁵⁸ *Ibidem*, сс. 139–145.

¹⁵⁹ «Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной

- „Материалы методичные до opracowania zintegrowanych planów podmiotu założycielskiego Federacji Rosyjskiej w celu zapewnienia stopniowego доступа społecznie зorientowanych организации *non profit* działających w sferze socjalnej do środków бюджетовых przeznaczonych na świadczenie usług socjalnych”¹⁶⁰;
- mapa drogowa „Wsparcie доступа организации позарządowych do świadczenia usług w sferze socjalnej” (zatwierdzona postanowieniem Rządu Federacji Rosyjskiej z 8 czerwca 2016 roku)¹⁶¹.

Po trzecie, w 2016 roku ustawodawca w odniesieniu do pozarządowego sektora niekomercyjnego przyjął szereg innych rozwiązań prawnych¹⁶², które legły u podstaw zdefiniowania, czym jest organizacja niekomercyjna wypełniająca funkcje wykonawcy usług użyteczności społecznej (*исполнитель общественно*

сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг, на 2016–2020 годы) (утвержден заместителем Председателя Правительства РФ от 23 мая 2016 г.), [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/456050188> – 3 III 2019.

¹⁶⁰ «Письмо» Минэкономразвития России от 01.07.2016 № 19657-ОФ/ДО4и «О реализации Комплекса мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа СОНКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016–2020 годы» (вместе с «Методическими материалами по разработке комплексного плана субъекта Российской Федерации по обеспечению поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению»), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_280967/ – 3 III 2019.

¹⁶¹ Распоряжение Правительства РФ от 08.06.2016 № 1144-р «Об утверждении плана мероприятий („дорожной карты”) „Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере»».

¹⁶² Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон „О некоммерческих организациях” в части установления статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг» от 03.07.2016 № 287-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200638/ – 3 III 2019; Указ Президента РФ от 08.08.2016 № 398 (ред. от 01.07.2017) «Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_202901/ – 3 III 2019; Постановление Правительства РФ от 27.10.2016 № 1096 (ред. от 27.07.2017) «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206497/ – 3 III 2019; Постановление Правительства РФ от 26.01.2017 № 89 (ред. от 29.11.2018) «О реестре некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг» (вместе с «Правилами принятия решения о признании социально ориентированной некоммерческой организации исполнителем общественно полезных услуг», «Правилами ведения реестра некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг»), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_211967/ – 3 III 2019.

полезных услуг). Społecznie odpowiedzialny NKO, który przez rok lub więcej dostarcza społecznie użytecznych usług o odpowiedniej jakości, nie jest organizacją *non profit* wykonującą funkcje zagranicznego agenta i nie ma żadnych zaległości podatkowych i opłat przewidzianych przez ustawodawstwo Federacji Rosyjskiej jako obowiązkowe płatności (art. 2)¹⁶³.

Po czwarte, wyznaczono priorytetowe kierunki działań SO NKO w zakresie świadczenia społecznie użytecznych usług. W szeregu najważniejszych wymienić można: 1) opiekę społeczną w domu; 2) usługi socjalne w formie stacjonarnej; 3) usługi społeczne w formie półstacjonarnej; 4) usługi socjalne i pracownicze mające na celu udzielanie pomocy w sprawach zatrudnienia i rozwiązywanie problemów związanych z adaptacją zawodową młodych ludzi, matek z dziećmi, osób niepełnosprawnych, seniorów, osób wypuszczonych z miejsc odosobnienia; 5) usługi związane z rehabilitacją i adaptacją społeczną osób niepełnosprawnych, wsparcie społeczne rodzin wychowujących dzieci niepełnosprawne; 6) usługi pomocy społecznej dla dzieci, osób niepełnosprawnych, seniorów, osób w trudnej sytuacji życiowej; 7) zaangażowanie w działalność profilaktycznego ukierunkowania na zapobieganie przestępczości wśród nieletnich, wsparcie dla dzieci i młodzieży wychowywanych w rodzinach zaniedbanych; 8) usługi w zakresie zapobiegania sieroctwu społecznemu, w tym wsparcie psychologiczne, pedagogiczne i społeczne rodzin, aby zapobiec porzuceniu nowo narodzonego dziecka; 9) usługi ukierunkowane na adaptację społeczną i rodzinę, wsparcie dzieci pozostawionych bez opieki rodzicielskiej.

Po piąte, wprowadzono następujące kryteria oceny jakości świadczonych społecznie użytecznych usług:

- ich zgodność z ustalonymi regulacyjnymi aktami prawnymi Federacji Rosyjskiej, dotyczącymi zawartości (ilości, czasu, jakości dostaw);
- obecność osób bezpośrednio zaangażowanych w ich realizację (w tym pracowników organizacji nienastawionych na zysk – wykonawców usług użyteczności publicznej i pracowników zaangażowanych w sprawy obywateli o charakterze prawnym), posiadających niezbędne kwalifikacje (w tym wykształcenie zawodowe, doświadczenie zawodowe w danej dziedzinie) i adekwatność liczby takich osób zaangażowanych do tego typu działań;
- zadowolenie odbiorców usług społecznie użytecznych z jakości ich świadczenia – brak skarg na działania / brak działania i/lub decyzje NKO – wykonawcy usług użyteczności społecznej w związku z ubieganiem się o włączenie w utworzony specjalny rejestr organizacji *non profit* związanych ze świadczeniem takiej usługi na dwa lata przed złożeniem stosownego wniosku przedkładają

¹⁶³ *Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон „О некоммерческих организациях” в части установления статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг» от 03.07.2016 № 287-ФЗ...*

upęłnomocnionym do tego instytucjom (sąd, organ kontroli państwowej / nadzór i municypalny nadzór, inne organy państwowe zgodnie z ich kompetencjami) komplet dokumentów w tym zakresie;

- jasność i dostępność informacji na temat organizacji nienastawionych na zysk, a realizujących zadania jako wykonawca usług społecznie użytecznych;
- brak organizacji oszukańczych i wyłudzających pieniądze – wykonawca usług użyteczności społecznej, w związku z ubieganiem się o włączenie w utworzony specjalny rejestr organizacji *non profit* związanych ze świadczeniem takiej usługi, na dwa lata przed złożeniem stosownego wniosku przedkłada upęłnomocnionym do tego instytucjom dokumenty potwierdzające, że dana organizacja nie została umieszczona w rejestrze nieuczciwych dostawców usług świadczonych w ramach realizacji kontraktów zawartych zgodnie z ustawą federalną z dnia 5 kwietnia 2013 roku № 44-93 FZ o systemie umów w zakresie zamówień towarów, robót, usług na potrzeby państwowe i gminne.

Jak podkreśla w konkluzji realizacji powyższego projektu Władimir N. Jakimiec, zastosowanie wymienionych elementów tego mechanizmu administracji publicznej zostało znacznie usprawnione dzięki interakcji władz i SO NKO¹⁶⁴.

2. „KONKURENCYJNY MECHANIZM UDZIELANIA DOTACJI SPOŁECZNIE ZORIENTOWANYM ORGANIZACJOM POZARZĄDOWYM W MOSKWIE” («КОНКУРСНЫЙ МЕХАНИЗМ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СУБСИДИЙ СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ НКО МОСКВЫ»)

Konkurencyjny mechanizm przyznawania subsydiów działającym w Moskwie SO NKO, wdrożony w latach 2015–2017, stał się przykładem rozwiązań opracowanych w większości podmiotów Federacji Rosyjskiej. Mechanizm konkurencji, który istniał od 15 lat, chociaż pozwolił wspierać projekty NKO (całkowite dofinansowanie około 2 tys. projektów wyniosło ponad 1 mld rubli), w praktyce jednakże wywołał liczne skargi ze strony społeczeństwa. W tej sytuacji Komitet Stosunków Społecznych Rządu w Moskwie (*Комитет общественных связей Правительства Москвы*) przy współudziale przedstawicieli organizacji pozarządowych (społeczności i ekspertów) zaproponował wiele zmian odzwierciedlających partnerski charakter interakcji władz stolicy ze społeczeństwem.

Po pierwsze, wspólnie stworzono pierwszy mechanizm konkurencyjny w Moskwie w 2015 roku, który został zastosowany także w 2016 roku. Wprowadzono dwie kategorie aplikacji: renomowany SO NKO – do 5 mln rubli i początkujący SO NKO – do 700 tys. rubli; w 2016 roku zmieniono te wartości odpowiednio na 2,5 mln rubli i 700 tys. rubli.

Po drugie, lista priorytetowych obszarów projektów została rozszerzona do dziesięciu: 1) rozwój wolontariatu; 2) miłosierdzie i troska; 3) zgoda i interakcja;

¹⁶⁴ В. Н. Якимец, *Новые форматы общественно-государственного управления в России*, сс. 139–143.

4) dzieci i młodzież z Moskwy; 5) ekologia; 6) nasze dziedzictwo; 7) nasze miasto; 8) funkcjonowanie SO NKO; 9) projekty partnerskie; 10) wsparcie inicjatyw obywatelskich. Ze słynnych postaci miasta powstał komitet konkursowy. W 2015 roku Rada ekspertów liczyła 149 osób (w tym 99 z Moskwy i 50 z regionów), w 2016 roku – 152 ekspertów (74% z Moskwy i 26% z regionów), z czego 54% to organizacje pozarządowe, 21% – biznes, 16% – społeczność analityczna i 9% – władze.

Po trzecie, eksperci ocenili aplikacje według szeregu kryteriów: trafności, wydajności, realizmu, skuteczności i zrównoważonego rozwoju. Dla każdego spośród nich utworzono przejrzysty system wskaźników (oceniany w formie lingwistycznej i za pomocą wskaźników ilościowych). Ewaluację wniosków przez ekspertów przeprowadzono w trybie online po umożliwieniu przez każdego z nich dostępu do wybranych aplikacji do oceny. Utworzono centrum usług, które zobowiązane zostało do pomocy organizacjom pozarządowym w przygotowywaniu dokumentów. W efekcie w 2015 roku rozdano 273 mln rubli (to samo w 2016 roku). W 2016 roku 173 organizacje niekomercyjne stały się zwycięzcami (54 projekty – do 700 tys. rubli i 119 projektów – od 700 tys. do 2,5 mln rubli).

Po czwarte, na bazie moskiewskich doświadczeń wypracowano innowacyjne mechanizmy konkurencji, które mogłyby znaleźć zastosowanie w innych podmiotach Federacji Rosyjskiej: a) wraz z rozwojem i gromadzeniem doświadczeń w stosowaniu mechanizmu odbyły się dyskusje z udziałem przedstawicieli władz, Dumy Moskiewskiej, organizacji pozarządowych i ekspertów; b) składanie wniosków odbywało się zdalnie za pośrednictwem portalu; c) organizatorzy konkursu zrezygnowali z różnego rodzaju dokumentów (np. z urzędu skarbowego itp.); d) organizatorom miał być dostarczony pakiet dokumentów aplikacyjnych wymaganych w procedurze konkursowej; e) umożliwiono publiczne przedyskutowanie pomysłu projektu z kolegami z innych organizacji nienastawionych na zysk i ekspertami; f) opracowano system kryteriów i wskaźników, który jest zrozumiały dla ekspertów, w celu oceny aplikacji online; g) przeprowadzono kursy mistrzowskie i seminaria dla kandydatów, aby poprawić jakość aplikacji¹⁶⁵.

3. „ROZWÓJ KONKURENCJI NA WAŻNYCH SPOŁECZNIE RYNKACH PODMIOTU FEDERACJI ROSYJSKIEJ (STANDARD ROZWOJU KONKURENCJI)” [«РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНЦИИ НА СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ РЫНКАХ СУБЪЕКТА РФ (СТАНДАРТ РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ)»] W 2015 roku został opracowany i zatwierdzony dokument Standardy rozwoju konkurencji w podmiotach Federacji Rosyjskiej¹⁶⁶. W załączniku nr 1 do tego

¹⁶⁵ *Ibidem*, cc. 143–144.

¹⁶⁶ *Распоряжение Правительства РФ от 05.09.2015 № 1738-р (ред. от 17.09.2016) «Об утверждении стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации»*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_185678/ – 3 III 2019.

rozporządzenia RM Wykaz środków podmiotu założycielskiego Federacji Rosyjskiej mających na celu promowanie konkurencji i rozwoju konkurencyjnego otoczenia znalazły się m.in. środki mające na celu promowanie rozwoju konkurencji na ważnych społecznie rynkach podmiotu Federacji Rosyjskiej. Jako ważne społecznie rynki usług zostały wskazane: edukacja przedszkolna, rekreacja i rehabilitacja dzieci, dodatkowa edukacja dzieci, usługi medyczne, wsparcie psychologiczne i pedagogiczne dzieci niepełnosprawnych oraz usługi społeczne.

Na tej podstawie zostały sformułowane systemowe działania na rzecz rozwoju środowiska konkurencyjności w podmiotach FR.

Po pierwsze, zapewnienie i utrzymanie ukierunkowanego wykorzystania nieruchomości państwowych (municipalnych) w sferze społecznej. Efekty podejmowanych działań ocenia się za pomocą wskaźników docelowych: obecność w regionalnych projektach dotyczących transferu zasobów państwa (municipalnych), obiektów nieruchomości, w tym nieruchomości niewykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem, niepublicznych (niemiejskich) organizacji wykorzystujących mechanizmy partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym poprzez zawarcie koncesji umów, z zachowaniem obowiązku niezmienniania celu i użytkowania nieruchomości w obszarach: edukacja przedszkolna, rekreacja i rehabilitacja dzieci, opieka zdrowotna, usługi społeczne.

Po drugie, promowanie rozwoju praktyki stosowania mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym zawierania umów koncesyjnych, w sferze socjalnej. Osiągnięcie celu jest kontrolowane przez: dostępność projektów w praktyce regionalnej z wykorzystaniem mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym poprzez zawarcie umowy koncesyjnej, w takich dziedzinach, jak: rekreacja i rehabilitacja dzieci, sport, opieka zdrowotna, usługi społeczne, edukacja przedszkolna, kultura.

Po trzecie, promocja rozwoju społecznego niepaństwowego (pozasamorządowego) naukowo zorientowanych organizacji pozarządowych. Jest monitorowany za pomocą celów: dostępności regionalnych programów wsparcia SO NKO i/lub małych i średnich przedsiębiorstw, działań mających na celu wsparcie sektora niepaństwowego (pozamiejskiego) w takich obszarach, jak: przedszkolny, edukacja ogólnokształcąca, rekreacja dzieci i poprawa ich zdrowia, dodatkowa edukacja dzieci, produkcja na terytorium Federacji Rosyjskiej technicznych środków rehabilitacji dla osób niepełnosprawnych¹⁶⁷.

Zaprezentowane powyżej przykłady społeczno-państwowego zarządzania znajdują zastosowanie w poszczególnych podmiotach, co jednak nie oznacza bezproblemowego ich wdrażania. *Gros problemów, z którymi borykają się*

¹⁶⁷ В. Н. Якимец, *Новые форматы общественно-государственного управления в России*, сс. 144–145.

zarówno przedstawiciele sektora państwowego, w tym władz municypalnych, jak i pozarządowego sektora niekomercyjnego, wymusza ocenę możliwych konsekwencji i ryzyka ich wprowadzenia. Działając w myśl zasady „nie szkodzić”, problemy te można ująć w postaci następujących zaleceń: 1. potrzeba czasu, aby krok po kroku zbudować model i zasady administracji publicznej i państwowej; 2. konieczność uważnego podejścia do odpowiedzialnego włączenia społeczników do interakcji z państwowymi podmiotami zarządzania, do wyboru osób, które faktycznie reprezentują i bronią interesów różnych społeczności społeczeństwa obywatelskiego; 3. zrewidowanie obszarów odpowiedzialności i wpływu działaczy oraz wyjaśnienie granic między tymi strefami; 4. rozwój mechanizmów partnerstwa na różnych etapach rozwoju, przyjmowania i wdrażania zarządzania; 5. konieczna zmiana zestawu programów edukacyjnych i dyscyplin w szkolnictwie wyższym poprzez rozwój szkoleń w zakresie podstawowych przepisów administracji publicznej, w tym np. typologii form udziału społeczeństwa (aktorów), badania mechanizmów koordynacji interesów międzygrupowych, analizy różnych przypadków¹⁶⁸.

Na tej podstawie we wszystkich podmiotach FR realizowane są projekty, w których udział biorą zarówno struktury państwowe oraz municypalne, jak i instytucje społeczeństwa obywatelskiego uosabiane przez organizacje pozarządowe.

3. Współpraca w zakresie infrastruktury i tworzenia warunków do społecznej aktywności

Ostatnią płaszczyzną współpracy na linii sektor państwowy-sektor niekomercyjny jest wytworzenie odpowiednich warunków dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego będącego determinantą rozwoju państwa. Uwaga na tej płaszczyźnie skoncentrowana jest na dwu obszarach, które dają możliwość rozwoju społecznej aktywności, ułatwiających mieszkańcom podejmowanie inicjatyw obywatelskich i tworzenie organizacji pozarządowych (w tym związków zawodowych), wyrażania swojej opinii, podejmowania się realizacji zadań i usług publicznych oraz uczestnictwa w zarządzaniu rozwojem na poziomie zarówno federalnym, jak i w podmiotach FR oraz municypalnym i lokalnym:

1. system wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego;
2. wspieranie procesów integracji organizacji sektora społecznego¹⁶⁹.

¹⁶⁸ *Ibidem*, c. 145.

¹⁶⁹ *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych...*, s. 71.

1. System wspierania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego

Wspieranie inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego powinno mieć charakter kompleksowy. Optymalnym rozwiązaniem byłoby „opracowanie i wdrożenie systemu oferującego różnorodnym podmiotom wsparcia dostosowanego do ich specyficznych potrzeb, możliwości, a przede wszystkim do celów działania. System ma wspierać działania już istniejących organizacji oraz nieformalnych, oddolnych inicjatyw mieszkańców, a także stwarzać warunki do zawiązywania się organizacji pozarządowych i inicjatyw, także tych, które do tej pory nie miały szansy reprezentacji swoich interesów w sferze” polityki publicznej¹⁷⁰. Skutkiem implementacji powyższego systemu winny być rozwój oferty usług wspierających, powstawanie niezbędnej w tym celu infrastruktury, ale nade wszystko aktywizacja społeczeństwa do podejmowania oddolnych inicjatyw oraz zapewnienie równych szans skorzystania z oferowanego wsparcia wszystkim samoorganizującym się grupom.

Dotychczasowy model wspierania organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego zawierający jednak elementy aktywizujące obywateli można przedstawić za pomocą poniższego zestawienia. Zaangażowanie ze strony sektorów państwowego i municypalnego współ z sektorem społecznym w realizację poniżej zaprezentowanego systemu wspierania pozarządowego sektora niekomercyjnego w praktyce może przełożyć się na zwiększenie aktywności społecznej w projekcie synergicznej modernizacji państwa.

Tabela 35. System wspierania pozarządowego sektora niekomercyjnego

Rodzaj wsparcia	Zakres wsparcia
instytucjonalne	jawne procedury udostępniania lokali
	jawne procedury korzystania z infrastruktury jednostek terytorialnych
	tworzenie map aktywności społecznej
	procedura przekazywania w zarząd lub sprzedaż nieruchomości niezbędnych do realizacji zadań polityki publicznej
szkoleniowo-doradcze w zakresie rozwoju organizacji i inicjatyw obywatelskich	program wsparcia merytorycznego organizacji pozarządowych
	procedura świadczenia usług doradczych i szkoleniowych
	pomoc szkoleniowo-doradcza przy powstawaniu nowych podmiotów
	szkolenie liderów
	wspieranie wolontariatu
	wsparcie w pozyskiwaniu środków

¹⁷⁰ *Ibidem.*

Rodzaj wsparcia	Zakres wsparcia
w animacji	program animacji w zakresie aktywizacji obywateli
	program animacji partnerów lokalnych
	animowanie inicjatyw lokalnych
	wspieranie grup samopomocy
	wspieranie grup odnowy życia wiejskiego
	wsparcie przy animowaniu projektów partnerskich
informacyjno-promocyjne	procedura wsparcia poprzez lokalne władze kampanii informacyjno-promocyjnych organizacji pozarządowych z wykorzystaniem narzędzi będących w dyspozycji poszczególnych instytucji państwowych
	program wspierania powstawania nowych organizacji pozarządowych
	program wspierania wolontariatu i aktywności obywatelskiej
	organizacja regularnych spotkań informacyjnych dla organizacji pozarządowych
	program wspierania współpracy organizacji pozarządowych ze środowiskiem biznesu
	zasady wymiany informacji pomiędzy władzami lokalnymi a sektorem pozarządowym o podejmowanych działaniach
	kampanie promujące aktywność obywateli
finansowe	utworzenie Funduszu Grantów Prezydenckich
	utworzenie funduszu pożyczkowego i gwarancyjnego
	utworzenie funduszu wkładów własnych
	mikrogranty
	dotacje inwestycyjne

Źródło: opracowanie własne.

Bardzo ważnym krokiem na drodze wspierania organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego jest pomoc w zakresie nawiązywania współpracy międzynarodowej. Przy tym niezwykle użyteczne jest utworzenie ośrodka wspierania sektora społecznego, który może świadczyć pomoc o charakterze instytucjonalnym, szkoleniowo-doradczym, animacyjnym, informacyjno-promocyjnym, finansowym i lokalowym.

Takimi instytucjami, w zamyśle ustawodawcy, są bez wątpienia Izba Społeczna FR, lecz także: izby i rady społeczne, a także Rzecznik Praw Człowieka.

Izba Społeczna FR, o której uprzednio była mowa, stała się instytucją państwową, która stanowi platformę dyskusyjną i ciało pośredniczące w kontaktach pomiędzy strukturami władzy państwowej a sektorem społecznym na szczeblu federalnym, ogólnopaństwowym. Na swoich stronach publikuje coroczne sprawozdania ze swojej działalności, co jest zgodne oczywiście z obowiązującymi

zapisami ustawy federalnej. Za jej sprawą zaczęto powoływać izby społeczne przy organach władzy wykonawczej i przedstawicielskiej, w szeregach których można odnaleźć szeroki wachlarz niekomercyjnych organizacji społecznych oraz ich przedstawicieli cieszących się powszechnym szacunkiem.

Inne formy instytucji wspierających pozarządowy sektor niekomercyjny stanowią **społeczne i społeczno-konsultacyjne rady** działające przy konkretnych ministerstwach i departamentach. Przykładem takich właśnie formacji mogą być rady funkcjonujące przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, przy Federalnej Służbie Penitencjarnej Rosji (*Федеральная служба исполнения наказаний – ФСИН России*) czy przy Federalnej Służbie Antymonopolowej Rosji (*Федеральная антимонопольная служба – ФАС России*). Kolejnym rodzajem instytucji wypełniających funkcje mediatorów są **inicjatywne izby społeczne i okrągłe stoły NKO**, zwoływane oddolnie przez same organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego w celu artykulacji, rozstrzygania i obrony własnych interesów¹⁷¹.

Ostatnią, lecz kluczową instytucją, która w ciągu swego istnienia miała bezpośredni wpływ na wypracowanie mechanizmów wspierania inicjatyw obywatelskich, jest **Pełnomocnik ds. Praw Człowieka** (w polskiej literaturze przedmiotu nazywany Rzecznikiem Praw Człowieka), zwany także **Ombudsmanem**. Instytucja ta powołana do życia na mocy ustawy federalnej z 1997 roku¹⁷² faktycznie istniała już od roku 1994, które to stanowisko jako pierwszy piastował były dysydent radziecki Siergiej A. Kowalow na mocy dekretu prezydenckiego¹⁷³. Podstawę prawną dla funkcjonowania w dzisiejszej rzeczywistości prawnej instytucji Pełnomocnika ds. Praw Człowieka stanowi Konstytucja FR z 1993 roku, w której treści zagwarantowano jego powoływanie i odwoływanie. Jako ciało upoważnione do tej czynności prawnej wskazana została Duma Państwowa¹⁷⁴.

Kowalow, o czym wspominało uprzednio, należał do grona osób silnie związanych z ruchem dysydenckim w dobie istnienia Związku Radzieckiego, przy czym był gorącym zwolennikiem procesu demokratyzacji systemu politycznego. W transformacji upatrywał szansę na uczynienie z państwa komunistycznego i autorytarnego w pełni reprezentującego demokratyczny system wartości. Podzielał poglądy innego bardzo znanego dysydenta radzieckiego i noblisty Andrieja D. Sacharowa, który w zainicjowanej w 1985 roku polityce

¹⁷¹ Е. Г. Харитонов, *op. cit.*, s. 144.

¹⁷² *Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13440/ – 6 III 2019.

¹⁷³ *Указ Президента Российской Федерации от 04.08.1994 г. № 1587 «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека»*, [on-line:] <http://www.kremlin.ru/acts/bank/6705> – 6 III 2019.

¹⁷⁴ *Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993 r.*, s. 71.

głasnosti (гласность) życia społeczno-politycznego w ramach szeroko zakrojonej reformy państwa – pieriestrojki (*непестройка*) – upatrywał podstawy do stworzenia w państwie klimatu moralnego, umożliwiającego wdrażanie w życie pryncypiów: sprawiedliwości społecznej, humanizacji systemu penitencjarnego zgodnie z normami międzynarodowymi, zniesienia kary śmierci, stworzenia warunków gospodarczych i prawnych sprzyjających rozwojowi inicjatyw, postępowi technicznemu, elastycznemu reagowaniu na koniunkturę gospodarczą, zagwarantowania prawa własności prywatnej do ziemi, otwartości państwa jako jednego z warunków zaufania międzynarodowego i bezpieczeństwa oraz prawa do wyboru miejsca zamieszkania, jak również do rozbrojenia i skrócenia terminu obowiązkowej służby wojskowej¹⁷⁵. Postulaty Sacharowa stały się kamieniem węgielnym ustawy zasadniczej z 1993 roku¹⁷⁶, część z nich została wprowadzona w życie, a z części decydenci rosyjscy zaczęli się wycofywać. Kowalow stał się naturalnym niejako kontynuatorem implementacji na gruncie rosyjskim idei praw i wolności człowieka, co w konsekwencji spowodowało otwartą konfrontację z ośrodkiem decyzyjnym.

Następcami **Siergieja A. Kowalowa (1994–1995)** na stanowisku Pełnomocnika ds. Praw Człowieka byli kolejno **Oleg O. Mironow (1998–2004)**, a następnie **Władimir P. Łukin (2004–2014)** i **Elła A. Pamfiłowa (2014–2016)**. Obecnie funkcję ombudsmana sprawuje **Tatiana N. Moskalkowa (od 2016)**.

Ombudsman zajmuje się monitorowaniem procesu ustawodawczego, promowaniem kultury prawnej w społeczeństwie, jak i wspieraniem organizacji obrony praworządności (*правозащитные*), działających na terytorium Federacji Rosyjskiej. Podobnie jak to ma miejsce w stosunku do Izby Społecznej FR na poziomie regionów również powoływane są stanowiska Pełnomocników ds. Praw Człowieka, którzy wypełniają misję pośrednika w podtrzymywaniu dialogu pomiędzy władzami regionalnymi a pozarządowym sektorem niekomercyjnym.

Urząd Pełnomocnika ds. Praw Człowieka FR ze względu na wypełniane funkcje pozostaje jednym z nielicznych mechanizmów implementacji i umocnienia zasad ochrony praw i wolności człowieka w kulturach politycznej i prawnej oraz życiu codziennym społeczeństw postkomunistycznych. Świadczy o tym art. 1 ustawy federalnej z 1997 roku, zgodnie z którym instytucja ta została powołana „w celu zagwarantowania państwowej ochrony praw i swobód obywateli, przestrzegania i poszanowania tych praw i swobód przez organy państwowe, organy samorządu

¹⁷⁵ A. Sacharow, *Wspomnienia*, cz. 3: *Gorki, Moskwa i gdzie indziej*, tłum. Z. Gadzinianka, Wydawnictwo Pomost, Warszawa 1991, ss. 158–161, *passim*; Конституция Союза Советских Республик Европы и Азии (Проект народного депутата СССР, академика А. Д. Сахарова), [on-line:] <http://constitution.garant.ru/history/active/1024/> – 3 III 2019.

¹⁷⁶ A. Jach, *Rosja 1991–1993. Walka o nowy kształt ustrojowy państwa*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2011, s. 182, *Rosja Wczoraj, Dziś i Jutro. Polityka – kultura – religia*, nr 1.

terytorialnego oraz osoby urzędowe”¹⁷⁷. Chociaż urząd ten ma bardzo często fasadowy, imitacyjny charakter w państwach autorytarnych takich jak Rosja, to jednak nie można zaprzeczyć, że od samego początku swojego istnienia znalazł się w gronie ciał odpowiedzialnych za wdrożenie międzynarodowych standardów w zakresie obrony praw i wolności obywatelskich do jej praktyki ustrojowej.

Pojawienie się takiego urzędu stało się możliwe nie tylko w wyniku zainicjowanej w 1985 roku przez Michaiła S. Gorbaczowa pieriestrojki, która skutkowała błyskawicznie rozwijającym się sektorem społecznych inicjatyw w postaci organizacji społecznych klubów, ruchów. Zaangażowani w formalną i nieformalną działalność organizacyjną obywatele zaczęli skupiać się na coraz bardziej widocznych problemach politycznych, społecznych, ekologicznych, ekonomicznych czy kulturalno-oświatowych. Ten dynamiczny trend rozwojowy sektora pozarządowego trwał do początku XXI wieku, kiedy to zdecydowanej przebudowie uległ stosunek decydentów rosyjskich do pozostającego poza kontrolą trzeciego sektora. Niestety, mimo licznego grona, około miliona osób działaczy, skupionych w mniej więcej 30 tys. formacji pozarządowych, pozarządowy sektor niekomercyjny nie odgrywał znaczącej roli w społeczeństwie, jak również zaangażowanie tych osób nie znalazło przełożenia na proces zarządzania państwem¹⁷⁸.

Jedną z wielu przyczyn takiego stanu rzeczy była wspomniana reorientacja strategii nowego władarza Kremla, który skupił się w pierwszym rządzie na odbudowie wewnętrznej siły państwa i jego pozycji w świecie. Poświęcając na ołtarzu tych celów wolności obywatelskie i demokrację, Władimir W. Putin, na bazie przywróconej państwowej kontroli nad zasobami surowcowymi (przede wszystkim ropy i gazu)¹⁷⁹, zainicjował budowę monocentrycznego systemu politycznego, który *de facto* przypomina monarchię.

W ramach systemu działa jeden podmiot – prezydent, a wszyscy inni członkowie procesu politycznego to aktorzy. Jądro monarchii stanowi, jak to jest przyjęte, organ polityczny – quasi-KC KPZR uosobiony przez administrację prezydencką. Zasadnicza tendencja polega na tym, że następuje rekonstrukcja formalnych elementów radzieckiego systemu politycznego [...]. Zasada podziału władzy nabiera coraz bardziej umownego charakteru [...]. Dzisiejsza Duma to nawet nie Rada Najwyższa wobec KPZR, lecz, jak zauważył jeden z ekspertów, „sekcja gimnastyki śródlekcyjnej” przy

¹⁷⁷ Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

¹⁷⁸ А. Ю. Даниэль, *Очерк истории правозащитного движения в СССР и России*, [w:] *Правозащитное движение в России. Коллективный портрет*, ред. Ю. Джибладзе, М. Санникова, Ш. Шиффер, Объединённое гуманитарное издательство ОГИ, Москва 2004, ss. 32–33.

¹⁷⁹ L. Leszczenko, *Instytucja ombudsmana w państwach poradzieckich. Geneza – status prawny – rozwój*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011, s. 52.

administracji prezydenta, gdzie „zastępowi gwiazdek” – to kuratorzy największej frakcji partyjnej, którzy językiem mimiki i gestów pokazują swoim „oktiabriatom”, jak należy poprawnie głosować¹⁸⁰.

Zainicjowany w ten sposób proces przebudowy systemu politycznego, całkowicie odrzucający zasadę subsydiarności, a sytuujący się na jej antypodach, w praktyce skutkował jego petryfikacją, która z kolei uniemożliwiała modernizację rosyjskiego systemu zarządzania¹⁸¹. W konsekwencji okazało się, że nie wykształciły się struktury społeczeństwa obywatelskiego, zaś dyskusja o nim nosiła charakter czysto deklaracyjny. Sytuacja stawała się coraz bardziej złożona, albowiem mimo przejścia do gospodarki rynkowej utrzymany został stary system zarządzania państwowego. Nie było też instytucji, które poza ośrodkiem decyzyjnym mogłyby bądź byłyby w stanie wziąć na siebie ciężar wydzwignięcia znajdującego się w kryzysie państwa. Symptomaticznie zastanętego stanu państwa okazały się funkcjonujące setki tysięcy organizacji pozarządowych, które, występując w imieniu społeczeństwa obywatelskiego, *de facto* zainteresowane były jedynie pozyskiwaniem różnego rodzaju grantów, najchętniej prezydenckich. Przy tym coraz istotniejszą rolę w polityce publicznej zaczęły odrywać nierówności klasowe i etniczne oraz spadek poczucia bezpieczeństwa. W tych okolicznościach coraz bardziej zauważalne obniżenie stopnia zaufania wobec działań polityki publicznej wymusiło w konsekwencji na decydentach przebudowę taktyki i zmianę strategii zarządzania. Odnosiło się to także do instytucji, których obowiązkiem miało być od tej chwili wsparcie tych działań – w tym Pełnomocnika ds. Praw Człowieka.

Pojawienie się urzędu Pełnomocnika ds. Praw Człowieka dla rosyjskich decydentów stanowiło od samego początku spore zagrożenie. W interesie zarówno prezydenta, jak i deputowanych leżało, aby na tym stanowisku znajdowała się osoba, nad którą będzie można sprawować kontrolę. Wywodzący się ze struktur siłowych oraz biznesowych i reprezentujący tym samym interesy środowisk i grup z nimi powiązanych decydenci obawiali się, że silna osobowość ombudsmiana mogłaby zagrozić ich przedsięwzięciom. Zatem jeżeli pełnomocnik potraktuje pełnione przez siebie obowiązki zgodnie z literą i duchem prawa, to w praktyce

¹⁸⁰ O. В. Гаман-Голутвина, [Голос в дискуссии круглого стола: *Какая элита спасет новую Россию?*], „Вестник аналитики” 2004, № 2(16), ss. 158–159, cyt. za: W. Gutorow, *O niektórych cechach swoistych ewolucji współczesnego rosyjskiego systemu politycznego*, „Politeja” 2015, nr 34/2: *Studia Rosyjskie. Polityka. Kultura polityczna. Stosunki międzynarodowe. Relacja polsko-rosyjskie*, red. A. Demczuk, I. Radikow, A. Dudek, tłum. M. Romanowska, s. 15, https://doi.org/10.12797.Politeja.12.2015.34_2.02.

¹⁸¹ A. Jach, *Petryfikacja systemu politycznego Rosji jako bariera modernizacji*, [w:] *Barьеры modernizacji Rosji*, red. S. Bieleń, A. Skrzypek, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2014, ss. 73–85.

mógłby stać się w pierwszym rzędzie wrogiem rządzących, który zagraża obecnemu liderowi. W myśl tak sformułowanych przepisów, wywodzących się rodem z demokracji przedstawicielskiej, ombudsman staje się rzeczywistym aktorem sceny publicznej, zwłaszcza w państwach przechodzących zmiany ustrojowo-polityczne¹⁸². Według Aleksandra J. Sungurowa urząd pełnomocnika, pełniąc funkcję ważnego mechanizmu w trakcie tworzenia administracji publicznej oraz przemieszczenia centrum ciężkości polityki od interesu państwowego do praw i interesu jednostki, stał się dla rządzących jednym z czynników zainicjowania zmiany strategii zarządzania¹⁸³.

Pełnomocnikiem, który poważnie podchodził do sprawowanej przez siebie funkcji, działając przede wszystkim w imieniu obywateli, przy pełnym korzystaniu z zawartych w Konstytucji zapisów, był Siergiej A. Kowalow. Jego nieugięte stanowisko w tym zakresie na skutek potępienia na forum tak krajowym, jak i zagranicznym agresywnej polityki państwa w ramach I wojny czeczeńskiej (1994–1996) spowodowało konflikt zarówno z prezydentem Jelcynem, jak i z Dumą Państwową. Wskutek tego w 1995 roku Kowalow przestał pełnić funkcję ombudsmana, które to stanowisko pozostało nieobsadzone aż do 1998 roku.

Próbę zdystansowania się rosyjskiego ombudsmana od władz państwowych podjęli zarówno Mironow, jak i Łukin, czyniąc wysiłki na rzecz zachowania autonomicznego statusu urzędu, co w warunkach „suwerennej demokracji” nie należało do łatwych zadań. Przykładem takiej taktyki może być zdecydowane opowiedzenie się pełnomocnika w obronie wartości konstytucyjnych (swobody zebrań, wieców, demonstracji, pochodów i pikiet) w sytuacji masowych wystąpień od 2010 do 2012 roku, co ściągnęło na Łukina falę krytyki. Potępienie przez niego reakcji władz w postaci natychmiastowego rozpędzenia zebranych, aresztowania i zatrzymania oraz uznanie, że zastosowanie siły w czasie zatrzymań było nieuzasadnione, a prawo do wolności zebrania jest poważnie naruszane, spotkało się z publicznym napiętnowaniem instytucji ombudsmana głównie przez prowincjonalne organizacje społeczne, przedstawiciele regionalnych izb społecznych oraz mało znane organizacje kombatanckie, które występowały na wzór radziecki jako głos społeczny (*голос общественности*)¹⁸⁴. Jak podsumowuje Larysa Laszczenko, „za tymi działaniami z pewnością stali przedstawiciele najwyższych władz w państwie, gdyż za «aktywnością i jedynomyślnością» przeciwników Łukina zauważyć można było dobrze zaplanowaną akcję”¹⁸⁵.

¹⁸² J. Arcimowicz, *Rzecznik praw obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, Trio, Warszawa 2003.

¹⁸³ *Институт Омбудсмана. Эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа)*, ред. А. Ю. Сунгуров, «Норма», Санкт-Петербург 2005, с. 133.

¹⁸⁴ *О кампании против В. П. Лукина. Заявление Международного Мемориала*, [on-line:] <http://old.memo.ru/d/1836.html> – 7 III 2019.

¹⁸⁵ L. Leszczenko, *op. cit.*, ss. 184–185.

Ella A. Pamfiłowa kontynuowała działalność swoich dwu poprzedników w zakresie zachowania autonomii. Okres sprawowania przez nią funkcji ombudsmana charakteryzował się zwiększeniem międzynarodowego prestiżu zarówno samego urzędu Pełnomocnika ds. Praw Człowieka, jak i prowadzonej działalności rzeczniczej. W grudniu 2014 roku urząd rosyjskiego rzecznika praw obywatelskich otrzymał międzynarodowy status „A”¹⁸⁶, co oznacza, że instytucja w pełni przestrzega *Zasad Paryskich*¹⁸⁷ i ma prawo do występowania na sesjach ONZ poświęconych prawom człowieka. Ponadto z inicjatywy Pamfiłowej w 2015 roku przyjęto pewne zmiany prawne, w tym poszerzono uprawnienia federalnych i regionalnych pełnomocników.

Pełnomocnikiem ds. Praw Człowieka, który zdecydowanie reprezentuje w pierwszym rządzie interes decydentów niżeli obywateli, jest obecnie pełniąca tę funkcję Tatiana N. Moskalkowa. Jej aktywność wzbudza wśród obywateli, a tym bardziej organizacji ochrony praworządności, liczne kontrowersje. Doceniając mimo licznych zastrzeżeń działalność Moskalkowej, pozytywnej jej oceny jako ombudsmana dokonała, zmarła 8 grudnia 2018 roku, szefowa Moskiewskiej Grupy Helsińskiej Ludmiła M. Aleksiejewa:

Tatiana Nikołajewna Moskalkowa nie żałuje samej siebie, można powiedzieć, działała bardzo sprawnie i na krawędzi: może rozmawiać ze wszystkimi szefami FSIN, prokuratorami, policją itp. i ma więcej sukcesów w obronie praw obywateli niż jej poprzednicy. Dzięki niej nie tylko Ildar Dadin został uniewinniony, ale także szef „Karelskiego” Memoriału, Jurij Dmitriew, co było nieprawdopodobne. Chociaż oskarżenie o pornografię dziecięcą było absurdem, Dmitriewowi groziła długa kara więzienia, a Tatiana Nikołajewna uratowała tego człowieka. Nie mogę wyliczyć wszystkich sukcesów rosyjskiego ombudsmana Tatiany Nikołajewny Moskalkownej – jest ich zbyt wiele. Jestem pewna, że osoba znajdująca się w tak trudnej sytuacji powinna być wspierana za każdy dobry uczynek, a jeśli dana osoba pracuje bezinteresownie jak Tatiana Nikołajewna, tym bardziej¹⁸⁸.

W obronie ombudsmanów stawali bardzo często przedstawiciele pozarządowego sektora niekomercyjnego, zwłaszcza członkowie organizacji ochrony praworządności. Współpraca pomiędzy tymi dwiema instytucjami: ombudsmanem i organizacjami ruchu praw człowieka w Rosji wynikała z faktu bliskości podzie-

¹⁸⁶ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год, [on-line:] <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doklad2014.pdf> – 7 III 2019.

¹⁸⁷ Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека [Парижские принципы], Приложение к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года, [on-line:] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml – 7 III 2019.

¹⁸⁸ Татьяне Москальковой в день рождения, [on-line:] <https://mhg.ru/tatyane-moskalkovoy-v-den-rozhdeniya> – 7 III 2019.

lanych wartości oraz grup, których interesy reprezentują. O tym, czy ta kooperacja realizowana będzie z większym czy mniejszym zaangażowaniem, decydują w praktyce względy polityczne, których wektor określany jest przez ośrodek decyzyjny.

Przykładem takiej współpracy może być obrona Władimira P. Łukina jako Pełnomocnika ds. Praw Człowieka, w którą zaangażowało się rosyjskie Stowarzyszenie „Memoriał”. W odpowiedzi na zalewającą sferę publiczną falę krytyki pod adresem ombudsmana w związku ze wspomnianą jego inicjatywą obrony obywateli i potępieniem przekraczających swe kompetencje organów siłowych w trakcie manifestacji w 2010 roku Memoriałowcy zwrócili uwagę, że krytyka Łukina resortów siłowych stosujących nieuzasadnioną przemoc w czasie pokojowych protestów została odebrana przez Kreml jako naruszenie „etyki korporacyjnej”. Stosunek władz wynika z faktu, że przeciwnicy tego stanowiska, po pierwsze, uważają je za kolejne ministerstwo „praw człowieka”, a po drugie, jest ono nadal traktowane jako jeden z wielu urzędów państwowych, które winny być podporządkowane władzy państwowej. Nie chcąc dostrzec w służbie pełnomocnika nowoczesnego mechanizmu samoograniczenia władzy państwowej na rzecz wolności społecznej, urzędnicy rosyjscy nie są w stanie całkowicie anulować skutków demokratycznego rozwoju w ciągu ostatnich 20 lat¹⁸⁹.

Reasumując funkcjonowanie instytucji Pełnomocnika ds. Praw Człowieka w Rosji jako instytucji współodpowiedzialnej za udzielanie wsparcia pozarządowemu sektorowi niekomercyjnemu, można pokusić się o przedstawione niżej wnioski.

W obszarze funkcjonowania urzędu ombudsmana stwierdzić należy, że od samego początku przyjął na siebie ciężar rozwiązywania trudnych spraw, odciążając w ten sposób organy wymiaru sprawiedliwości, wobec których nadal niski pozostaje stopień zaufania społecznego. Związany od samego początku z reformami demokratycznymi stał się aktorem sceny publicznej w państwach tzw. szarej strefy, więc tym bardziej jest istotna jego rola jako ważnego mechanizmu w trakcie tworzenia administracji publicznej oraz przemieszczenia środka ciężkości od interesu państwowego ku prawom i interesom jednostki. W warunkach naruszania przez decydentów zasad funkcjonowania państwa demokratycznego oraz umacniania się pionowej struktury władzy wykonawczej (*вертикаль власти*) staje się pełnomocnik przeciwnikiem struktur władzy państwowej, relacja ta jednak nie ma charakteru otwartej konfrontacji; działając zgodnie z normami prawnymi, często ombudsman jest obiektem ataków ze strony przedstawicieli struktur, którzy pełnią funkcję wyraziciela *vox populi*, nawiązując tym samym do starych komunistycznych praktyk.

W obszarze umiędzynarodowienia podkreślić trzeba, że Pełnomocnik ds. Praw Człowieka przyczynia się do tworzenia pozytywnego wizerunku państwa. Jednym

¹⁸⁹ О кампании против В. П. Лукина. Заявление Международного Мемориала.

z przejawów takiej opinii jest fakt, iż uchwalane ustawy niejednokrotnie były w dużym stopniu wzorowane na rozwiązaniach norm prawa międzynarodowego, mimo że w praktyce naruszały zapisy Konstytucji FR z 1993 roku. Kiedy dwa lata po przystąpieniu Federacji Rosyjskiej do Rady Europy oraz uznaniu kompetencji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom (1996) powołany został urząd Pełnomocnika ds. Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej, w praktyce przyspieszyło to implementację uniwersalnych norm ochrony praw człowieka. Instytucja ta otrzymuje regularne wsparcie ze strony ONZ w postaci pomocy prawnej, instytucjonalnej i finansowej umożliwia wymianę informacji, doświadczeń między instytucjami ombudsmanskimi, opracowywanie podręczników i poradników praktycznych dla narodowych biur pełnomocników, organizację tematycznych seminariów i regionalnych konferencji, dotyczących instytucji ombudsmanów.

W sferze natomiast współpracy z pozarządowymi organizacjami niekomercyjnymi odnotować można, że podyktowana jest ona problemami z pozyskiwaniem sojuszników w walce o prawa człowieka, co w państwach postkomunistycznych jest zadaniem dość trudnym. Kooperacja ta przyczynia się do poprawienia efektywności III sektora oraz zwiększa możliwości korzystania z rozbudowanych kontaktów sieci społecznych. W tym aspekcie często spotyka się opinie przedstawicieli pozarządowego sektora niekomercyjnego, którzy przy ocenie działalności ombudsmana, kierując się bezpośrednio swoim interesem, zwracają uwagę na siłę przebiccia i możliwość lobbowania przez niego w sprawie interesów sektora przed organami władzy.

Pełnomocnik ds. Praw Człowieka FR spotyka się z różnymi problemami, dotyczącymi nie tylko samego urzędu ombudsmana, lecz także wypełnianej przez niego misji. Zaostrzanie ustawodawstwa dotyczącego funkcjonowania sektora społecznego, przypadki jego dyskredytacji oraz ingerencji władzy i służb bezpieczeństwa w działalność organizacji w Rosji przekładają się na skuteczność działalności pełnomocnika, który wspólnie z organizacjami pozarządowymi tworzy fundament społeczeństwa obywatelskiego. Pomimo istnienia ogromnej przepaści między państwem a społeczeństwem ombudsman jako reprezentant państwa i równolegle obrońca praw człowieka, według swoich kompetencji, może przyczynić się do ustanowienia dialogu między władzą a obrońcami praw człowieka. W szeregu przyczyn utrudniających humanizację standardów prawnych i budowę prawdziwego społeczeństwa obywatelskiego stanęły przeszkody, m.in.: wadliwe stosowanie w praktyce norm prawnych, niechęć i niezdolność do pracy w nowych warunkach wielu funkcjonariuszy związanych z wymiarem sprawiedliwości, niedoskonałość reformy sądownictwa, brak narodowego systemu edukacji prawnej, zakorzenione u przeważającej części ludności myślenie w kategoriach państwowo-autorytarnych. Dysonans na linii biurokracja – działacze trzeciego sektora dostrzegany jest we wzajemnym postrzeganiu siebie.

Większość urzędników postrzega urząd pełnomocnika jako zmodyfikowane biuro skarg, a przedstawiciele organów prokuratorskich jako potencjalnego konkurenta. Z kolei dla aktywistów pozarządowego sektora niekomercyjnego brak współpracy z miejscową władzą w sprawie konfliktu i jego rozwiązywania przynosi rozczarowanie. W konsekwencji zauważalne jest niewystępowanie synergii na rzecz ochrony praw człowieka ze strony instytucji państwowych, mediów oraz trzeciego sektora. Generowane są konflikty, które w praktyce obniżają możliwości skutecznych i kompleksowych działań na rzecz ochrony praw i wolności człowieka. Problemy organizacyjne, finansowe, kadrowe oraz brak dobrej komunikacji między urzędem pełnomocnika a urzędami i instytucjami państwowymi, lecz także nieprecyzyjne regulacje prawne stanęły na przeszkodzie efektywnego funkcjonowania urzędu ombudsmana w Rosji.

Systemy wspomagania inicjatyw obywatelskich i organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego zakładały instytucjonalizację standardów ochrony praw człowieka w Rosji, która opierała się na funkcjonowaniu organów państwowych i społecznych, ukierunkowanych na sprzyjanie procesom wsparcia. Ombudsman obok prezydenta oraz Sądu Konstytucyjnego należy do grona nowych urzędów stojących na straży praw i wolności człowieka, zaś grono tzw. tradycyjnych organów tworzą instytucje sądowe, prokuratorskie i kontrolne. Ich obecność, razem z aktywnymi na tym polu tzw. promotorami (przedstawicielami środowisk akademickich – politologami i prawnikami, politykami, działaczami na rzecz obrony praw człowieka, ombudsmanami, organizacjami pozarządowymi – stowarzyszeniami zawodowymi, centrami naukowymi i badawczymi, środkami masowego przekazu, fundacjami i organizacjami przyznającymi granty – „grantooperatorami”, organizacjami międzynarodowymi)¹⁹⁰ nie tylko umożliwiła powołanie urzędu Pełnomocnika ds. Praw Człowieka, lecz spowodowała, że stał się on wespół z reprezentowanymi przez siebie wartościami częścią obecnego systemu aksjologicznego społeczeństwa rosyjskiego. I mimo nadal występującego ograniczenia autonomii i uzależnienia ombudsmana od czynników politycznych wypełnia on swoją funkcję edukatora społeczeństwa, uświadamiając reprezentantom władzy granice ich praw, a obywatelom możliwości korzystania z posiadanych praw. O stopniu trudności w sprawowaniu tego urzędu w rzeczywistości rosyjskiej świadczyć może fakt, iż w praktyce działalność ombudsmana w pierwszej kolejności ukierunkowana jest na obronę i umocnienie praw i wolności człowieka, nie zaś na wskazywanie na niedoskonałości w decyzjach instytucji państwowych i administracji, co jest jednym z podstawowych elementów aktywności w państwach o utrwalonej demokracji. Jego praca ukierunkowana na wypełnianie ważkich funkcji obronnej, prewencyjnej, edukacyjnej, informacyjnej w praktyce

¹⁹⁰ А. Ю. Сунгуров, *Институт Омбудсмана. Эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа)*, сс. 111–114.

sprzyja tworzeniu nowej kultury prawnej w społeczeństwie. Staje się realnym czynnikiem, który od 25 lat humanizuje standardy prawne i przyczynia się do budowy prawdziwego społeczeństwa obywatelskiego.

2. Wspieranie procesów integracji organizacji sektora społecznego

Jednym z celów współpracy sektora państwowego z pozarządowym sektorem niekomercyjnym jest wspieranie procesów zmierzających do zintegrowania trzeciego sektora poprzez zastosowanie szeregu metod ciał dialogowych. Zintegrowane środowisko społeczne dla organów władzy i świata biznesu staje się partnerem w działaniach konsolidacji podejmowanych na rzecz przezwyciężenia dysfunkcji kryzysowych. Ten obszar aktywności jest jednym z kluczowych zadań rosyjskiej współczesnej polityki publicznej, koncentrującej się wokół procesu społecznego i obywatelskiego zaangażowania w działania ukierunkowane na modernizację państwa i społeczeństwa.

Uczestnictwa społeczne i obywatelskie stanowią zbliżoną do siebie platformę definiującą stopień, ale także sferę oraz formy i kierunki mobilizacji obywateli. Są także przesłanką do scharakteryzowania polityki publicznej przez pryzmat synergii systemowej państwa, biznesu, wspólnoty pozarządowej, różnorodnych społecznych, zawodowych grup i warstw społecznych, stowarzyszeń społecznych działających na rzecz realizacji osobistych i społecznych interesów, przemysłu, rozdzielenia i wykorzystania zasobów społecznych i dóbr na bazie przyzwolenia narodu¹⁹¹.

Uczestnictwo obywatelskie (*гражданское участие*) w przeciwieństwie do społecznego, zorientowanego na branie udziału w procesie decyzyjnym, zwłaszcza na poziomie horyzontalnych powiązań w zakresie kolektywnie świadczonej sobie pomocy i kooperacji, skupia się na działaniach związanych z procesami społecznego zarządzania (*соуправление*) na poziomie instytucji tworzących strukturę pionową władzy – Izby Społecznej FR, instytucji powstających na wzór międzynarodowej organizacji *The Open Government Partnership – OGP*, takich jak Rada Ekspertów przy otwartym Rządzie Federacji Rosyjskiej – Rada Ekspertcka online [*Экспертный совет при открытом правительстве РФ (Экспертный совет онлайн)*], Izby Rachunkowej FR (*Счетная палата*). Celem ich aktywności jest podejmowanie działań zorientowanych na korektę lub wypracowywanie alternatywnych rozwiązań w dowolnych obszarach aktywności społeczeństwa z punktu widzenia interesów społecznych¹⁹².

¹⁹¹ Л. И. Никовская, *Гражданский активизм. От политической к гражданско-общественной функции в публичной политике...*, с. 147.

¹⁹² И. А. Скалабан, *Социальное, общественное и гражданское участие. К проблеме осмысления понятий*, «Вестник Томского университета. Серия Философия. Социология. Политология» 2011, № 1(13), с. 137.

Specyfikę obywatelskiego uczestnictwa kształtują: inicjatywa ustawodawcza, społeczno-polityczna aktywność obywateli, realizacja inicjatyw obywatelskich, zaangażowanie i udział społeczeństwa w działaniach dobrowolnych organizacji społecznych na rzecz interesów grupowych, osiąganie wyznaczonych celów i w ostatecznym rachunku – wytwarzanie dobra społecznego. Reprezentowanie interesów społecznych wraz z konstruowaniem dobra społecznego sytuuje w szczególnej pozycji każdy dowolny podmiot – jednostkę, grupę, klasę, instytut społeczny – który odpowiada wymogom samoorganizacji i pomocy wzajemnej, obrony delimitowanych praw społecznych i obywatelskich.

Osobliwością współczesnego uczestnictwa obywatelskiego jest jego przynależność do społeczeństwa informacyjnego, w którym stanowi ono integralną część sieciowego modelu powiązań, również ukierunkowaną na reprezentację interesów wraz z erozją fundamentów nowoczesnego społeczeństwa i kształtowaniem się „zindywidualizowanego” społeczeństwa. Cechami takiego typu społeczeństwa są: 1) znaczne zmniejszenie aktywności obywatelskiej i politycznej przy wykorzystaniu tradycyjnych mechanizmów uczestnictwa, takich jak: wybory, członkostwo w stowarzyszeniach społecznych, 2) przy równoczesnym rozwoju częściowo sformalizowanych, „jednostkowych”, obywatelskich, społecznych, politycznych praktyk na drodze udziału w projektach realizowanych w środowisku sieciowym¹⁹³, jednak przy tym 3) wzrasta jakościowa różnorodność działalności społeczeństwa, a także 4) zacierają się granice między jej gatunkami. Są one *de facto* przejawem występowania „płynnej nowoczesności” i „płynnego społeczeństwa”. Skutkuje to z jednej strony brakiem stałości zachowań w zakresie partycypacji społecznej, która przenika do obywatelskiej, z drugiej strony wzajemną penetracją uczestnictwa obywatelskiego i polityki. Ukształtowany w tych uwarunkowaniach ów system osobliwych interakcji stanowi swoiste *perpetuum mobile* przeobrażeń współczesnego społeczeństwa¹⁹⁴.

Wsparcie pozarządowego sektora niekomercyjnego zakłada stworzenie jak najlepszych warunków realizacji projektu budowy społeczeństwa obywatelskiego. Zachodząc na kilku płaszczyznach: prawnej, politycznej i obywatelskiej, społecznej i ekonomicznej oraz kulturowej, kształtuje ono klimat aktywnego **uczestnictwa w życiu społecznym**, który występuje w dwu segmentach. Do pierwszego, zinstytucjonalizowanego przynależą **wszystkie organizacje trzeciego sektora**, których na rok 2018 można naliczyć 37 podgrup w ramach 19 grup głównych form organizacyjno-prawnych. Na ich podstawie procesu rejestracji państwowej

¹⁹³ J. D. Russell, *Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation*, „Political Studies” 2008, Vol. 56, № 1, p. 76, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2007.00718.x>; B. S. Turner, *The Erosion of Citizenship*, „British Journal of Sociology” 2001, Vol. 52, № 2, p. 189, <https://doi.org/10.1080/00071310120044944>.

¹⁹⁴ Z. Bauman, *Płynne życie*, tłum. T. Kunz, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2007, ss. 21–22.

w Ministerstwie Sprawiedliwości FR mogą dokonać bardzo liczne struktury społeczne. W ministerialnym wykazie zarejestrowanych organizacji niekomercyjnych do roku 2018 łącznie figurują 208 449 formacje społeczne tworzące rosyjski pozarządowy sektor niekomercyjny¹⁹⁵. W tym podejściu do aktywności obywatelskiej pozarządowy sektor niekomercyjny można rozpatrywać jako sferę aktywności zachodzącą pomiędzy rodziną a zbiurokratyzowanymi sektorami komercyjnym i państwowym. Charakterystyczna dla tego segmentu jest właśnie działalność *pro publico bono*, zaś funkcje, które wypełniają owe organizacje, odnoszą się do: 1. poszerzania granic wolności i obdarzania społeczeństwa określoną delegowaną władzą; 2. zaangażowania społeczeństwa w proces przeobrażeń społecznych i aktywności oraz 3. rozwoju ochrony socjalnej.

Z kolei segment półformalny, w dzisiejszej Rosji równie bujnie się rozwijający, obejmuje aktywność obywatelską, którą możemy określić jako ruch „**jednego problemu**” (*движение одной проблемы*). Przyjmując za podstawowe metody działań protest i obronę określonego porządku społecznego, przez struktury władzy państwowej tego typu formy partycypacji obywatelskiej uznawane są za akcje o naturze konfrontacyjnej. Jedne z najbardziej znanych tego typu przedsięwzięć to obrona lasu w Chimkach w okresie 2007–2012 (*«Движение в защиту Химкинского леса»*)¹⁹⁶ czy od 2011 roku protesty przeciwko budowie spalarni

¹⁹⁵ Autonomiczne organizacje niekomercyjne – 28237, Izby Adwokackie Podmiotów FR – 83, Kancelaria Adwokacka – 8, Towarzystwo Chłopskich (rolniczych) Gospodarstw (*Ассоциация крестьянских [фермерских] хозяйств*) – 141, Towarzystwo Rozwoju Ekonomicznego (*Ассоциация экономического развития*) – 101, Korporacja Państwowa – 6, Stowarzyszenie Państwowo-Społeczne (*Государственно-общественное объединение*) – 54, Stowarzyszenia Kozackie – 2638, Kolegia Adwokackie – 2741, Narodowościowe Autonomie Kulturalne – 1167, Niepaństwowy Fundusz Emerytalny (*Негосударственный пенсионный фонд*) – 25, Fundacja Niekomercyjna – 18001, Niekomercyjne spółki partnerskie – 10803, Izby Notarialne – 75, Stowarzyszenia społeczne – 58861, Społeczno-Państwowe Stowarzyszenie Społeczne (*Общественно-государственное общественное объединение*) – 662, Ruch Społeczny – 1538, Instytucja Społeczna – 556, Fundacja Społeczna – 2440, Społeczności Rdzennych Małolicznych Narodów FR – 1476, Stowarzyszenie Pracodawców – 361, Stowarzyszenie Adwokatów – 113, Stowarzyszenia (związki, zrzeszenia) osób prawnych – 10640, Organ Inicjatywy Społecznej – 138, Partie Polityczne – 3040, Związki Zawodowe – 18706, Organizacja Religijna – 30898, Niekomercyjne Towarzystwa Właścicieli Ogrodów, Sadów, Daczy i Innych Nieruchomości – 6, Niekomercyjne Stowarzyszenia Właścicieli Ogrodów, Sadów, Daczy i Innych Nieruchomości – 4, Niekomercyjne Spółki Partnerskie Właścicieli Ogrodów, Sadów, Daczy i Innych Nieruchomości – 8, Rada Muncypalnych Instytucji (*Совет муниципальных образований*) – 23, Związek (Zrzeszenie) Stowarzyszeń Społecznych [*Союз (ассоциация) общественных объединений*] – 6, Społeczny Samorząd Terytorialny – 1554, Towarzystwo Właścicieli Domów – 22, Izba Handlowo-Przemysłowa – 56, Instytucje – 13000, inne organizacje niekomercyjne – 261. Zob. *Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях*, [on-line:] <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> – 8 III 2019.

¹⁹⁶ *Защита Химкинского леса. Defence of the Khimki Forest*, [on-line:] <https://www.facebook.com/khimki.forest/> – 8 III 2019.

w miejscowości Jasieniewo (*«Движение против строительства мусоросжигательного завода в Ясенево»*)¹⁹⁷. Oczywiście tego typu akcji odbyło się dużo więcej, nadal władze nie mają nad nimi kontroli. Stąd zrodził się pomysł obywatelskiej rejestracji nieformalnych inicjatyw obywatelskich i stowarzyszeń¹⁹⁸, tym bardziej że inicjowane przez nich akcje wchodzą do katalogu metod określanych jako nieposłuszeństwo obywatelskie lub polityczne¹⁹⁹. Działania ruchów „jednego problemu” (*движений одной проблемы*) mają to do siebie, że nieformalne grupy obywateli, którzy zorganizowali się w celu rozwiązania go, po zakończeniu akcji albo przechodzą w „stan uśpienia”, albo przekierowują swoje zainteresowania na inne powiązane kwestie, wykorzystując do ich rozwiązania już wypracowane społeczne powiązania i kapitał, a także mechanizmy interakcji obywatelskich²⁰⁰.

Ważną kwestią związaną z uczestnictwem społecznym pozostaje **dostępność do Internetu**, dzięki któremu zaistniały i nabrały masowego charakteru liczne obywatelskie i społeczne inicjatywy. Istnieją cztery główne grupy interaktywnych platform internetowych, dzięki którym samoorganizują się masowe inicjatywy obywatelskie w celu rozwiązywania istotnych społecznie problemów w sferze publicznej w postaci:

1. pracy z oświadczeniami i apelami obywateli (*работа с обращениями граждан*), ukierunkowanymi na przyciągnięcie uwagi władz do problemów związanych z ich kompetencjami: złymi drogami, korupcją, problemami w sektorze mieszkaniowym i użyteczności publicznej²⁰¹;
2. platform i witryn crowdfundingowych (*краудфандинговые платформы и сервисы*), które zbierają fundusze na różne cele: pomoc ofiarom klęsk żywiołowych i katastrofy, pomoc charytatywna dla dzieci, osób niepełnosprawnych, starszych, wsparcie ruchów społecznych i politycznych, finansowanie

¹⁹⁷ A. Myslenkov, *Митинг в Ясенево. Из цикла «Как я провёл эти выходные»*, [on-line:] <https://myslenkov.livejournal.com/150139.html> – 8 III 2019.

¹⁹⁸ M. Łojkowska, *Agenci społeczeństwa. Organizacje pozarządowe w Rosji*, [on-line:] <https://publicystyka.ngo.pl/agenci-spoleczenstwa-organizacje-pozarzadowe-w-rosji> – 8 III 2019.

¹⁹⁹ G. Sharp, *Od dyktatury do demokracji. Drogi do wolności*, tłum. A. Karolak, Instytut im. Alberta Einsteina, Fundacja „Wolność i Pokój”, Warszawa 2013.

²⁰⁰ Н. Н. Ягодка, *Гражданские инициативы как инструмент диалога между властью и гражданским обществом в России*, «Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология» 2015, № 4, с. 131, [on-line:] <http://journals.rudn.ru/political-science/article/view/9159> – 8 III 2019.

²⁰¹ Przykłady: **projektu «Дороги России»** (<http://dorogirussia.ru/>), **«РосЯма»** (<http://rosyama.ru/>), **«Фонд борьбы с коррупцией»** (<https://fbk.info/>), **«РосЖКХ»** (<http://roszhkh.ru/>), **Отвартая платформа интернетова «Моя территория»** (<http://www.streetjournal.org/>), **projektu «Сердитый гражданин»** (<https://www.angrycitizen.ru/>), **«Красивый Петербург»** (<http://красивыйпетербург.рф/about>) i inne, cyt. za: Л. И. Никовская, И. А. Скалабан, *Гражданское участие. Особенности дискурса и тенденции реального развития*, «Полис. Политические исследования» 2017, № 6, с. 52.

- projektów biznesowych, działalności twórczej muzyków, artystów, pisarzy, tworzenie infrastruktury społecznej i miejskiej²⁰²;
3. usług wolontariackich (*волонтерские сервисы*) tworzonych w celu koordynowania działań wolontariuszy i tworzenia interaktywnych map pomocy²⁰³;
 4. obywatelskich grup dyskusyjnych (*группы по обмену мнениями граждан*), czyli witryn i platform mających na celu interakcję poprzez gromadzenie opinii obywateli na temat niektórych zagadnień, a także stwarzanie możliwości dyskusji na temat strategii w zakresie aktualnych zagadnień społecznych i politycznych²⁰⁴.

Skuteczną formę wsparcia pozarządowego sektora niekomercyjnego w tym zakresie kształtują media, sieci społecznościowe, blogi i inne narzędzia komunikacji online, które pozwalają w najkrótszym możliwym czasie zgromadzić znaczące zasoby ludzkie i finansowe, aby zintegrować zasoby państwa, biznesu i całego społeczeństwa dla operacyjnego rozwiązywania problemów społecznych²⁰⁵.

W ten sposób ukształtował się **społeczny model uczestnictwa**, który nie tylko odznacza się mechaniczną unifikacją jego tradycyjnych sfer (społecznej,

²⁰² Przykłady: **platforma «Планета»** (<https://planeta.ru/>), uruchomiona 7 czerwca 2012 roku; **inicjatywa obywatelska «Дедморозим»** (<http://dedmorozim.ru/>), utworzony w Permskim Kraju w celu organizowania pomocy dla dzieci, pozostawione bez opieki rodzicielskiej; **platforma «С миру по нитке»** (<http://smipon.ru/>), stworzona dla współfinansowania kreatywnych projektów w biznesie, edukacji, twórczości i ekologii, cyt. za: Л. И. Никовская, И. А. Скалабан, *op. cit.*, s. 52.

²⁰³ Przykłady: **społeczny projekt «ЛизаАлерт»** (<http://lizaalert.org>), stworzony w 2010 roku w celu wyszukiwania Lizy Fomkinoy (Лиза Фомкина), która zniknęła w rejonie Orechowo-Zujevo (район Орехово-Зуево; obecnie koordynuje on działalność wielu ochotniczych jednostek poszukiwawczych); **platforma «Ушахиди»**, stworzona w celu zbierania i podsumowywania dużych ilości informacji, wizualizacji danych i tworzenia interaktywnych map pomocy. Zasób elektroniczny współdziała z różnymi komunikatorami i środkami przekazywania informacji: SMS, MMS, WhatsApp, Twitter itp. W ten sposób tworzone są interaktywne mapy wskazujące różne punkty orientacyjne na ziemi. Podczas pożarów w Rosji w 2010 roku strona ta odgrywała ważną rolę w koordynowaniu działań wolontariuszy i niesieniu pomocy ofiarom pożaru; **projekt «Российские пожары»** (<http://russian-fires.ru/>), mający na celu pomóc wszystkim obywatelom Rosji, których dotknęły pożary lasów; **projekt Orenburgski «Добро 56.рф»** (<http://dobro56.ru>), zachęca mieszkańców miasta do działalności wolontariackiej, cyt. za: Л. И. Никовская, И. А. Скалабан, *op. cit.*, s. 52.

²⁰⁴ Przykłady: **system społecznej dyskusji nad ustawami «Вече» przy Dumie Państwowej FR** (<http://veche.duma.gov.ru/>), **systemy społecznej dyskusji nad ustawami** przy Radzie Ministrów FR i ministerstwach, **grupy w sieciach społecznościowych «ВКонтакте»**, Facebooku i różnych profesjonalnych społecznościach, cyt. za: Л. И. Никовская, И. А. Скалабан, *op. cit.*, s. 52.

²⁰⁵ Л. И. Никовская, *Гражданский активизм. От политической к гражданско-общественной функции в публичной политике*, [w:] *Сотрудничество в публичной политике и управлении*, ред. Л. В. Сморгун, Издательство Санкт-Петербургского университета, Санкт-Петербург 2018, s. 148.

obywatelskiej czy politycznej), ale ma bardziej złożony charakter. Istotnymi czynnikami jego typologizacji są nie tyle właściwości specyficzne, co strukturalne i atrybutywne. Irina A. Skałaban dokonała ich kategoryzacji, wskazując na wymienione poniżej podstawowe przejawy mechanizmów oddziaływania. Po pierwsze, presja (*давление*) – zdolność wywierania nacisku na rząd lub określoną strukturę instytucjonalną poprzez akcję obywatelską lub polityczną (protest). Po drugie, wpływ (*влияние*) – umiejętność mobilizowania opinii publicznej, tworzenia rezonansu publicznego i formowanie oraz wdrażanie kontroli społecznej (*общественный контроль*). Po trzecie, potrzeba przynależności (*свойство принадлежности*) – członkostwo w partiach i innych sformalizowanych stowarzyszeniach społecznych i organizacjach, o charakterze długotrwałym i stowarzyszonym. Po czwarte, wartość pomocy i współpracy społecznej (*свойство социальной помощи и кооперации*) – wzajemne wsparcie poprzez wolontariat, relacje sąsiedzkie, działalność filantropijną²⁰⁶.

Obrana w tych okolicznościach reorientacja społecznego i obywatelskiego uczestnictwa wynika m.in. z zainteresowania społeczeństwa raczej w krótkotrwałych akcjach niż w inicjatywach, które angażowałyby ich na dłuższy czas, bez względu oczywiście na typ sformalizowania. Powiązane to jest oczywiście także ze spadkiem politycznego uczestnictwa obywateli, z tym że w tym konkretnym przypadku za brak ich aktywności w tej sferze odpowiada sam aparat państwowy. Zniechęcenie jest dość skuteczne, co wynika z faktu podjętych działań, najpierw legislacyjnych, określających, jakie formy aktywności są uznawane za „polityczne”, by następnie poddać je ostrej kontroli ze strony władz. Oceniane jako źródło zagrożeń w sytuacji braku skutecznego nadzoru nabrały charakteru raczej epizodycznego i niesystemowego. Nie oznacza to jednakże, że obywatele zrezygnowali z tej metody artikulacji swoich interesów.

W interesie jednakże państwa należało niezagospodarowaną aktywność społeczeństwa w taki sposób wykorzystać, aby w pierwszym rzędzie odwrócić uwagę Rosjan od dręczących ich problemów, a następnie przekierować ją na społeczną kooperację oraz wzajemną pomoc. Zaobserwowana w trakcie badania opinii społecznej w 2013 roku modalność zachowań względem obszarów działań społecznych bez względu na pochodzenie społeczne czy miejsce zamieszkania wskazuje, że w obszarze zainteresowań Rosjan znalazła się cała gama społecznych kwestii życia obywateli: ochrona zdrowia, edukacja, aktywizacja osób starszych, wsparcie socjalne zmarginalizowanych grup społecznych itp.²⁰⁷. Inny przykład sfer aktywności społecznej tworzą obszary, które wychodzą poza ramy prywatnych

²⁰⁶ Л. И. Никовская, И. А. Скалабан, *op. cit.*, s. 50.

²⁰⁷ С. В. Мареева, *Динамика идейно-политических и мировоззренческих ориентиров*, [w:] *Российское общество и вызовы времени. Книга первая*, ред. М. К. Горшков, В. В. Петухов, Институт социологии РАН, Весь мир, Москва 2015, s. 129.

interesów, a odnoszą się do interesów społecznych szerszego autoramentu: ochrony środowiska, obrony praw człowieka czy filantropii. Ten rodzaj zaangażowania nosi znamiona społeczno-obywatelskiego uczestnictwa, które, w celu realizacji podnoszonych postulatów, dążyć będzie do wywierania skutecznego wpływu na państwo, występując jednakże z pozycji partnerskich. Jeżeli decydenci rosyjscy mieli nadzieję na zmobilizowanie społeczeństwa wokół spraw im najbliższych, nie mylili się. Nie oznacza to jednak, że im ufają. Kryzys zaufania, o którym już uprzednio była mowa, jest jednym z głównych hamulcowych modernizacji państwa.

Sytuacja w kraju uległa przebudowaniu wraz z wypracowaniem modelu wsparcia społecznie zorientowanych organizacji niekomercyjnych. Oddano w ten sposób w ręce obywateli i grup społecznych narzędzia umożliwiające zaspokajanie podstawowych potrzeb społecznych oraz rozwiązywanie nabrzmiałych problemów społecznych. Przekazanie funkcji zwyczajowo przypisanych strukturom państwowym pozarządowemu sektorowi niekomercyjnemu uczyniło z tego ostatniego nie partnera, ale usługobiorcę, na którego barkach ciąży odpowiedzialność zarówno przed społeczeństwem rosyjskim, jak i przed przedstawicielami władz wszystkich szczebli za realizację określonych dezyderatów.

W konsekwencji zainicjowano proces **synergii międzysektorowego partnerstwa**, które stanowiło odpowiedź na zapotrzebowanie w zakresie efektywnego zarządzania. Korzystając z doświadczeń i rozwiązań państw trzecich (wspomniana tu Wielka Brytania, która na skutek przeobrażeń socjalno-ekonomicznych społeczeństwa na początku XXI wieku również zmieniła strategię zarządzania państwem), wypracowano taki wzorzec współpracy, aby spełniał on kryteria polityki publicznej w zakresie zarówno *good governance*, jak i *governance*. Obie wypracowane przez ONZ w 1997 roku koncepcje²⁰⁸, odnosząc się do instytucjonalnych i politycznych uwarunkowań, podkreślały możliwość akumulacji opinii licznych podmiotów politycznych i aktorów społecznych, wymiany poglądów, poszukiwania konsensusu przy podejmowaniu decyzji odnośnie do politycznych, gospodarczych, społecznych i innych działań, które mają poparcie szerokich kręgów społeczeństwa. W ramach przyjętych i zaakceptowanych procedur na obszarze Unii Europejskiej w zakresie zarządzania współczesnym państwem znalazły się: wielostronne konsultacje przed przyjęciem aktów prawnych, otwartość (*openness*), partycypacja (*participation*), odpowiedzialność (*accountability*), skuteczność (*effectiveness*) i spójność (*coherence*) oraz kontrola społeczna i społeczne zaangażowanie, które wynikają z dwu innych pryncypiów – proporcjonalności (*proportionality*) i subsydiarności (*subsidiarity*)²⁰⁹.

²⁰⁸ *Governance for Sustainable Human Development. UNDP Policy Document*, UNDP, Oxford University Press, New York 1997.

²⁰⁹ *European Governance – A White Paper. COM (2001) 428 final. (2001/C 287/01)*, „Official Journal of the European Communities” 2001, 12 X, C 287/1, pp. 1–29.

Chociaż wzmiankowana w rozdziale 3 „Biała księga” zarządzania UE nie odnosiła się do państw nieczłonkowskich, w tym do Rosji, jednak jej decyzji zdecydowali się pójść śladami Wspólnoty i dostosować wskazane środki i metody zarządzania do uwarunkowań rzeczywistości rosyjskiej. Pojawiły się działania dostosowawcze w obszarze legislacji, wsparcia finansowego, materialnego, kadrowego, organizacyjnego, menedżerskiego ze strony państwa, które miały „zachęcić” organy struktury władzy i inne zainteresowane strony – grupy nacisku, obrońców interesów tych lub innych grup mniejszościowych, stowarzyszeń społecznych i innych podmiotów oraz środowisk eksperckich – do podjęcia współpracy na rzecz udoskonalenia procesu zarządzania państwem.

Dzięki reorientacji strategii zarządzania z państwowego modelu na społeczno-państwowy w Rosji utworzono określoną liczbę platform służących do gromadzenia opinii społecznej, rozwijania inicjatyw obywatelskich, przekazywania ich władzom oraz budowania dialogu z administracją szczebla państwowego i lokalnego. Szczególnie interesujące pod tym względem jest doświadczenie Moskwy (o czym była już mowa), ponieważ najczęściej wypracowane tam mechanizmy znajdują zastosowanie w pozostałych podmiotach Federacji Rosyjskiej.

Prócz wymienionych uprzednio **instytucji społeczeństwa obywatelskiego** pełniących funkcje platform komunikacyjnych (**Izba Społeczna FR, Rada przy Prezydencie FR ds. Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i Praw Człowieka** czy **Rada Ekspertów przy Otwartym Rządzie Federacji Rosyjskiej – Rada Ekspertów online**) i łączników pomiędzy sektorem państwowym a pozarządowym sektorem niekomercyjnym, będącym reprezentantem interesów społecznych, wymienić trzeba następujące ciała: **państwowy elektroniczny portal „Rosyjska inicjatywa społeczna”** (*Российская общественная инициатива – РОИ*)²¹⁰, działające w Moskwie **portale informacyjne Aktywny obywatel** (*Активный Гражданин*)²¹¹ i **Nasze miasto** (*Наш город*)²¹², **fora obywatelskie w regionach FR**, **instytut społecznych (publicznych) wysłuchań** [*институт общественных (публичных) слушаний*], **liczne lokalne platformy dyskusyjne**, **radę ekspertów** i **grupy robocze**, działające przy federalnych organach władzy wykonawczej i inne **witryny**. Wśród nowych formatów można również wskazać na aktywną rolę **Ogólnorosyjskiego Frontu Narodowego** (*Общероссийский народный фронт*)²¹³ i **Komitetu Inicjatyw Obywatelskich Aleksieja Kudrina** (*Комитет гражданских инициатив*)²¹⁴.

²¹⁰ *Российская общественная инициатива*, [on-line:] <https://www.roi.ru/> – 9 III 2019.

²¹¹ *Активный Гражданин*, [on-line:] <https://ag.mos.ru/> – 9 III 2019.

²¹² *Портал «Наш город»*, [on-line:] <https://gorod.mos.ru> – 9 III 2019.

²¹³ *Общероссийский народный фронт*, [on-line:] <https://onf.ru/> – 9 III 2019.

²¹⁴ *Комитет гражданских инициатив*, [on-line:] <https://komitetgi.ru/> – 9 III 2019.

Interesującą propozycją dla rozwijania inicjatywy społecznej a przedłożoną przez decydentów obywatelom rosyjskim okazało się funkcjonowanie państwowej platformy elektronicznej „**Rosyjska inicjatywa społeczna**” (**Российская общественная инициатива – РОИ**). Ramy prawne funkcjonowania portalu stworzył dekret prezydencki z 4 marca 2013 roku o rozpatrywaniu inicjatyw społecznych. Na jego mocy użytkownicy portalu dostali możliwość: a) publikowania własnych inicjatyw zorientowanych na rozwój społeczno-gospodarczy kraju lub jego odrębnego regionu, b) zapoznania się z już opublikowanymi inicjatywami, c) głosowania za tymi propozycjami i udzielania im poparcia, d) otrzymywania informacji o postępach i rezultatach ich realizacji²¹⁵.

Na jego szczególną rolę we współczesnym społeczeństwie zwracają uwagę rosyjscy eksperci, podkreślając szereg działań, które mają szansę zaistnieć w dobie dynamicznego rozwoju technologicznego²¹⁶. Procedowane za jego pośrednictwem działania nabierają zgoła odmiennego znaczenia w życiu społeczno-politycznym, albowiem nie odnoszą się wyłącznie do sfer czysto społecznej aktywności, lecz znajdują swoje zastosowanie w odniesieniu do udziału obywateli w procesie prawodawczym. Najbardziej rozpoznawalnymi inicjatywami przeprowadzonymi za pośrednictwem tej platformy były działania:

- na podstawie inicjatywy społecznej „Anulowanie prawa do pierwszeństwa przejazdu wszystkich samochodów, z wyjątkiem samochodów służb operacyjnych” (100 108 głosów) – Rada Ekspertów online przygotowała decyzję i przesłała do dalszego procedowania do Izby Społecznej Federacji Rosyjskiej²¹⁷;
- na podstawie inicjatywy społecznej „O zachowaniu numeru telefonu komórkowego przy przejściu od jednego operatora telekomunikacyjnego do drugiego” – Rada Ministrów FR wydała 28 listopada 2013 roku postanowienie nowelizujące obowiązujące przepisy do propozycji obywateli²¹⁸;
- na podstawie inicjatywy „Rejestracja środków transportu Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego” wyrejestrowanie, wydawanie państwo-

²¹⁵ Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 (ред. от 23.06.2014) «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса „Российская общественная инициатива”» (вместе с «Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса „Российская общественная инициатива”»), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142909/ – 10 III 2019.

²¹⁶ Л. И. Никовская, *Формы и направления общественно-гражданского сотрудничества*, [w:] *Сотрудничество в публичной политике и управлении*, ред. Л. В. Сморгунев, Издательство Санкт-Петербургского университета, Санкт-Петербург 2018, ss. 153–154.

²¹⁷ Отмена права приоритетного проезда всех автомобилей, кроме автомобилей оперативных служб, [on-line:] <https://www.roi.ru/636/> – 10 III 2019.

²¹⁸ Сохранять номер мобильного телефона при переходе от одного оператора связи к другому, [on-line:] <https://www.roi.ru/401/> – 10 III 2019.

wych numerów rejestracyjnych i inne działania rejestracyjne, które powinny być przeprowadzone w ciągu godziny (100 807 głosów) – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wydało nakaz, a także wypracowało przepisy administracyjne²¹⁹.

Na dzień 2 grudnia 2015 roku na portalu Rosyjskiej inicjatywy społecznej zarejestrowanych zostało 6904 inicjatyw społecznych, przy czym głosowanie dotyczyło 2504 spośród nich²²⁰. Chociaż każda z nich uzyskała ponad 100 tys. głosów poparcia, to jednak nie wszystkie inicjatywy w praktyce mogły liczyć na pozytywne rozpatrzenie.

Przykładem takiej inicjatywy była próba wprowadzenia do Kodeksu Karnego FR (dalej: KK FR) artykułu o nielegalnym wzbogaceniu się. Grupa robocza „Rady Ekspertów online” odrzuciła inicjatywę społeczną w sprawie przyjęcia w Rosji art. 20: „Nielegalne wzbogacenie się” («Незаконное обогащение») zawartego w Konwencji ONZ przeciwko korupcji uchwalonej w 2003 roku. Art. 20 Konwencji stanowi, iż

zgodnie z Konstytucją i podstawowymi zasadami swojego systemu prawnego każde Państwo-Strona rozważy przyjęcie takich środków ustawodawczych oraz innych środków, jakie mogą być konieczne do uznania za przestępstwo, jeżeli zostało popełnione umyślnie, nielegalne wzbogacenie, które oznacza znaczący wzrost mienia urzędnika państwowego, czego nie może w sposób rozsądny wyjaśnić w odniesieniu do swoich legalnych zarobków²²¹.

Wniosek przedłożony przez obywateli w tym aspekcie, mimo spełniania warunków proceduralnych, został odrzucony.

Powodów odrzucenia było kilka i wszystkie noszą znamiona oficjalnego stanowiska decydentów. Po pierwsze, Federacja Rosyjska już w 2006 roku przyjęła, a następnie ratyfikowała w całości zapisy Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, a zatem również art. 20²²². Po drugie, Rosja, ratyfikując dokument, wydała oświadczenie, w którym wskazała artykuły KK FR, które przewidują określone kary za przestępstwa wymienione w Konwencji... „Nielegalne wzbogacenie się” nie zostało w tym wykazie uwzględnione z powodu

²¹⁹ *Постановка транспортного средства на учет в ГИБДД, снятие с учета, выдача госномеров и другие регистрационные действия должны производиться в течение 1 часа*, [on-line:] <https://www.roi.ru/3338/> – 10 III 2019.

²²⁰ Л. И. Никовская, *Формы и направления общественно-гражданского сотрудничества*, сс. 153–154.

²²¹ *Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года*, [on-line:] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml – 10 III 2019.

²²² *Федеральный закон «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» от 08.03.2006 № 40-ФЗ (последняя редакция)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59047/ – 10 III 2019.

braku tego artykułu w KK FR. Na tej podstawie można stwierdzić, że art. 20 Konwencji... nie ma zastosowania w Rosji. Po trzecie, osobne przyjęcie tego zapisu narusza zasadę domniemania niewinności, albowiem nakłada na osobę oskarżoną obowiązek legalności nabycia nieruchomości. Zaś to narusza zapisy Konstytucji FR. Po czwarte, nawet jej wprowadzenie w życie nie będzie skutkować zwalczaniem korupcji, ponieważ w bardzo prosty sposób skorumpowany urzędnik będzie w stanie obejść jego restrykcyjne przepisy. Po piąte, w systemie prawnym Federacji Rosyjskiej zapisana w art. 20 Konwencji... idea pociągnięcia do odpowiedzialności za nielegalne wzbogacenie się jest również realizowana nie poprzez uznanie obłożonego sankcją karną nielegalnego wzbogacenia, ale poprzez użycie innych środków prawnych²²³.

Na temat walki z korupcją w Rosji zwracają szczególną uwagę przedstawiciele opozycji rosyjskiej (Aleksiej A. Nawalny)²²⁴, chociaż zainteresowanie wykazywali również członkowie Komunistycznej Partii Federacji Rosyjskiej (dalej: KP FR) oraz przewodniczący Sądu Konstytucyjnego Walerij D. Zorkin, którzy odpowiednio w 2011 roku i 2013 roku przygotowali własny projekt. Dyskusje dotyczące implementacji zapisów Konwencji... ze szczególnym uwzględnieniem art. 20 trwają cały czas, co świadczy o realnie istniejącym problemie korupcji w szeregach urzędników państwowych²²⁵.

Inną sprawą są konsekwencje nowelizacji KK FR o artykuł *explicite* definiujący przestępstwo „nielegalnego wzbogacenia się” urzędników. Przyjęcie art. 20 Konwencji przeciw korupcji wymuszałoby uruchomienie odpowiednich mechanizmów, które umożliwiłyby wprowadzenie odpowiedzialności karnej dla tych urzędników, którzy nie potrafiliby wytłumaczyć się ze swoich wydatków. Na ten krok niestety nie mogła sobie pozwolić żadna z rządzących sił (w tym prezydent FR), mimo że walka z korupcją i „wszechwładną” biurokracją była i jest nadal za każdym razem jednym z flagowych postulatów podnoszonych przy każdorazowej elekcji, ponieważ jego zapisy uderzyłyby w rzeczywistości w interesy wielu przedstawicieli biurokracji państwowej, która dla decydentów jest *de facto* filarem rządów.

²²³ В. Михайлов, *Статья 20 Конвенции ООН против коррупции об ответственности за незаконное обогащение и возможные направления отражения ее идеи в правовой системе Российской Федерации*, «Уголовное право» 2012, № 2, сс. 113–119; И. Б. Ремесло, *Криминализация «незаконного обогащения»*, [on-line:] <https://ria.ru/20141106/1032022-233.html> – 10 III 2019.

²²⁴ #20 Давайте разберем, как Кремль морочит нам голову насчет борьбы с коррупцией и 20-й статьи, [on-line:] <https://navalny.com/p/3874/> – 10 III 2019; За настоящую борьбу с коррупцией, [on-line:] <https://20.navalny.com/> – 10 III 2019.

²²⁵ В. Н. Бурлаков, *Криминализация незаконного обогащения: теоретическая модель состава преступления*, «Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права» 2015, Т. 9, № 1, с. 15, [https://doi.org/10.17150/1996-7756.2015.9\(1\).12-19](https://doi.org/10.17150/1996-7756.2015.9(1).12-19).

Portal Rosyjskiej inicjatywy społecznej jest analogiczny do podobnych portali inicjatyw obywatelskich w krajach europejskich i USA. Jednak portal krajowy jest nadal mało znany wśród Rosjan i ma ogromny potencjał do rozszerzenia swojej roli w łączeniu inicjatyw społecznych i zajmowaniu się bieżącymi sprawami społecznymi i problemami politycznymi w Rosji. Aby poprawić efektywność pracy, platforma potrzebuje szeroko zakrojonej kampanii reklamowej w mediach w celu informowania obywateli, po pierwsze, o istnieniu portalu i jego możliwościach, po drugie, o ograniczeniach dotyczących czasu głosowania nad inicjatywami (od roku do 3–6 miesięcy). Dzięki takim działaniom w zakresie promocji tej instytucji komunikacyjnej jej zasoby zostaną skutecznie wykorzystane, zaś założone efekty przyniosą pożądane skutki²²⁶.

Funkcjonowanie w rzeczywistości rosyjskiej tak wielu odgórnie zakładanych z inicjatywy organów władzy różnego szczebla instytucji społeczeństwa obywatelskiego prowadzić miało w zamyśle bliskim idealnemu modelowi kooperacji do oddolnej mobilizacji obywatelskiej. Z faktu, że było to podejście czysto deklaratywne zdawali sobie sprawę tak decydenci, jak i obywatele, również ci zrzeszeni w różnego rodzaju formacjach społecznych. O ile bowiem strona reprezentująca interesy obywateli była zainteresowana jak największym zaangażowaniem struktur państwowych, które by nie tylko wspierały działalność społeczną, o tyle strona państwowa takiej chęci nie przejawiała. Zainteresowanie sektora państwowego wynikało z czysto pragmatycznych pobudek; wzajemne relacje miałyby pozostać w stanie asymetrii gwarantującej dominującą pozycję państwa wobec pozostałych sektorów. Podporządkowanie i kontrola aktywności społecznej miały gwarantować bezkolizyjne zarządzanie państwem, zgodnie z interesami artykułowanymi przez rządzącą w danej chwili elitę. Innymi słowy mówiąc, żadna ze stron nie przykładała należytej wagi do ustanowienia autentycznych stosunków partnerskich.

Okazało się jednak, że podejście decydentów rosyjskich miało czysto życzeniowy charakter. W społeczeństwie rosyjskim, podobnie jak w całym państwie, zaszły zmiany, które wymusiły jednak odejście od rozbudowy pionowej struktury władzy i uzupełnienie jej o niezbędne horyzontalne powiązania z władzami nie tylko podmiotów FR, ale także przedstawicieli władz municypalnych. To z kolei pociągnęło za sobą nawiązanie bliższych relacji z pozarządowym sektorem niekomercyjnym, który w warunkach pogarszającej się koniunktury gospodarczej i coraz poważniejszych problemów natury społecznej okazywał się strukturą bardziej profesjonalną i efektywną. Zatem uwaga rządzących została jednoznacznie przekierowana w stronę zwiększenia uczestnictwa obywateli i mieszkańców Rosji w procesach zarządzania krajem. Skorzystano przy formułowaniu nowej strategii

²²⁶ П. Я. Фельдман, *Политический краудсорсинг как институт электронной демократии. Проблемы становления и развития*, «Власть» 2014, Т. 22, № 6, сс. 21–26.

zarządzania społeczno-państwowego z wiedzy własnych ekspertów i działaczy społecznych oraz doświadczeń liderów poszczególnych instytucji społeczeństwa obywatelskiego działających na terytorium Rosji. W wyniku tych konsultacji zdecydowano się w ramach modernizacji wypromować model międzysektorowego partnerstwa, opartego na skonsolidowanych i twórczych praktykach i postawach, które stanowią najważniejszy technologiczne i wartościowy zasób aktywności obywatelskiej. Konsolidacja społeczna w tych okolicznościach stanowi gwarancję budowy dobrobytu rosyjskiego społeczeństwa, *conditio sine qua non* przełomu innowacyjnego w rozwoju kraju oraz realizacji planów strategicznych, deklarowanych przez kierownictwo kraju.

W tych okolicznościach można pokusić się o pewnego rodzaju reasumpcję przedstawionej powyżej analizy funkcjonalności rosyjskiego modelu pozarządowego sektora niekomercyjnego.

1. Poszukiwania *modus vivendi* pomiędzy strukturami władzy państwowej a pozarządowym sektorem niekomercyjnym jako jeden z głównych elementów tożsamości obywatelskiej wymusiły odejście od dotychczas praktykowanego i sprawdzonego modelu zarządzania państwowego na rzecz modelu społeczno-państwowego.
2. Czynniki sprawczy owej przemiany okazały się z jednej strony wzrost oczekiwań wobec usług sfery społecznej oraz społeczna kontrola ich jakości, a z drugiej strony wzmocnienie roli technologii informacyjnych używanych przy konstruowaniu strategii rozwoju społecznego, przygotowywaniu algorytmu jej działań.
3. Synergia trójsektorowa w zakresie zwiększenia efektywności zarządzania uzależniona jest od bezpośrednich relacji – dialogu z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego. Nie chodzi wyłącznie tu o instytucje o propaństwowej proveniencji, ale w pierwszym rzędzie o niezależne od państwa struktury społecznej aktywności.
4. Przesłanką ułatwiającą ten dialog będzie bez wątpienia odejście od traktowania społeczeństwa obywatelskiego jako podmiotu zmian w kategoriach zagrożenia, lecz zagospodarowanie wypracowanych przez niego różnorodnych zasobów jako źródła rozwoju. W tym celu samo państwo musi się stać bardziej demokratyczne, otwarte i nowoczesne.
5. Działalność społeczeństwa obywatelskiego może stabilizować bądź destabilizować system polityczny. O kierunku zachodzących przeobrażeń decydują stopień i jakość dialogu prowadzonego z pozarządowym sektorem niekomercyjnym, a także zaufanie i kultura polityki publicznej. Wolumen inicjatyw obywatelskich, które miały miejsce w badanym okresie, wskazuje nie tylko

na występowanie swoistych cech takich akcji obywatelskich, jak: ochrona środowiska danego obszaru, obrona interesów właścicieli domów, praw wyborców, emerytów czy niezamożnych mieszkańców Rosji. Powszechną wydaje się tendencja do pozostawiania przez obywateli swojego wkładu w działaniach ukierunkowanych na rozwiązywanie ważnych problemów społecznych, przyjmowanie na siebie ciężaru odpowiedzialności za ich realizację, a jeżeli będzie to konieczne – skierowanie swojej uwagi i energii na tworzenie i ochronę dobra społecznego i publicznego.

6. Nie można pominąć faktu, iż pozarządowy sektor niekomercyjny oraz aktywność obywatelska i komercyjna instytucjonalizują społeczne zaangażowanie, a także przyczyniają się do rozwoju społeczno-gospodarczego, stając się tym samym źródłem progresu państw demokratycznych. Aktywność obywatelska we wszystkich swoich przejawach jest ważnym zasobem społeczeństwa obywatelskiego, z którego doświadczeń państwo rosyjskie winno korzystać, zwłaszcza przy realizacji długoterminowych projektów strategicznych.
7. Chociaż świadomość wypracowania partnerskich stosunków jako gwaranta siły społecznej i stabilizacji systemu politycznego jest obecna pośród rządzących, to model ten jednak napotyka na liczne bariery. Problematyczny jest brak stałych, ugruntowanych więzi społeczno-kulturowych, wiążących ze sobą społeczeństwo, które nadal żyje w przekonaniu o funkcjonowaniu w Hobbesowskim układzie walczących ze sobą sił. Niski stopień zaufania zarówno wobec decydentów, jak też wobec samych siebie sprawia, że zaproponowany mechanizm zarządzania państwem przy współudziale społeczeństwa nie wzbudza powszechnej aprobaty.
8. Wbrew oczekiwaniom rządzących energia społeczeństwa została skumulowana na poziomie oddziaływania horyzontalnego, który w artykulacji, a następnie agregacji interesów społecznych jest zdecydowanie ostrzejszy i szybciej wychwytuje potrzeby oraz definiuje problemy rozwoju społecznego. Wobec występującej w powszechnym odczuciu indolencji rządzących w terenie szczególną rolę przypisuje się systemowi reprezentowania interesów społecznych w ramach zwiększania zasięgu zarządzania państwowego, co z kolei pozwala zachować balans w stosunkach między państwem a pozarządowym sektorem niekomercyjnym, chroniąc wypracowaną równowagę przed groźbą jej destrukcji. Ze strony państwa przekłada się ta taktyka na udzielanie różnego typu wsparcia tak finansowego, jak i pozafinansowego: prawnego, organizacyjnego, kadrowego, konsultingowego, w obszarze zarządzania.
9. Do realizacji strategii efektywnego zarządzania państwowego w nowych, dużo trudniejszych dla społeczeństwa okolicznościach zaangażowano prócz państwowego pozostałe dwa sektory – komercyjny i niekomercyjny. Powstały w ten sposób model międzysektorowego partnerstwa, który traktowany jest jako szczególnego typu nowoczesna technologia społeczna, pozwalająca za-

chować równowagę interesów między światem biznesu, wspólnotą *non profit* i państwem w oparciu o określenie „obszarów porozumienia”, poszukiwanie kompromisów w warunkach pluralizmu i rozbieżności pomiędzy interesami prywatnymi, grupowymi i administracyjnymi. Ten typ w dużo większym stopniu jest bliższy i znany obywatelom niż decydentom.

10. W tych okolicznościach kształtować się zaczął nowy społeczny model rozwoju rosyjskiego trzeciego sektora, dla którego charakterystyczne stały się:
 - a) dominacja wewnętrznych sił napędowych;
 - b) szeroki wybór celów i form działalności niekomercyjnej;
 - c) wystarczająco pokojowe współistnienie przeciwstawnych ideologii;
 - d) rozprzestrzenianie ideologicznie neutralnych inicjatyw;
 - e) współistnienie i stopniowa konwergencja odmiennych kultur organizacyjnych.
11. Osobliwością rosyjskiego modelu kooperacji jest także projektowo-sieciowy charakter. Z jednej strony pojawienie się wirtualnego udziału społecznego pozwala jednostronnie modelować przestrzeń partycypacji ze względu na zgromadzoną różnorodność struktur uczestnictwa – od sieci archiwalnych po sieci horyzontalne. Z drugiej strony jednocześnie struktury sieciowe charakteryzują się słabą kontrolą uczestników. Towarzyszy temu zjawisku coraz większa możliwość zaangażowania społeczeństwa w praktyki, od indywidualnych do globalnych. W tych okolicznościach sektor państwowy znajdujący się w coraz większej defensywie podejmuje działania, które w jego mniemaniu pozwolą na zachowanie *status quo*, co wydaje się raczej przejawem paroksyzmów słabnącego autorytarnego systemu rządów.
12. W Federacji Rosyjskiej proces implementacji międzysektorowej współpracy realizowany jest na bazie partnerskiego porozumienia, ale z uwzględnieniem przypisanych przez państwo dwu pozostałym sektorom komercyjnemu i niekomercyjnemu ról. Strategia kooperacji wdrażana jest przy zastosowaniu koncepcji neokorporatywizmu, zgodnie z którą państwo sytuuje biznes i pozarządowy sektor niekomercyjny w pozycji struktur uzależnionych od siebie. Prócz tego dążąc do osiągnięcia realizacji własnych dezyderatów i deklarowanych w dokumentach założycielskich celów i misji w ramach podejmowanej działalności, organizacje trzeciego sektora wchodzą w rolę grup interesu, widząc w tym jeden z najskuteczniejszych sposobów na ich realizację. To skutkuje wytworzeniem się konkurencyjnego podłoża w zakresie zaspokajania podstawowych potrzeb społecznych przy odsunięciu na bok realnej groźby politycznego zaangażowania obywateli. Stąd aktualna w polityce rosyjskiej tendencja do udzielania szeroko zakrojonego wsparcia tym organizacjom, tak komercyjnym, jak i niekomercyjnym, których działalność nie ma znamion politycznej aktywności i które nie zostaną przez decydentów uznane za struktury im wrogie.

ZAKOŃCZENIE

Pozarządowy sektor niekomercyjny stanowi integralną część systemu społecznego i współtworzy system polityczny państwa rosyjskiego, które, jak to zostało wielokrotnie podkreślone, ulega stałemu ewolucyjnemu procesowi modernizacji. Istota owych przemian sprowadza się do podstawowej kwestii odnoszącej się do deklarowanych celów i oczekiwanych efektów głównych aktorów politycznych. W odniesieniu do obu sektorów – państwowego i pozarządowego – są one rozbieżne, mimo częściowego pokrywania się treści niektórych z podnoszonych postulatów.

Inną, równie ważną cechą rzeczywistości rosyjskiej w stosunku do funkcjonowania pozarządowego sektora niekomercyjnego jest fakt nadal czysto deklaratywnego podejścia do implementacji zasad demokratycznych. Deklaracje mają bardzo duże znaczenie, albowiem nadają kierunek procesowi zarządzania państwem. We współczesnej Rosji jednakże kwestia publicznego składania deklaracji społeczno-politycznych rodzi odmienne skutki zarówno od zakładanych przez decydentów, jak i oczekiwanych przez same organizacje i obywateli. Za oświadczeniami władz szły działania o dość ograniczonym zasięgu, zazwyczaj na szczeblu federalnym. Dla obserwatorów rosyjskiej sceny politycznej ich obecność świadczyć miała nie tylko o postępującej implementacji rozwiązań prawnych, ale o realnym przekształcaniu się struktur wewnętrznych państwa. Praktyka jednak wskazała na postępujący w społeczeństwie rosyjskim proces przeobrażeń w sferze świadomości społeczno-politycznej i mentalnej, której przejawem stało się potraktowanie owych zapowiedzi decydentów w sensie dosłownym. Nadal, nie do końca wierząc w składanie deklaracji odnośnie do poprawy zarządzania państwowego, w sytuacji pojawienia się możliwości osobistego uczestnictwa nie w sferze ogólnopaństwowej, lecz na poziomie regionalnym czy municypalnym, obywatele z tworzonymi przez siebie formacjami społecznymi podjęli działania na rzecz zwiększenia realnego oddziaływania na funkcjonowanie władz lokalnych. Gotowość ta wypływała z trzech przesłanek.

Pierwsza z nich odnosiła się do stale spadającego stopnia zaufania do urzędników państwowych, osoby prezydenta Władimira W. Putina nie wyłączając. Stopień braku zaufania świadczył z kolei o rozczarowaniu obecną polityką, której efektywnym uprawianiem bardzo liczna grupa biurokracji nie była zainteresowana. Skutki w dużej mierze odczuwane przez społeczeństwo ponownie przełożyły się bądź inaczej – wymusiły na obywatelach zmianę nastawienia odnośnie do osobistego zaangażowania w procesy społeczno-polityczne.

Przesłanka druga, ściśle powiązana z pierwszą, wskazywała na świadomość niemocy drzemiącej w państwowych strukturach, której przedstawiciele nie byli w stanie / nie mogli / nie interesowali się tym, by rozwiązywać liczne palącej natury problemy dotyczące mieszkańców Rosji. Z tego powodu sięgnięto do rozwiązań praktykowanych w państwach trzecich, np. w Wielkiej Brytanii, by wykorzystując tzw. dobre praktyki, podnieść jakość funkcjonowania państwa. Proces ten oczywiście nie zachodził z dnia na dzień i zainicjowany w 2000 roku jako jeden z drugorzędnych elementów modernizacji państwa, *de facto* pod koniec drugiej prezydentury Władimira W. Putina stał się dominującym wektorem projektowanych zmian. Teoretyczną bazę dla tychże działań stanowiła polityka publiczna, której założenia, po zaadoptowaniu na grunt rosyjski, zostały w optymalny sposób dostosowane do uwarunkowań rodzimych. Opierając się na koncepcji tripartizmu, uzupełnionego o praktyki neokorporacjonizmu, wypracowano nową strategię zarządzania państwem. Bazowała ona nie na administrowaniu dotychczas praktykowanym, którego wykonawcą były struktury państwowe, ale na zasobach społecznych. Angażując do tego ważkiego działania struktury pozarządowe – sektory prywatny oraz społeczny – decydenci wyrażali nadzieję, że nie kwestionując omnipotencji sektora państwowego, pozostali uczestnicy procesu społeczno-państwowego zarządzania wezmą na swoje barki ciężar rozwiązywania nabrzmiałych problemów. Siłą spajającą wszystkich aktorów biorących udział w tej polityce stały się liczne przywileje i hojnie udzielane ulgi, jak również konkretna pomoc w pierwszym rzędzie finansowa i materialna. W tych okolicznościach nie było zatem zjawiskiem zaskakującym, że do tej pory dość pasywna liczba instytucji nie tylko zdecydowała się na zaangażowanie swoich ludzi – wolontariuszy czy pracowników – lecz także uruchomiła własne zasoby.

Przesłanka trzecia odnosi się do samego społeczeństwa obywatelskiego, które po okresie ponownej anomii „powróciło do życia”. Podejście obywateli ukształtowały oczywiście dwie pierwsze przesłanki, jednakże najważniejszą z nich, która w sposób bezpośredni przeobraziła nastawienie ludzi, związana była z głębokim przededefiniowaniem własnego stosunku do państwa rosyjskiego, jego poszczególnych polityków, obieranych przez nich strategii politycznych i wywoływanych przez nie skutków, instytucji państwowych różnego szczebla, poczynając od parlamentu, a na radach konsultacyjnych kończąc. Socjalizacja

polityczna, której ulegali od przeszło 30 lat obywatele rosyjscy, nie ominęła także sposobu postrzegania siebie jako podmiotu polityki, a nie jej przedmiotu. Upodmiotowienie jednostki – obywatela – okazało się w praktyce głównym determinantem zainicjowanych jeszcze w minionej komunistycznej rzeczywistości zmian, których następstwa spędzają sen z powiek obecnej elicie rządzącej na czele z prezydentem. W szczególny sposób dały one o sobie znać podczas pierwszych manifestacji przeciwko obecnej polityce w 2010 roku. Skala publicznych form protestu zaskoczyła rządzących, albowiem objęły one w pierwszym rzędzie stolicę i najważniejsze miasta rosyjskie, tzw. lokomotywy zmian: Sankt Petersburg, Perm, Woroneż, Jekaterynburg, Niżnyj Nowgorod itp. Były to zatem miasta, ośrodki kulturowe i akademickie, gdzie świadomość nieuchronności zmian plasowała się dość wysoko. Nowinką tego oddolnego ruchu społecznego okazało się jego zaistnienie także w miejscowościach w dalszej części Rosji, w których zamieszkujący i pracujący obywatele nie zamierzali godzić się na wdrażanie uderzających w nich decyzji władz państwowych. Niezadowolenie społeczne przekuło się w różnego autoramentu pokojowe formy protestu, przypominając decydom, że w swoich decyzjach muszą brać pod uwagę także stanowisko obywateli. To szczególnej natury ożywienie społeczne przez rządzących zaczęło być postrzegane w kategoriach rosnącego zagrożenia, skutkiem czego z jednej strony poszerzono pakiet przywilejów i ustępstw wobec społeczeństwa, z drugiej jednak zaostrożono zapisy m.in. prawa karnego, na mocy którego realnie ograniczono prawa polityczne obywateli (np. do organizowania zgromadzeń), lecz także poszerzono kompetencje organów ochrony porządku (policji).

W uwarunkowaniach państwa przynależącego do tzw. szarej strefy, którego system polityczny stanowi „zlepek” elementów demokratycznych z autorytarnymi, naturę hybrydalną będzie także miał pozarządowy sektor niekomercyjny. Okoliczności jego funkcjonowania sytuują go w odniesieniu do otoczenia, w ramach którego działa jako swoistego rodzaju enklawa alternatywnego porządku społeczno-politycznego, co prowadzi do pierwszej konstatacji o naruszaniu w ten sposób *status rerum*. Przeprowadzona w ramach tego studium diagnoza usytuowania pozarządowego sektora niekomercyjnego wobec struktur państwa doprowadziła do potwierdzenia poniższych tez.

Po pierwsze, rosyjski pozarządowy sektor niekomercyjny, działając w warunkach omnipotencji władzy politycznej, potrafił i jest zdolny nadal zachowywać niezależność w zakresie zarządzania, polityki kadrowej i informacyjnej. Było i jest to możliwe dzięki szerokiemu wachlarzowi udzielanej przez struktury państwowe i instytucje społeczne, lecz o państwowej proveniencji pomocy dla organizacji, które wykazały się zaangażowaniem w promowane projekty społeczne. Owa pomoc była oczywiście nie tylko zorientowana na organizacje i stowarzyszenia niekomercyjne, ale kierowana także do tych podmiotów komercyjnych, które w ramach swojej biznesowej działalności uwzględniły potrzeby społeczne i, dą-

żąc do ich realizacji, powołają w tym celu określone instytucje społeczeństwa obywatelskiego bądź wesprą już działające.

Innym podmiotem, który objęty został wsparciem państwowym w realizacji przygotowywanych prospołecznych zadań, były jednostki samorządu terytorialnego. Położenie jednak instytucji i lokalnych decydentów było zdecydowanie trudniejsze niż w przypadku tożsamych instytucji na szczeblu federalnym czy formacji sektora społecznego. Rzeczywistość szybko zweryfikowała publicznie ogłaszane deklaracje co do tempa, kierunku i oczekiwań narzucanych działań. Władze municypalne na różnych poziomach (miejskim, grodzkim, lokalnym) zostały przez władze centralne obarczone odpowiedzialnością za wdrażanie zmodernizowanej strategii zarządzania państwem. W warunkach niedoinwestowania, spadku zaufania społecznego wobec urzędników państwowych, poważnych trudności społeczno-ekonomicznych władze samorządowe zmuszone zostały do poszukiwania partnerów w sferze zarówno komercyjnej, jak i struktur pozarządowych. Sukces tych zabiegów wynikał w pierwszym rzędzie z osobistego zaangażowania poszczególnych urzędników lokalnych w realizację projektów prospołecznych, którzy niejednokrotnie występowali w wielu rolach w tym procesie: przedsiębiorców, członków władz municypalnych, a do tego szefów lub współtwórców struktury pozarządowej w terenie. Jedna osoba uosabiała trójsektorową synergię administrowania, czerpiąc wiedzę i zasoby ze wszystkich trzech źródeł. Taki model zaczął funkcjonować już w latach 90. XX wieku, w dobie XXI wieku również znalazł zastosowanie. W realiach rosyjskich przypadki takich osób, nazywanych „ośrodkami”, nie były wyjątkami, lecz z punktu widzenia funkcjonowania pozarządowego sektora niekomercyjnego można bez wątpienia taki stan rzeczy uznać za osobliwość, która nie znajduje przełożenia na gruncie doświadczeń innych państw.

Po drugie, rosyjski pozarządowy sektor niekomercyjny, funkcjonując w warunkach państwa autorytarnego nieskonsolidowanego, podlega tożsamym jak państwo i społeczeństwo procesom transformacji, ponieważ stanowi ich żywą tkankę społeczną. W zależności od obowiązujących w danej chwili wektora polityki wewnętrznej i deklarowanej celowości politycznej strategia zarządzania wdrażana w życie bezpośrednio przekłada się na funkcje i zadania, do których wypełniania zobowiązują się organizacje trzeciego sektora. Obowiązujący reżim charakteryzuje się nie tylko traktowaniem sfery politycznej jako zastrzeżonej dla elity rządzącej, lecz także wyraźnie zdefiniowanym obszarem zainteresowania w pozostałych sferach, o ile oczywiście dla decydentów przynosić to będzie określone profity. W ten sposób, dążąc do utrzymania kontroli nad pozarządowym sektorem niekomercyjnym, władze Rosji wskazały sektor usług społecznych jako ten, który spełnia pokładane w nim nadzieje. W konsekwencji szczególnego rządu preferencjami finansowymi, materialnymi, w zakresie zarządzania, wsparciem kadrowym czy informacyjnym objęto społecznie zorientowane organizacje nie-

komercyjne SO NKO oraz społeczne fundacje lokalne. Dzięki takiej taktyce stopień realizacji zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb społecznych miał szansę na rzeczywistą realizację. Z perspektywy rządzących miała ona pozytywny oddźwięk społeczny, wpływając bezpośrednio na sposób postrzegania funkcjonowania samego państwa pod kątem jego efektywności i skuteczności zarządzania. Wbrew jednak oczekiwaniom okazało się, że zachodzące u samego dołu przeobrażenia nie pozostają bez wpływu na sam model ustrojowy, który charakteryzując się hybrydalnością rozwiązań, ulega permanentnej transformacji. Nacisk społeczny, jak również przeobrażenia zachodzące na zewnątrz otoczenia systemu politycznego wymuszają dostosowywanie się jego struktury do zmieniających się uwarunkowań.

Po trzecie, hegemoniczna dotychczas pozycja centralnego ośrodka decyzyjnego ulega osłabieniu na skutek zachodzących przeobrażeń; do głosu dochodzą bowiem problemy, z którymi sama struktura władzy nie jest w stanie sobie poradzić. Ten wspomniany powyżej nacisk społeczny wywodzi się nie tylko od samych obywateli, lecz także generowany jest przez poszczególne elementy systemu – jednostki – obywatele, grupy społeczne (narody i nacje, klasy, warstwy, grupy społeczno-zawodowe), organizacje i instytucje, w tym partie polityczne, organy władzy państwowej, grupy nacisku, organizacje pozarządowe. Każda z tych struktur generuje określone interesy, które, jak wzmiankowano uprzednio, pozostają bardzo często ze sobą w sprzeczności. Poza strukturami państwowymi wymienione elementy systemu nie tylko występują w roli środowisk artykułujących owe potrzeby, ale także zajmują się ich agregacją. Ponieważ umiejętne pokierowanie tym procesem w przypadku zawarcia konsensusu społecznego prowadzi do podniesienia efektywności funkcjonowania systemu, co w konsekwencji przekłada się na jakość zarządzania, dominująca pozycja wykonawczej struktury władzy na tym etapie okazała się niemożliwa do utrzymania.

Po czwarte, wraz z zachodzącymi przeobrażeniami sfery społeczno-ekonomicznej społeczeństwa rosyjskiego przededefiniowaniu ulega dotychczasowa strategia rozwoju państwa, oparta na państwowym modelu zarządzania. W jej miejsce wchodzi mechanizmy zarządzania bazujące na społeczno-państwowych praktykach administrowania. Ten model przewidywał rozwój i modernizację instytucji i mechanizmów zarządzania w duchu ustanowienia partnerskich stosunków w zakresie: wprowadzenia skutecznych procedur realizacji interesów społecznych w oparciu o badania i rozpowszechnianie informacji o najlepszych stosowanych praktykach; organizowania i rozszerzania partycypacji społeczeństwa; koordynacji relacji międzygrupowych itp. Dzięki synergicznemu efektowi wynikającemu z akcentowanej inkorporacji zasad i metod międzysektorowego partnerstwa i polityki publicznej w procesie przygotowywania, podejmowania decyzji i ich wdrażania udało się przede wszystkim w poszczególnych regionach FR oraz jednostkach municypalnych zrealizować niektóre z forsowanych programów społecznych.

Strategia ta ponadto przy odwoływaniu się w niej do koncepcji polityki publicznej, która wprowadza zupełnie nowe wzorce współpracy pomiędzy trzema sektorami – państwowym, prywatnym i niekomercyjnym – na bazie rodzimych doświadczeń uzupełniona została przez badaczy rosyjskich o uczestnictwo czwartego elementu – grup eksperckich wywodzących się spośród środowisk akademickich i naukowych, które zastąpiły funkcjonujące wcześniej tzw. fabryki myśli. Zadanie grup eksperckich sprowadza się do przygotowywania niezależnych ekspertyz, odnoszących się do szeroko rozumianej strefy administrowania, przy czym stanowiąc one mają rodzaj łącznika w trialistycznej koncepcji nowoczesnego państwa rosyjskiego. Idea powołania z początkiem nowego stulecia najpierw fabryk myśli, a następnie po wyczerpaniu ich potencjału profesjonalnych grup eksperckich wynika z interesów samych przedstawicieli elit intelektualnych Federacji Rosyjskiej, które właśnie w ten sposób postrzegają swoje zaangażowanie w sferę zarządzania państwem. Mogą stanowić również, na co warto zwrócić uwagę, intelektualne zaplecze każdego z uczestników życia społeczno-politycznego i ekonomicznego kraju. Z tego względu także decydenci zaczęli baczniej przyglądać się tej grupie społeczno-zawodowej, postrzegając ją w kategoriach grupy interesu lub nacisku, którą dla dobra rządzących należy pozyskać. Instrumenty motywujące środowiska naukowe i akademickie nie odbiegają od dotychczas praktykowanych, jednakże stawka, o którą „toczy się walka”, jest poważniejsza – to „walka o rząd dusz”. Warto w związku z tym mieć akademików pod kontrolą i w razie nieprzewidywanych komplikacji podjąć skuteczną interwencję.

Po piąte, czynnikiem determinującym procesy modernizacyjne w państwie rosyjskim paradoksalnie nie jest centralny ośrodek władzy, ale jednostki, jak również tworzone przez nie struktury formalnego i pozaformalnego oddziaływania społecznego. Będąc aktorami prowadzonej przez decydentów gry politycznej we współczesnych uwarunkowaniach są oni jednak coraz bardziej świadomi swoich praw i obowiązków, przy czym tego samego oczekują od rządzących i roszczą sobie prawo do niezależnej oceny sposobu ich funkcjonowania, jak również do sprawowania kontroli społecznej i obywatelskiej w stosunku do procesu zarządzania państwem. Zaangażowanie struktur społecznych w proces zarządzania społeczno-państwowego odbywa się na podstawie zadeklarowanych, ale w pierwszym rzędzie zrealizowanych projektów prospołecznych, biorąc pod szczególną uwagę kwestie takie jak efektywność danych organów władzy na poszczególnych jej szczeblach oraz skuteczność. Źródłem informacji, o czym uprzednio wspomniano, o takich działaniach są nie tylko tradycyjne media, takie jak radio czy telewizja, ale także Internet, nad którym na razie władza rosyjska nie ma możliwości zapanowania. Ta sama taktyka uczestnictwa obywatelskiego odnosi się do tych sfer, w których ewidentnie skuteczność i efektywność struktur państwowych pozostawia wiele do życzenia. Z niebezpieczeństwa, jakie

może rodzić takie niekontrolowane zaangażowanie, zdano sobie sprawę przede wszystkim dzięki aktywności jednego z przeciwników obecnego układu rządzącego – blogera Aleksieja A. Nawalnego. Korzystając z pełni przysługujących mu praw, zaczął publicznie dopominać się ich respektowania przez odpowiednie instytucje stanowionego prawa, co doprowadziło do zwrócenia szczególnej uwagi na działania agend państwowych różnego szczebla.

Kształtowanie się tzw. społeczno-obywatelskiego modelu uczestnictwa społeczeństwa w życiu społeczno-politycznym było następstwem przeorientowania się mechanizmów oddziaływania państwa na pozarządowy sektor niekomercyjny. Dużo poważniejszą przyczyną tej zmiany okazało się modalne podejście samych Rosjan do problemów otaczającej ich rzeczywistości. Prócz ukierunkowania na tradycyjne obszary aktywności społecznej (społeczny, obywatelski czy polityczny) u mieszkańców Rosji pojawiła się tendencja zmiany wektora obywatelskiej aktywności z uczestnictwa w partiach politycznych na zaangażowanie i uczestnictwo w niepolitycznych stowarzyszeniach społecznych. Ewolucja ta wywołana była spadkiem efektywności funkcjonowania instytucji państwowych i municypalnych, na których barkach dotychczas spoczywały takie kwestie, jak: utrzymanie systemu zapewniającego zachowanie odpowiednich warunków życia i pracy obywateli, żądanie aktywistów społecznych wykorzystania potencjału drzemącego w strukturach zarządzających i obywatelskich na szczeblu lokalnym. Wskutek tego nastąpiło ograniczenie politycznego uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego i przekierowanie jego siły w stronę kooperacji i wzajemnej pomocy w obszarze życia społecznego. Świadomość potrzeby uczestnictwa stała się motorem przeobrażeń w społeczeństwie, które włączając się w strategię modernizacji państwa, zaczęło oczekiwać także zaangażowania ze strony państwa, ale przy zachowaniu stosunków partnerskich opartych na współpracy.

Celem badawczym niniejszego studium było przybliżenie specyfiki funkcjonowania rosyjskiego pozarządowego sektora niekomercyjnego jako zjawiska o potrójnej proveniencji w warunkach państwa transformującego się bez jednoznacznie dookreślonego wektora owych zmian. W oparciu o charakterystyczne dla pozarządowego sektora niekomercyjnego czynniki, takie jak: 1. rola, jaką mogą one odgrywać; 2. zaangażowanie obywateli rosyjskich w działalność pozarządowych organizacji niekomercyjnych; 3. trójsektorowy zrównoważony model nowoczesnego państwa; 4. oczekiwania różnych struktur wobec zadań, z których winny się obie strony wywiązywać – rządowych i pozarządowych; 5. rola jednostki w procesie kształtowania czy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego; 6. typologia form organizacyjno-prawnych organizacji pozarządowych, można stwierdzić, że działanie tego sektora wykazuje szczególnego rodzaju właściwości. Pozwoliły one na wskazanie wolumenu osobliwości funkcjonowania pozarządowego sektora niekomercyjnego w latach 2000–2018, które można ująć w następujący sposób.

1. Modalność form organizacyjno-prawnych, kierunku i sfer działalności, politycznego zaangażowania, zasięgu terytorialnego, struktury wewnętrzno-organizacyjnej czy statusu społeczno-prawnego, skutkująca swobodnym dostosowywaniem się do wektora bieżącej polityki państwa.
2. Odmienność rosyjskiej rzeczywistości od realiów państw zachodnich oraz uwarunkowań państw byłego bloku wschodniego w odniesieniu do procesów transformacji, na których przebieg mają wpływ minione doświadczenia ustrojowe, kultura polityczna, trudna sytuacja ekonomiczna oraz zapóźnienia w rozwoju politycznym, w tym brak uwzględniającego faktyczne podziały społeczne systemu partyjnego i nieistnienie społeczeństwa obywatelskiego.
3. Silne sfragmentaryzowanie materiału państwowo-prawnego w zakresie regulacji funkcjonowania pozarządowego sektora niekomercyjnego. Liczba dokumentów państwowych, poczynając od szczybla federalnego, poprzez regiony FR, a na jednostkach municypalnych kończąc, skutkuje, wspólnie z materiałami źródłowymi, wytworzonymi przez poszczególne organizacje pozarządowe, instytucje społeczeństwa obywatelskiego czy specjalnie w tym celu powołane ciała doradcze i konsultacyjne, działające przy agendach państwowych różnego szczybla, pogłębiającym się zamęt prawnym. Wiele spośród tych dokumentów wydawanych jest pod wpływem określonej presji politycznej, co prowadzi, zamiast do uporządkowania tej części sfery zarządzania, ku jeszcze większemu chaosowi.
4. Pozarządowy sektor niekomercyjny pod względem funkcjonalności działania stanowi przykład hybrydy instytucjonalnej czerpiącej z rozwiązań tak rodzimych, jak i egzogenicznych, które ponownie, pod naciskiem interesu politycznego, zostają zaimplementowane na grunt rosyjski bez wcześniejszego przeanalizowania możliwości wdrożenia i zasadności ich kopiowania.
5. Silne zorientowanie na szeroko definiowaną pomoc społeczną, w ramach której działające organizacje pozarządowe objęte zostały specjalnym programem państwowego wsparcia. Strategia ta podyktowana została słabą sytuacją ekonomiczną, wymuszającą na strukturach państwowych całkowite zabezpieczenie interesów społecznych obywateli, którzy z różnych powodów nie są w stanie sami tego uczynić.
6. Przywiązywanie do udzielania wsparcia przez państwo kategoriom grup społecznych o tradycyjnym rodowodzie – takim, które wcześniej z takiej formy opieki już korzystały (kobiety, dzieci, wojskowi i ich rodziny, inwalidzi, weterani wojenni, osoby społecznie wykluczone) oraz zupełnie nowym w danej rzeczywistości (podlegający rehabilitacji politycznej i ofiary represji politycznych, uchodźcy i przymusowi przesiedleńcy, rdzenne narody i mniejszości narodowe zamieszkujące Rosję, więźniowie, poborowi) bez względu na ogólne koszty ekonomiczne i społeczne.

7. Specjalny status organizacji pozarządowych o radzieckiej antykomunistycznej proveniencji, takich jak struktury stojące na straży praworządności: ruchy obrony praw człowieka, ekologiczne czy organizacje psychiatryczne.
8. Specyficzna, uprzywilejowana pozycja organizacji dobroczynnych, filantropijnych, których rodowód sięga czasów carskiej Rosji.
9. Swoiste obszary działalności organizacji ukierunkowane na udzielanie wsparcia poborowym (ochrona przed samą procedurą poborową czy diedowszczyną – *дедовщина* – „falą”) oraz więźniom i osobom osadzonym. Ta ostatnia grupa w szeregu innych zajmuje pozycję wyjątkową. Związane to jest nie tylko z udzielaną im pomocą prawną czy wsparciem systemu penitencjarnego. Osobliwością funkcjonowania tej grupy w rosyjskiej rzeczywistości jest to, że chociaż prawo rosyjskie zabrania zakładania przez i dla osadzonych i aresztowanych jakichkolwiek formacji zrzeszeniowych, w praktyce w wielu placówkach takie stowarzyszenia są organizowane. Do inicjatorów należą zarówno władze więzień lub kolonii karnych, jak i władze lokalne, i oczywiście sami więźniowie. To, co ważne w tym przypadku, to cel takiej działalności. Jest on dwojaki: pierwszy, podstawowy – działalność na rzecz resocjalizacji osadzonych, cel drugi – zwiększenie efektywności funkcjonowania placówek, które dzięki pracy więźniów nie tylko przywracają ich społeczeństwu, czyli resocjalizują, lecz także gwarantują realne wpływy do budżetów instytucji, które z kolei poprawiają poziom życia osadzonych. Organizacje te wyręczają w tym przypadku struktury państwowe w wykonywaniu przez nich obowiązkowych funkcji i zadań wynikających ze zobowiązań wobec społeczeństwa.
10. Bez względu na specyficzne właściwości odnoszące się do pozarządowego sektora niekomercyjnego, tworzące go struktury jednoczą tożsame obszary działalności. Wspólnym mianownikiem dla nich będzie aktywność w zakresie: działalności prawotwórczej i analizy propozycji aktów prawnych i innych związanych z reformowaniem sektora obrony praw człowieka i obywatela; dostarczania pomocy prawnej słabszym – obrona w sądzie i konsultacje eksperckie; monitoringu przestrzegania praw człowieka i obywatela; edukacji prawnej społeczeństwa, wykładów i pracy ze studentami wydziałów prawa; zbierania i rozpowszechniania informacji, działalności wydawniczej; prowadzenia kampanii w obronie interesów poszczególnych grup społecznych; prowadzenia inicjatyw społecznych w postaci pikiet, mitingów, demonstracji i masowych pochodów. Wymienione obszary stanowią osobliwość rosyjskiego trzeciego sektora dlatego, że mimo specjalizacji w danym profilu czy sferze ze względu na złożoną sytuację społeczno-ekonomiczną i polityczną społeczeństwa wszystkie te obszary zmuszone są podejmować działalność podyktowaną interesami i potrzebami społecznymi. Przy tym na podstawie analizy zawartości aktów normatywno-prawnych stwierdzić trzeba, że zawierają one dokładnie ten zestaw zadań, które są zobowiązane realizować

organizacje trzeciego sektora. Mamy w ten sposób do czynienia z kolejnym kuriozum pozarządowego sektora niekomercyjnego w Rosji, które sprowadza się do dublowania funkcji, zadań i uprawnień pomiędzy instytucjami społeczeństwa obywatelskiego oraz instytucjami państwowymi.

11. W interesie państwa leży sprowadzenie organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego do roli grup interesu, którym narzuca się formę statusu społeczno-prawnego – zmuszone są posiadać osobowość prawną – i poddać się je drobiazgowej kontroli. W ten sposób obrona poszczególnych praw, swobód czy interesów jednostek, grup społecznych i zawodowych znajduje się pod stałym nadzorem organów władzy wykonawczej. W tych okolicznościach dochodzi do całkowitego podporządkowania trzeciego sektora przez struktury państwowe.
12. Wobec braku doświadczeń o demokratycznym rodowodzie w XX wieku (poza trwającą kilka miesięcy republiką demokratyczną w dobie II rewolucji burżuazyjno-demokratycznej – rewolucji lutowej 1917 roku), z których mogliby czerpać obywatele, a także decydenci przy formułowaniu założeń strategii rozwoju państwa zmuszeni są oni do odwoływania się do występujących w przeszłości przykładów, które świadczyłyby o pojawiających się już wtedy przejawach społeczeństwa obywatelskiego. Przywoływani są myśliciele polityczni, filozofowie, poszczególni monarchowie czy działacze społeczni, których działalność dowodziłaby słuszności tezy o występowaniu w przeszłości pierwiastków społeczeństwa obywatelskiego; że nim nastała epoka upaństwowienia życia społecznego w Rosji w dobie komunizmu, społeczeństwo rosyjskie podejmowało na miarę swoich możliwości trud oddolnego, spontanicznego organizowania się; że pomimo narzuconego siłą totalitaryzmu przetrwało w świadomości i mentalności społeczeństwa poczucie wspólnoty, na którym to w dzisiejszej Rosji będzie można zbudować społeczeństwo obywatelskie.
13. Społeczeństwo obywatelskie w Rosji diagnozowane jest z uwzględnieniem elementów je konstytuujących oraz wypełnianych przez jego instytucje ról w ściśle określonych uwarunkowaniach wewnętrznych państwa. Przyjęta optyka wskazuje na dwie jego właściwości, z których jedna traktuje społeczeństwo jako swoistego rodzaju zwierciadło dla rzeczywistego procesu rozwoju społeczeństwa i struktury społecznej, a druga oddaje specyfikę społeczeństwa obywatelskiego jako szczególnego zjawiska, sugerując, że ma ono substancjalną zawartość oddzielającą je od państwa, które uznaje społeczeństwa obywatelskiego specyficzną odmienność. Dzięki takiemu podejściu możliwym staje się pytanie dotyczące instytucjonalnej budowy społeczeństwa obywatelskiego i jego specjalnych funkcji społecznych.
14. Chociaż termin „społeczeństwo obywatelskie” ma zbliżone znaczenie względem terminu „demokracja”, to nie jest z nim tożsamy. Społeczeństwo obywatelskie jest czynnikiem determinującym powstawanie demokratycznego

- reżimu w państwie. Osobliwością tego zjawiska jest przypadek, w którym, jeśli nawet demokracja reprezentuje sobą w praktyce tylko procedury formalne, to jednak funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego nie jest wykluczone. Przejawia się ona w postaci istnienia tzw. trzeciego sektora, umiejscowionego pomiędzy życiem gospodarczym a państwem. Takie usytuowanie znajduje zastosowanie w rzeczywistości rosyjskiej.
15. Wzrost w społeczeństwie rosyjskim tendencji obywatelskiego uczestnictwa wynika z dużej liczby nierozwiązanych problemów (społecznych, gospodarczych, kulturalnych, edukacyjnych i innych obszarów życia publicznego), a podyktowany jest potrzebą samorealizacji i realizacji społecznie użytecznych działań prowadzących do osiągnięcia celów indywidualnych i wspólnotowych. Z tego też powodu zarówno organy władzy państwowej, jak i organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego decydują się na kooperację, której celem byłoby wypracowanie optymalnego *modus vivendi* w ramach szeroko zakrojonego projektu modernizacji państwa rosyjskiego w duchu partnerstwa trójsektorowego.
 16. W Rosji jako państwie o hybrydalnej naturze systemu politycznego politycy dopatrują się swojej funkcjonalnej roli nie w artykulacji i ochronie interesów obywateli, nie w pracy na rzecz dobra społecznego, ale w „grze pod publikę”. Wynika to z faktu, że dla dużej części rosyjskich polityków udział w polityce publicznej nosi znamiona projektów osobistych, które bardzo często przyjmują postać deklaracji o populistycznym charakterze. Politycy działający w sferze publicznej pojawiają się jako część systemu politycznego w kraju. Oczywiście, nie istnieją w oderwaniu od społeczeństwa, ale jako grupa ludzi (wcale nie taka wąska, zważywszy na samorząd lokalny) stworzona i użyteczna społecznie, nadal pożądana przez społeczeństwo. Właściwością tej warstwy działaczy politycznych jest fakt niskich oczekiwań społeczeństwa rosyjskiego wobec tych, którzy formalnie odgrywają rolę polityków publicznych.
 17. Do polityki wiedzie droga omijająca tradycyjną demokratyczną ścieżkę kariery politycznej: od lidera społecznego, poprzez uczestnictwo w pracach organów szczebla municypalnego, dalej poprzez zaangażowanie w parlamencie regionalnym, w końcu do aktywnej działalności na forum krajowym. Większość rosyjskich polityków ma doświadczenie aparaczyka, a ich perspektywy rozwoju często zależą od różnych gier pomiędzy przedstawicielami starych partyjnych elit.
 18. W procesie ukierunkowanym na zminimalizowanie skutków wyalienowania społecznego oraz zaspokajania podstawowych potrzeb i interesów społecznych obywateli na wzór zachodni zaczęto w Rosji zakładać lokalne fundacje społeczne (*community foundations*). Chociaż w sensie definicyjnym pozostają one odzwierciedleniem praktyk państw trzecich, to w realiach rosyjskich ich pozycja należy do wyjątkowych: częściowo realizują funkcję

samorządu lokalnego, współpracując ściśle z władzami lokalnymi; głównym źródłem finansowania lokalnych fundacji społecznych w Rosji są organizacje komercyjne, następnie granty i prywatne darowizny, dalej finansowanie z budżetu oraz dotacje rządowe i subwencje; małe fundacje społeczności lokalnych zakładane w Rosji uważane są za rodzaj *rural fund*, czyli formacji działających na obszarach oddalonych i wiejskich o niskim stopniu industrializacji; praktyka lokalnych fundacji społeczności obejmuje technologię art fundraisingu, w ramach której organizowane są występy charytatywne lub koncerty ukierunkowane na pomaganie nie tylko w zebraniu funduszy od darczyńców, ale także na zachowanie tradycji, wspólne spędzanie wolnego czasu czy wspólną realizację projektu. Osobliwością funkcjonowania społecznych fundacji lokalnych jest fakt, iż w porównaniu z innymi formacjami społecznymi zajmują one zdecydowanie uprzywilejowaną pozycję w obszarze jej działalności, umocowaniu prawnym i stopniu zachowania autonomii. Stanowi też swoistego rodzaju forpocztę państwa rosyjskiego na zewnątrz, podkreślając w ten sposób przywiązanie decydentów rosyjskich do standardów zachodniej demokracji.

19. Organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego jako uczestnika trójsektorowego partnerstwa społecznego wykorzystują formy prowadzonego w ramach kooperacji dialogu. Przybiera on postać pertraktacji, konsultacji, okrągłych stołów i zwykłych, bardzo ważkich informacyjno-negocjacyjnych procedur. Wskutek tego zaczęły się coraz częściej pojawiać stałe formy współpracy w postaci wspólnych grup roboczych, społecznych i rad eksperckich, izb społecznych itp. Wszystko to świadczy o permanentnym procesie instytucjonalizacji wzajemnych relacji na linii społeczeństwo obywatelskie-władza.
20. Kuriozalnym rozwiązaniem jest złożona procedura rejestracji państwowej, element szerszego procesu interakcji na linii sektor państwowy-sektor społeczny. Jej istota odnosi się do kwestii podziału jednolitej procedury rejestracji państwowej na ogólną procedurę rejestracji podmiotów prawnych (rejestracja wszystkich organizacji komercyjnych) i specjalną procedurę rejestracji osób prawnych (rejestracja organizacji *non profit*, stowarzyszeń społecznych, środków masowej komunikacji, organizacji kredytowych i religijnych oraz szeregu innych podmiotów prawnych). Wskutek tego pojawił się realny problem: które organy będą pociągnięte do odpowiedzialności za naruszenia reżimu rejestracji państwowej, kiedy funkcja ta jest rozdysponowana na dwa oddzielne upęłnomocnione organy władzy – Ministerstwo Sprawiedliwości, jak i Federalną Służbę Podatkową.
21. Szczególna jest też sfera działalności organizacji *non profit* dotycząca sposobu jej zarządzania, który zdecydowanie różni się od modelu zarządzania organizacjami komercyjnymi. Jego specyfika sprowadza się do tego, że organizacje komercyjne w zdecydowanej większości przypadków wytwarzają określony

- produkt materialny (w postaci towarów bądź usług), który następnie sprzedają do możliwie największej liczby kupujących, co przynosi zysk organizacji komercyjnej. Z kolei „produkt” wytwarzany przez niekomercyjny sektor najczęściej przybiera postać niematerialną, nie zawsze namacalny charakter, tzn. nie stanowi towaru w powszechnym tego słowa znaczeniu. Rozróżnienie to nie dotyczy oczywiście jednej z form organizacyjno-prawnych formacji – korporacji państwowej, która rządzi się zgoła odmiennymi prawami. Jest przykładem hybrydy instytucjonalnej w obrębie pozarządowego sektora niekomercyjnego.
22. Na gruncie rosyjskim wykorzystuje się praktyki zaczerpnięte z zachodnich teorii zarządzania, takich jak: marketing społeczny, *fundraising* – pozyskiwanie funduszy, wolontariat, ograniczenia w dystrybucji dochodu organizacji *non profit*, obowiązek kierowania dochodu do podstawowej działalności biznesowej, kontrola nad dystrybucją dochodu przez organizację *non profit* od społeczeństwa, kontrola interesariuszy nad działaniami organizacji *non profit*, rada powiernicza organizacji *non profit*. Dzięki tym zabiegom udało się wzmocnić pozycję instytucji ważkich z punktu widzenia instytucji rosyjskiej kultury, które pod koniec ubiegłego wieku znajdowały się w tragicznym położeniu (Muzeum Ermitaż).
 23. Szczególne miejsce w szeregu praktyk zarządzania, których implementacja na gruncie rosyjskim przyniosła zdecydowane efekty, zajmuje rada powiernicza organizacji niekomercyjnej. Stworzenie jej jest zadaniem nader ważkim z organizacyjnego punktu widzenia, albowiem z jednej strony dzięki niej rosyjskie pozarządowe organizacje niekomercyjne są w stanie umocnić swój prestiż w społeczeństwie, zdobyć silną pozycję na rynku oraz dostęp do niedostępnych dotychczas źródeł finansowania i usług innych struktur społecznych. Z drugiej strony członkowie rady powierniczej, w przeciwieństwie do personelu zatrudnianego w instytucji, wypełniają swoje funkcje z zachowaniem zasady dobrowolności i bezpłatnie. Tak więc brak bezpośredniego zainteresowania wynikami ekonomicznymi organizacji społecznej ukierunkowuje interesy tychże osób nie na osiągnięcie maksymalnych zysków przez daną instytucję, ale na wypełnienie z sukcesem zadeklarowanej przez nią misji.
 24. Społecznie zorientowane organizacje niekomercyjne stanowią przykład tej części pozarządowego sektora niekomercyjnego, która ze względu na powierzone mu zadania prospołeczne obdarzona została uprzywilejowaną pozycją. Osobliwością jego funkcjonowania jest fakt, iż do pomocy organizacjom zobligowane zostały organy władzy wszystkich szczebli: federalnych, regionalnych i samorządowych, w tym municypalnych. Zatem organy struktury władzy na poszczególnych poziomach zobowiązano do takiego wypracowywania strategii rozwoju danego obszaru, aby dla organizacji SO NKO zabezpieczyć zasoby materialne, finansowe, kadrowe i inne niezbędne dla realizacji poru-

czonych im przez decydentów zadań w obszarze rozwiązywania problemów społecznych i zaspokajania potrzeb mieszkańców.

25. W pierwszych latach współpracy pomiędzy pozarządowym sektorem niekomercyjnym a organami władzy jedynymi strukturami władzy, z którymi organizacje mogły współpracować, były organy władzy wykonawczej uosabiane przez różnego rodzaju formacje i znajdujące się na różnych szczeblach zaszerogowania. Przy tym instytucjami społecznymi dominującymi podówczas na scenie polityki wewnętrznej były organizacje stojące na straży porządku publicznego – ruchu praw człowieka. Wypełniały one funkcje usługodawcze w stosunku do organów władzy, zwłaszcza siłowych, które nie cieszyły się w tamtym okresie ani zaufaniem społecznym, ani sympatią. Zadanie stawiane w tamtym czasie przez struktury władzy organizacjom ruchu praw człowieka sprowadzało się do zmiany sposobu ich postrzegania zarówno przez samych aktywistów społecznych, jak i społeczeństwo rosyjskie. Do tej pory członkowie władz wykonawczych zwłaszcza wywodzących się lub nadal związanych z resortami siłowymi w większości przypadków uchodzili za stróżów porządku prawnego, lecz także za najbardziej namacalny instrument władzy – element struktury reżimu totalitarnego. Do innych obowiązków przypisanych przez władze *правозащитным* organizacjom należały, po pierwsze, kształtowanie kultury prawnej i propagowanie wiedzy o prawach człowieka pośród pracowników organów władz wewnętrznych, po drugie, pomoc ofiarom przestępstw oraz, po trzecie, podejmowanie działań o charakterze profilaktycznym w środowiskach, gdzie istnieje prawdopodobieństwo zaistnienia niebezpieczeństwa przestępczości lub zaistniało ono w przeszłości. Kluczowym jednak zadaniem była, zapisana w przegłosowanej przez Dumę Państwową, a odrzuconej przez Radę Federacji i Radę Ministrów w 1999 roku ustawie o społecznej kontroli nad przestrzeganiem praw osób znajdujących się w izolacji oraz o pomocy udzielanej przez stowarzyszenia społeczne w pracy instytucjom i organom nadzorującym odbywanie kary oraz w miejscach pozbawienia wolności, „społeczna kontrola” organów władzy wykonawczej. W maju 2000 roku Ludmiła M. Aleksiejewa i Boris L. Altszuler zwrócili się w imieniu najważniejszych organizacji ochrony praworządności w Rosji do prezydenta Putina z apelem o zaakceptowanie tejże ustawy, albowiem prowadząc monitoring działań podporządkowanych prezydentowi struktur siłowych i aparatu władzy wykonawczej, wykazywali nie tylko zwykłe przekraczanie kompetencji, ale wprost złamanie prawa. Apel Aleksiejewej i Altszulera nie spotkał się z pozytywną reakcją ze strony Władimira W. Putina, albowiem owe działania organów władzy wykonawczej prowadzone były w ramach trwającej kampanii wojennej na terytorium zbuntowanej Republiki Czeceńskiej. Wszelka krytyka polityki Kremla prowadzonej w trakcie II wojny czeceńskiej (1999–2009) stanowiła dla nowego włodarza Kremla argument

- za taktyką twardego resetu w stosunkach z pozarządowym sektorem niekomercyjnym, zwłaszcza z organizacjami ochrony praworządności, by następnie ułożyć je na nowo na własnych warunkach. Ostatecznie kontrola społeczna w postaci regulacji prawnej została wprowadzona na mocy ustawy federalnej w 2009 roku. Zauważyć jednak trzeba, że większość organizacji, w których misji, statucie i celach znalazł się zapis o społecznej kontroli działalności organów władzy, wpisana została do rejestru organizacji obcego wpływu (inagentów). W dzisiejszej rzeczywistości rosyjskiej stanowią one jedne z najbardziej rozpoznawalnych struktur obrony praw człowieka.
26. W rosyjskiej rzeczywistości naśladowano rozwiązywania Zachodu. Chociaż oficjalnie objęto kurs na znalezienie własnej trzeciej drogi rozwoju państwa na bazie synergii trzech sektorów, to jednak poczynając od działań podejmowanych w zakresie ustawodawstwa, procedury uporządkowania pogrążonego w chaosie prawno-organizacyjnym sektora społecznego, implementacji instytucjonalnej, na strategii rozwoju nowoczesnego państwa kończąc, czerpano całymi garściami z doświadczeń państw demokratycznych. Egzemplifikacją takiej taktyki było stałe wspieranie najstarszych organizacji pozarządowych broniących praw człowieka [m.in. Moskiewska Grupa Helsińska, Stowarzyszenie „Memoriał”, rosyjski oddział Amnesty International (*Международная амнистия*), Niezależne Stowarzyszenie Psychiatryczne Rosji (*Независимая психиатрическая ассоциация России*), Komitet Matek Żołnierzy Rosji (*Комитет солдатских матерей России*) czy też Fundacja „Prawo Matki” (*Фонд Право Матери, межрегиональный благотворительный общественный фонд «Право Матери»*)]. Podkreślić także należy, że obrana strategia wspierania najstarszych organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego jest jednym z instrumentów przekonywania demokratycznego Zachodu, że Rosja jest państwem prawa, tyle że interpretowanego zgodnie z własnymi interesami narodowymi. Ze stopnia oddziaływania tychże formacji na arenie międzynarodowej zdają sobie sprawę rosyjscy decydenci, więc uważając je jednak za pożyteczne, podtrzymują oni swoje wsparcie dla organizacji. Instrumentalne podejście władz państwowych do organizacji ochrony praworządności występuje tu jakby w ścisłym związku z ukształtowanym już w nowej rzeczywistości rosyjskiej systemem aksjologicznym, zgodnie z którym organizacje ruchu praw człowieka o najstarszym rodowodzie stały się częścią tego systemu wartości. Stąd też wynika tolerancja ich stałej obecności w życiu społeczno-politycznym Federacji Rosyjskiej i akceptacja dla prowadzonej przez nich działalności w obszarze obrony praw i swobód obywatelskich.
27. Osobnym problemem bezpośrednio związanym z modernizacją państwa rosyjskiego jest spadek zaufania do instytucji państwowych. Nieufność i niewiara wobec struktur władzy stanowią główne powody współczesnych protestów politycznych. Osobliwością tego zjawiska na gruncie rosyjskim jest fakt, iż

w Rosji rozwinęła się szczególna struktura zaufania do polityki władz. Zaobserwować można połączenie najwyższego poziomu zaufania do urzędującego prezydenta i raczej niskiego poziomu zaufania w stosunku do innych instytucji władzy. Przy tym praktycznie nie występuje rozróżnienie przy ocenie stopnia zaufania w stosunku do instytucji publicznych (rządu, mediów i organizacji pozarządowych) dokonywane przez wykształconą, świadomą mniejszość a większość ludności. Odpowiada to określonym warunkom efektywności trendów polityki publicznej. O ocenie i stopniu zaufania obywateli do władz decydują w praktyce reakcje tych drugich na podnoszone przez obywateli i instytucje postulaty.

28. Specyfikę obywatelskiego uczestnictwa kształtują: inicjatywa ustawodawcza, społeczno-polityczna aktywność obywateli, realizacja inicjatyw obywatelskich, zaangażowanie i udział społeczeństwa w działaniach dobrowolnych organizacji społecznych na rzecz interesów grupowych, osiąganie wyznaczonych celów i w ostatecznym rozrachunku wytwarzanie dobra społecznego. Reprezentowanie interesów społecznych wraz z konstruowaniem dobra społecznego sytuuje w szczególnej pozycji każdy, dowolny podmiot – jednostkę, grupę, klasę, instytut społeczny – który odpowiada wymogom samoorganizacji i pomocy wzajemnej, obrony delimitowanych praw społecznych i obywatelskich.
29. Współczesne uczestnictwo obywatelskie przynależy do społeczeństwa informacyjnego, w którym stanowi integralną część sieciowego modelu powiązań, również ukierunkowaną na reprezentację interesów wraz z erozją fundamentów nowoczesnego społeczeństwa i kształtowaniem się „zindywidualizowanego” społeczeństwa. Cechami takiego typu społeczeństwa są, z jednej strony, znaczne zmniejszenie aktywności obywatelskiej i politycznej przy wykorzystaniu tradycyjnych mechanizmów uczestnictwa, takich jak: wybory, członkostwo w stowarzyszeniach publicznych, przy równoczesnym rozwoju częściowo sformalizowanych, „jednostkowych”, obywatelskich, społecznych, politycznych praktyk na drodze udziału w projektach realizowanych w sieciach, z drugiej strony, wzrasta jakościowa różnorodność praktyk udziału społeczeństwa, a także zacierają się granice między jej gatunkami, co *de facto* jest przejawem występowania „płynnej nowoczesności” i „płynnego społeczeństwa”. Przeobrażenia zachodzące we współczesnym społeczeństwie rosyjskim charakteryzują się brakiem stałości w zakresie partycypacji społecznej, która przenika do obywatelskiej, a ta ostatnia z kolei penetruje politykę i na odwrót. Razem wzięte stanowią swoiste *perpetuum mobile* transformacji systemu społecznego, w ramach którego funkcjonują instytucje społeczeństwa obywatelskiego wspólnie z sektorami komercyjnym i państwowym, stanowiąc jego komplementarną całość. Reasumując, stwierdzić należy, że przywołane powyżej osobliwości funkcjonowania pozarządowego sektora niekomer-

cyjnego wpisują się całkowicie w proces eksplanacyjny ukierunkowany na przybliżenie specyfiki funkcjonowania rosyjskiego pozarządowego sektora niekomercyjnego jako zjawiska o trialistycznej proveniencji w warunkach państwa transformującego się bez jednoznacznie dookreślonego wektora owych zmian. Rozpoznawalną cechą rosyjskiej rzeczywistości jest stała obecność i uczestnictwo państwa w bieżącej działalności nastawianej na proces wytwarzania, administrowania i inwestowania, które w bezpośredni sposób oddziałują na sektor społeczny.

Kształtowanie się nowej rzeczywistości państwa i społeczeństwa rosyjskiego po 2000 roku w zdecydowany sposób zmieniło trajektorię rozwoju społeczno-ekonomicznego i politycznego kraju. Wpływ na to miało bez wątpienia pojawienie się pozarządowego sektora niekomercyjnego, który w przeciwieństwie do struktur państwowych, dysponując zróżnicowanym kapitałem zagranicznym i krajowym oraz pewnym już doświadczeniem w zakresie rozwiązywania problemów społecznych oraz grupami wolontariuszy – aktywistów, stał się obiektem zabiegów mających na celu pozyskanie go do działań ukierunkowanych na wypełnianie zadań i funkcji w terenie tam, gdzie agendy władzy państwowej nie były do tego zdolne. W tych okolicznościach zdefiniowanie przez ustawodawcę żywotnych obszarów zainteresowań w sferze społecznej oraz uporządkowanie, przynajmniej częściowe, bazy materialno-prawnej przekuło się w wypracowanie nowej strategii działania. Od tej pory pozarządowy sektor niekomercyjny zobligowany został do wypełniania zadań, roli i funkcji społecznie zorientowanych organizacji niekomercyjnych.

Zauważyć trzeba także, że krytyczny ogląd sytuacji oraz konieczność osobistego zaangażowania jednostki skutkowały odrodzeniem świadomości społeczno-politycznej, która dała o sobie znać w najmniej spodziewanym przez decydentów momencie. Obniżenie stopy życiowej i poczucia bezpieczeństwa wewnętrznego, znaczny spadek zaufania do różnych instytucji życia politycznego i społecznego, a po przeciwnym biegunie konieczność oddolnej mobilizacji w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb wywierać zaczęły coraz silniejszy wpływ na funkcjonowanie systemu politycznego. Dotychczasowe metody zarządzania państwem okazały się nieskuteczne, wobec czego rządzący zmuszeni byli poszukać sobie sojuszników. Znaleźli ich zarówno w sferze biznesu – sektor komercyjny – jak i w sferze społecznego uczestnictwa – obywatele. Dążąc do wypracowania *modus vivendi* z oboma sektorami, państwo zmuszone zostało do pójścia na ustępstwa. W zamian za utrzymanie dominującej pozycji w sferze politycznej zarówno prywatnym przedsiębiorcom, jak i sektorowi pozarządowemu uosabiającemu społeczeństwo obywatelskie decydenci przyznali szereg przywilejów i zadeklarowali udzielenie różnorodnych form pomocy: materialnej, finansowej, kadrowej, informacyjnej, zarządzającej itp. Znaczne dofinansowanie otrzymały instytucje

społeczeństwa obywatelskiego, którego zakres został poszerzony oczywiście o instytucje odgórnie zakładane przez państwo, takie jak Izba Społeczna FR czy izby społeczne w podmiotach FR, komisje i rady społeczne przy ministerstwach, departamentach, ośrodkach władz regionalnych i municypalnych oraz rządowych organizacjach pozarządowych (GONGO).

Polityce kształtowania uległego i podporządkowanego sektora niekomercyjnego o społecznie zdefiniowanym obszarze działania towarzyszyły procesy: 1. zwiększania presji na organizacje stanowiące potencjalne zagrożenie dla sfery wpływów politycznych – struktury specjalizujące się w kontroli obywatelskiej; 2. systematycznego odcinania rosyjskiego trzeciego sektora od zagranicznych źródeł finansowania. Restrykcyjna polityka wobec wszystkich tych organizacji, uznanych za wrogie, prowadzić miała do ich dyskredytacji przede wszystkim w oczach obywateli, ale także na arenie międzynarodowej. Założona taktyka nie została i nie może zostać zrealizowana, jak nieraz życzyli sobie tego rządzący, albowiem prócz wcześniej wspomnianych funkcji struktur ochrony praworządności dla decydentów stanowią niejako papierek lakmusowy nie tylko nastrojów społecznych, ale także pozycji samej struktury władzy państwowej w kraju.

Ponieważ społeczeństwo obywatelskie rozumiane jako organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego nie może istnieć całkowicie niezależnie od państwa, albowiem powstaje w oparciu o państwowy fundament, celem obu sektorów jest wypracowanie takiego modelu kooperacji, który skutkowałby bardziej produktywnym ich funkcjonowaniem. Wypracowany w tych okolicznościach model międzysektorowego partnerstwa traktowany jako szczególnego typu nowoczesna technologia społeczna pozwala na zachowanie równowagi interesów między światem biznesu, wspólnotą *non profit* i państwem w oparciu o określenie „obszarów porozumienia” oraz na poszukiwanie kompromisów w warunkach pluralizmu i rozbieżności pomiędzy interesami prywatnymi, grupowymi i administracyjnymi. Ten typ interakcji w dużo większym stopniu jest bliższy i znany obywatelom niż decydentom.

W tych okolicznościach kształtować się zaczął nowy prospołeczny model rozwoju rosyjskiego trzeciego sektora, dla którego charakterystyczne stały się: dominacja wewnętrznych sił napędowych, szeroki wybór celów i form działalności niekomercyjnej, wystarczająco pokojowe współistnienie przeciwstawnych ideologii, rozprzestrzenianie ideologicznie neutralnych inicjatyw, współistnienie i stopniowa konwergencja odmiennych kultur organizacyjnych.

Emanacją zmian zachodzących w rosyjskiej rzeczywistości okazało się pojawienie się innego modelu kooperacji o projektowo-sieciowym charakterze. Wirtualny udział społeczny pozwala jednostronnie modelować przestrzeń partycypacji ze względu na zgromadzoną różnorodność struktur uczestnictwa – od sieci wertykalnych po sieci horyzontalne (równocześnie struktury sieciowe charakteryzują się słabą kontrolą uczestników, przy jednoczesnym zwiększaniu

możliwości udziału społeczeństwa), od indywidualnych do globalnych. Przykładem implementacji zachodnich rozwiązań na gruncie rosyjskim jest powołanie instytucji typu *Open Governance*, która działając miejscowo, w rzeczywistości rosyjskiej niestety nie zaspokaja potrzeb społeczno-ekonomicznych na szerszą skalę, ponieważ jej możliwości oddziaływania są ograniczone ze względu na zapóźnienie technologiczne. Chociaż taka instytucja jest nowinką, to jednak znajduje swoje miejsce w rosyjskiej strategii modernizacji państwa, wyznaczając wektor przemian ukierunkowanych na zrealizowanie nadrzędnego celu: utrzymania stabilizacji politycznej przy postępującym procesie unowocześnienia. Jest to stara rosyjska tradycja, zgodnie z którą rządzący wykonują „jeden krok do przodu, a dwa kroki wstecz”. Taktyka ta nie wróży państwu nic dobrego, albowiem nie jest możliwe utrzymanie *status quo* w warunkach zmieniającej się rzeczywistości zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej. Jest ona raczej przejawem paroksyzmów słabnącego autorytarnego systemu rządów, który, choć słabnie, to nadal pozostaje silnie zakorzeniony w państwie i społeczeństwie rosyjskim.

Upatrując możliwości rozwoju współczesnego społeczeństwa obywatelskiego na drodze porozumienia i dialogu, nie można jednak zapominać, że rozwijające się społeczeństwo obywatelskie nie może postawić sobie za cel zniszczenia lub osłabienia władzy państwowej. Przeciwnie, potrzebuje państwa, które zapewni rozwój interesów narodowych i odgrywa rolę arbitra pomiędzy różnymi strukturami. Jakość i różnorodność platform umożliwiających dyskusję między społeczeństwem obywatelskim a państwem w dużej mierze determinuje perspektywy dalszego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, który jest *de facto* gwarantem realizacji uczestnictwa społecznego.

Postawione problemy badawcze w niniejszym studium osobliwości funkcjonowania pozarządowego sektora niekomercyjnego w Rosji w przeciągu 18 lat znajdowania się w centrum polityki rosyjskiej Władimira W. Putina znalazły swoje potwierdzenie. Dążąc do zbudowania rosyjskiego wariantu kooperacji pomiędzy państwem a pozarządowym sektorem niekomercyjnym z uwzględnieniem zmieniającej się wewnętrznej rzeczywistości państwa i społeczeństwa rosyjskiego, zrealizowano następujące zadania: po pierwsze, odtworzono proces ewolucji koncepcji partycypacji obywatelskiej w warunkach państwa znajdującego się w procesie transformacji, przy czym o nie do końca wiadomym wektorze modernizacji; po drugie, odtworzono procesy powstawania bazy materialno-prawnej, której nowelizacja uzależniona była wprost od woli politycznej decydentów, lecz także od uwarunkowań wewnętrznej sceny politycznej; po trzecie, scharakteryzowano i skatalogowano dopuszczalne przez prawo rosyjskie formy organizacyjno-prawne, pod postaciami których mogą działać organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego, i po czwarte, uporządkowano możliwe formy koncepcji współpracy pomiędzy pierwszym sektorem, uosabianym przez

państwo, drugim sektorem, którego emanacją pozostaje świat biznesu, oraz trzecim sektorem, który tworzą organizacje pozarządowe.

Współcześnie działający model pozarządowego sektora niekomercyjnego stanowi jeden z głównych filarów nowoczesnego państwa rosyjskiego. Z funkcjami i wypełnianymi zadaniami przez trzeci sektor liczą się przywódcy wszystkich państw na świecie, bez względu na model ustrojowy czy system polityczny. Konkluzja ta również odnosi się do Federacji Rosyjskiej, która dzięki trzeciemu sektorowi może w sposób ewolucyjny przeobrażać się wewnętrznie. Jako nośnik uniwersalnych wartości demokratycznych sektor społeczny jest stale, z jednej strony, przedmiotem pogłębionej analizy funkcjonalnej, z drugiej natomiast, obiektem zainteresowania i pożądania obywateli rosyjskich, którzy w sposób jednoznaczny, przy bardzo wielu zastrzeżeniach, deklarują nieodzowność jego implementacji na gruncie rosyjskim jako gwaranta stabilizacji politycznej, ekonomicznej i społecznej oraz nieodwracalności procesów modernizacyjnych, których wektor jednakże zorientowany jest na progres i unowocześnienie, a nie na petryfikację *status rerum*.

The Non-Governmental, Non-Commercial Sector in Russia in 2000–2018. Peculiarities of Functioning

(The numbers in brackets after the paragraph refer to footnote numbers in the Polish text)

1. Introduction

The main objective of the study is to present the specificity of Russian non-governmental, non-commercial sector as a phenomenon of trialistic provenance in the context of a state undergoing the process of transformation without a clearly defined vector. The transformation, which has continued for over 30 years, has been accompanied by the assumption that all aspects of the citizens' socio-political and private lives should be controlled. It has been a constant tendency perpetuated by past experience, never questioned by anyone before, even in the "time of troubles" in the 1990s (1–2).

Apart from European (French, German, Italian and Swedish) tradition of bottom-up social activity of institutions from the non-governmental, non-commercial sector, the most widespread concept of the non-governmental sector is the classic definition of non-profit organizations and the non-commercial sector, which reflects the American tradition of understanding the third sector. However, since it can be applied also to Russian reality, referring to this definition is fully justified. According to it, the non-governmental, non-commercial sector is made up by organizations which a) are formal or unofficial, which means that to some extent they are institutionalized, and that, in general, they have legal personality; b) are private institutions, that is, separate from the state and organizations directly related to the government; c) are independent in the sense that they themselves must determine their own rules and authorities competent to make decisions; d) cannot distribute profit to their members and management; e) involve volunteers and donors in their activities, and their membership is voluntary (3–5).

The experiences of the Russian third sector are a not very faithful copy of European solutions, but were implemented much later due to the specificity of socio-economic development of the society and internal political conditions. The concept of a non-governmental, non-commercial sector understood through the prism of economics, and hence the efficiency and effectiveness of state management, became a strategy element only as a result of the long-term, adverse consequences of both economic crises (1998, 2008), which shook the socio-economic foundations of the state. These circumstances resulted in a shift towards European traditions; however, such practices had existed in Russia at earlier stages of its statehood. The change of management direction from state to socio-state was the consequence of the decision makers defining key areas of activity in which the sector's initiative was not only desirable but even indispensable. These areas got included in the category of socially oriented non-profit organizations (*социально ориентированные некоммерческие организации – СО НКО*). Within their framework, the institutions which formed this socially-oriented, non-commercial sector, such as consumers' cooperatives, associations, mutual societies and social foundations, particularly those of a regional and local range, became "social enterprises" (*социальные предприятия*), acting rather for the benefit of their members or wider communities than for maximizing investors' profits. In this perspective, the social impact of social enterprises (which are usually non-profit organizations) on society is not only a consequence or a side effect of their business, but also their motivation in itself. Organizations oriented at social activity have found themselves in a group of privileged – and thus state-supported – institutions, since by fulfilling service functions for the public or their own members, they create a space for voluntary work. In turn, advocacy organizations are in a different position, being the voice of civil society towards the institutions of power. They create a public space for active voluntary action and, because they maintain some degree of autonomy and provide services aimed at unblocking the "channel of influence", they are often perceived by the authorities as "hostile" (6–7).

The peculiarity of the organization of Russian social reality determines the discrepancy between the environmental needs of the citizens and the formally designed institutional structure established to meet these needs. The essence of this discrepancy reflects the basic contradictions characterizing the relationship between power and society in Russia. Within it, there were visible tendencies on both sides to selectively apply the law and restore state control over institutions that "escaped" it. The key of the programme was the modernization announced in 2000, which in fact meant stabilization of the power structure through its centralization, and not – as it had been expected – by democratization (8–10).

The specific way in which the non-commercial, non-governmental sector in Russia functions in the 21st century is directly related to such phenomena as

“typicality” and “peculiarity”, which – when considering the world with regard to order, normality, familiarity, chaos, anomaly and strangeness – emphasize “obviousness”, “ordinariness” and “peculiarities” which exist in them (11–13). Assuming that the third sector organizations, being one of the key elements of a political system, are subject to the same transformations as the society and the system itself, there is a logical justification to the idea of including them in the concept of four dimensions of social structures when referring to the above categories of differences. This can be not only used to indicate the specificity of normative structures of social life (rules of action), collective or social consciousness (beliefs, views), access to resources and specific goods as a result of social interests (privileges and disabilities) or mutual interactions between entities, but above all it can be used to diagnose what these “peculiarities” and “ordinariness” constituting an immanent part of the social system really are (14–21).

Assuming that the Russian non-governmental, non-commercial sector is made up of social structures that can be described with such theoretical concepts as “social organization” – “non-profit organization” – “non-commercial organization” – “non-governmental organization” – “third-sector organization” – “organization of the non-governmental sector”, it can be said that they describe an organization which: 1. is not a part of the state apparatus, even if it can receive support from government sources; 2. will not, according to the law, distribute its profit to the owners or other persons controlling the organization, i.e. members, shareholders, founders, employees or members of the management bodies (nondistribution constraint); 3. has a structure and displays regular activities, regardless of whether it is formalized and has a statute or it is an informal association or it is registered in accordance with the law; 4. has voluntary membership; 5. does not strive for power; 6. is self-governing; 7. has joint authority; 8. allocates possible surpluses to statutory purposes (a not-for-profit organization). The above operational-structural definition developed during international research on the non-commercial sector should be supplemented with a functional approach which points to the division of tasks in a society between various organizational forms, assuming the three-sectoral definition of a state. It is the state’s tripartite concept together with the principles of constitutional law, the law of preferences and the law of commercial activity which implies that the boundaries between the state, the commercial and non-governmental sectors influence the division of tasks. What binds the above regulations is the law of state supervision, whose presence is crucial since it is a mechanism that can ensure the effectiveness of any type of public law regulating the third sector (22–26).

Such an understanding of the functionality of the non-governmental, non-commercial sector is followed by an analysis of institutionalized civil initiatives that have no intention of gaining power or participating in a political game, but which exist, firstly, to solve social problems that the state cannot solve or does not solve,

and secondly, to introduce into the public discourse such an interpretation of the social world that is close to all members of a given non-governmental organization. On this ground, the assertion that grassroots civil society, manifested as the non-governmental, non-commercial sector, will indispensably emerge, means consent to the functioning of the voluntary self-organization of members of the society in Russia, who organize themselves and associate in order to realize and meet their common needs and interests. In this view, if state power is a tool of leadership (control) over society, a tool characterized by trust in a special institutionalized and legal apparatus of coercion, then on the one hand it is a self-organizing system with horizontal social ties between members of society, and on the other hand it is a hierarchical system with vertical social connections. Such a formulation of the semantic field of civil society facilitates a deeper reflection on its functionality in the conditions of a transforming state with no vector of transformations eventually oriented either towards polyarchy or authoritarianism. The peculiarities of the functioning of civil society in the conditions of an authoritarian state, which contemporary Russia undoubtedly is, thus reveal not only the peculiarities of the political system but also the uniqueness of the non-governmental, non-commercial sector (27–28).

The issue of peculiarities of the non-governmental, non-commercial sector can be researched through system analysis. The theoretical context for this method creates a new institutionalism, also called neoinstitutionalism. In turn, the institutional analysis refers to such theories as systemic change and neo-corporatism as well as the theory of participation or political participation. What turned out to be indispensable were the models defining the conceptual framework for such phenomena as group theory – interest/pressure, or metapolitics, but with regard to its civil forms of participation. The abovementioned methods and stances prove the complexity of the presented subject – the multifaceted nature of the problem, whose exploratory field requires referring to research techniques and tools from many related disciplines.

The theoretical current that constitutes the basis for analyzing the peculiarities of functioning of the non-governmental, non-commercial sector, understood as a separate social subsystem within the political system in Russia in the years 2000–2018 is the neo-institutional direction (155–157). Within the framework of this current, a convenient tool for researching proceedings is system analysis. Since a political system is understood as an organization of elements having a specific structure, internally organized into one composition, it can be treated as a synergy of interacting elements that are a single, target-oriented system. These elements that constitute the system are characterized by the presence of specific attributes that come into specific relationships. This facilitated sketching a study on the role of non-governmental, non-commercial system as one of the main factors shaping the model of state governance.

The system method can be fully applied to the study on functions performed by all three sectors with regard to the implementation of public policy strategies; however, it is worth emphasizing that the third element here (along the state and the social sector), is not the business, but experts. Obviously, what is meant here is not an elimination of the second (private) sector from the concept of the functioning of a state, but rather a modification of its assumptions. Together with the three sectors – the first (state), the second (commercial) and the third (social) – the expert sector is comparable with the other segments of the modern Russian state in the 21st century. When explaining the issue of three-sector synergy in the field of cooperation for modern socio-political management, Russian researchers justify the need to include a group of specialists in the structure shaping Russian reality with pragmatic reasons. By using the system-functional approach, they focus in this case on the concept of “inputs” and “outputs” of the system, and on this basis, rightly analyze the process of participation of the non-governmental, non-commercial sector in the broadly understood decision-making process of the state. Confirmed in practice, this approach, on the one hand, proves the courage and determination of social activists involved in the activities of numerous social associations and demonstrates the effectiveness of their lobbying and influence in the field, but on the other hand, what it reveals are rather the claims and hopes of the representatives of intellectual middle class from urban university centres to become a partner for the authorities. This aspect of socio-political life also needed to be included in the research process; what was used to diagnose it was not only the system method but also the historical method since the sources of these social expectations come from both the perestroika and the Yeltsin era. The exemplification of forms of self-organization of academic communities (from which the institutions come) which associate experts-mediators are the so-called “think tanks” and professional consulting associations, whose activity confirms the thesis about permanent fluctuation of Russian society, regardless of the current vector of internal policy and the political regime (158–160).

The analysis of peculiarities of non-governmental, non-commercial sector would be incomplete without referring to the conceptual framework of systemic change theory, which is an interesting step in the context of the strategy of modernizing the state in the spirit of the challenges of the 21st century, announced in 2000 in Russia by the new Kremlin ruler Vladimir Putin. The concept of modernization is defined as a multifaceted process of transition from traditional to modern society, which takes place at the socio-economic, cultural and political levels, using instruments such as industrialization, urbanization, education, technological and organizational progress. However, it is worth noting that this concept was understood differently in the modernizing Russia. The goal of the new ruling elite was not to realize the postulates of modernization, but to fossilize the existing reality while strengthening the executive power. Centralization of the

state management structure resulted in the introduction of political stabilization of the elites and social groups associated with the president – security services, *siloviks* and economy departments of strategic importance for the state. This resulted in strengthening of the vertical structure of power (*вертикаль власти*), which became *de facto* a backbone keeping a strong model of presidential power in an almost unchanged form. On the other hand, departure from the previously declared and still upheld democratization tendencies turned into devising Russia's own conception of the development of democracy – a sovereign democracy (*суверенная демократия*) (161–163).

The inefficiency of state structures and the inability to overcome the stagnation in which Russia found itself forced the policy-makers to change their strategy towards the other two sectors. This led to the initiation of constructive preparations to create a new concept of management, which was to be based on a three-sector cooperation: the state, the world of business and civil society.

However, what becomes visible here is the constant feature of Russian internal policy – the tradition of referring to the concepts, strategies, experiences, practices and programmes existing in the West and their implementation in Russia. That was also the case here. The change in the strategy of management was interpreted through the concept of public policy, which, while closely related to the political system, comes down to the organized activity of political actors (political parties, civil associations, government, etc.) aimed at solving social problems in particular ways. This, in turn, is a direct reference to another approach – neo-corporatism, which, by situating Russian non-governmental, non-commercial sector in the theory of civil society, allows studying its functionality (164–165).

In other words, all political actors representing particular sectors are treated as a kind of “corporations” striving to gain access to the decision-making process. The process of policy-makers granting a privileged position to specific social groups and the interest groups which represent them results in the development of an institutionalized system of links between interest groups and the government. The parties strive to develop stable mechanisms and procedures of cooperation in the process of creating and implementing public policy. The concentration becomes expressed through the creation of a closed form of conducting political negotiations referred to as tripartism. It is a configuration of institutions and agencies representing the government, the trade unions and the non-governmental, non-commercial sector and entrepreneurs, within which consultations and negotiations are carried out, particularly these concerning the socio-economic policy of the state (e.g. issues of wages, prices, insurance, benefits, and income policy) (166).

Referring to the concept of tripartism and its application in the theory of public policy, as well as the neo-corporatist approach in contemporary Russia, proves effective both at the level of international cooperation and that of internal policy.

Adaptation of its assumptions and implementation of its solutions in Russia by the policy-makers began to stimulate various spheres of social, economic and political life of the state, actually turning into a dynamic process of recovery, visible particularly among the citizens. The citizens, motivated by a variety of incentives to engage in the modernization processes and increase the functionality and efficiency of the state's structures (primarily at the local level), started to demand with increasing determination that the policy-makers at various levels treat them like partners. In turn, the state authorities made sure, for their own benefit, that the citizens would form grassroots organizations or participate in the top-down ones founded by the state sector. From the point of view of the policy-makers, such subjects were definitely easier to control. In addition, following the principle of competitiveness, they instigated competition between individual social groups regarding the provision of social services and the performance of outsourced tasks. These privileged non-governmental, non-commercial organizations comprised in the end the socially-oriented non-commercial organizations – *CO HKO* [SO NKO]. In return for fulfilling pro-social functions and *de facto* substituting the state, these non-profit organizations were granted numerous privileges and support of various authorities.

One of the concepts that finds application in the explanatory process of the peculiarities of the non-governmental, non-commercial sector is undoubtedly the group theory, also called the theory of social groups or the theory of society. Although in this study it does not constitute the main research instrument, referring to it in the case of Russian reality is fully justified. Strong associations of the group theory – particularly with regard to interest groups and influence (pressure) – with the neo-corporative concept indicate its viability and high popularity in countries with less strongly internalized democratic values. Describing the non-governmental organizations of the non-commercial sector as corporate social interest and/or pressure groups allows Russian policy-makers to develop such a political strategy in the field of state governance that, as a result of synergy, can bring the effects desired by the government. Hence interest in these groups leads to imposing on them specific roles that they can fulfill in the political sphere. Firstly, as political entities (participants of public politics), they can modify or trigger processes that are significant for the political system and society as a whole. Secondly, they are an anchor and a base for the political elite. Thirdly, they are a guarantee of the stability of political systems. Fourthly, they participate directly or indirectly in the process of making “strategic”, tactical and operational decisions. Fifthly, they shape the internal structure of power, assigning superior positions and roles to certain individuals or subgroups in making decisions (of internal and external nature), and create specific bonds, symbols and rituals (167). All the aforementioned functions and resulting tasks are in line with the declared mission and goals, and are implemented by orga-

nizations from the non-governmental, non-commercial sector in the Russian Federation. The secondary position in this case is taken up by issues such as the bottom-up or top-down process of their establishing, founding institutions, sources of financing and management of organization's assets as well as the area and profile of activity. By adjusting to the political realities of the Russian state, they assume the roles of state structures, often not only supporting, but *de facto* replacing or displacing them. In practice, they become contractors in the implementation of tasks in the context of fulfilling socially significant duties. This, in turn, confirms the thesis that it is necessary to maintain balance between the state, the business and the non-commercial sectors since such a tripartite approach is the only one to not only guarantee stability but also determine the development of the state.

The last, quite important concept from the point of view of researching the particularities of Russian non-governmental sector is the theory of participation, which was diagnosed in terms of political participation. When analyzing the scope and levels of political participation of citizens, the author indicated two forms of civil participation – anti-politics, which means questioning politics and “social self-defense” following the slogans of overcoming politics as such, and metapolitics, which means activity for social control and regulation of the conditions for practicing politics, observing the rules of political games and the rights of its participants, subordinating goals and policy measures to the superior moral standards, interests and human values. The list of civil forms of metapolitics can include the previously mentioned forms of civil disobedience (catalogued by Gene Sharp), but also bottom-up activities whose area of activity is not individual but general, and has deeply humanistic roots (e.g. human rights movements, metapolitical reflection of intellectuals, etc.). Institutional forms of metapolitics such as the Ombudsman, constitutional judicature, control function of the media, etc. (168–170) were complemented by Russian policy-makers with vernacular solutions such as Social Chambers, social committees and social councils operating at ministries, departments, and services at the federal, regional and municipal levels. Institutional forms of participation include (apart from the non-governmental, non-commercial sector in Russia) the so-called “civil society institutions”.

The presented study consists of six parts. The introduction gives the general diagnosis of elements that are the subject of research, which is the non-governmental, non-commercial sector in Russia in the years 2000–2018 together with the peculiarities of its functioning. The first chapter provides the theoretical framework for the study of civil participation, civil society and public policy. The purpose of this chapter is to draw attention to the structural determinants of functioning of the non-governmental, non-commercial sector as an institution of civil society in the Russian Federation. The subsequent part of the mono-

graph focuses on diagnosing the peculiarities of the semantic field determining the legal and organizational forms accepted by the legislature of the Russian Federation as well as on evoking legal characteristics of the organizations of the non-governmental, non-commercial sector. The third chapter is devoted to such issues as legal basis for cooperation, premises impeding the development of cooperation between the non-governmental non-commercial sector and the state, and models of interaction between the state and the non-governmental, non-commercial sector. It provides an analysis of the essence of the functioning of the Russian state, whose attention is focused on the priority of interaction of an individual, the society and the state since the social structure and the legal status of the organization of social life largely depends on the degree of implementation of this priority. The fourth part of the work is conceived as a practical diagnosis of 1. the existing rules of cooperation, 2. cooperation in creating public policy, 3. cooperation in the implementation of public policy tasks, 4. cooperation infrastructure and creating conditions for social activity. The final part, as the last integral element of the presented study, not only recapitulates the specific conditions of cooperation between the state, the commercial and non-governmental sectors in a country with a hybrid political system, but also classifies the peculiarities of its functioning in the Russian reality in the years 2000–2018.

To summarize, the results of the research reveal five basic research problems. Their feature is focusing on the main research goal aimed at approximating the specificity of the Russian non-governmental, non-commercial sector as a phenomenon with trialistic provenance in the conditions of a transforming state without a clearly defined vector of these changes. The most important research problems are presented below.

- a) Reconstruction of the process of the evolution of the concept of civil participation in the conditions of a state in the process of transformation, where the vector of modernization is not clearly defined.
- b) Reconstruction of the process of creating a material and legal base, the revision of which was directly dependent on the political will of the decision-makers, but also on the conditions of the internal political stage.
- c) Characterization and cataloguing of organizational and legal forms permitted by the Russian law under which organizations from the non-governmental, non-commercial sector can operate.
- d) Ordering any possible forms of the concept of cooperation between the first sector, embodied by the state, the second sector (commerce) and the third sector, formed by non-governmental organizations.
- e) Building a Russian variant of cooperation between a state and a non-governmental, non-commercial sector, taking into account the changing internal reality of the state and Russian society.

2. Organisations of non-governmental, non-commercial sector as civil society subjects. From citizen participation to public policy

The non-governmental, non-commercial sector (also known as institutions of civil society) as a part of a political system constituted by individuals and social groups, due to its *pro publico bono* activities, is usually referred to by different terms, both in foreign (English) and Russian languages (1). The attempts undertaken by the legislator to organize the civil society institutions existing in Russian reality – with regard to: permissible organizational and legal forms; ownership structure; founders; rights and obligations of the organizations themselves as well as of their founders, members and participants; membership, permissible forms of reorganization; property issues; and sources of financing (2–5) – ended with the term “non-governmental, non-commercial sector” (*некоммерческая неправительственная организация*) being officially introduced to Russian legislation. The legal basis for this change was the President’s Decree of 3 April 2017 on guarantees of state support for non-governmental, non-commercial organizations aimed at building civil society.

According to the aforementioned decree, a non-governmental, non-commercial organization is an organization which participates in building civil society, runs projects that are socially oriented and related to the protection of human and civil rights and freedoms (point 1). In turn, as regards the activities of organization from this sector, the state structures are to participate and provide support in the following areas: social services, welfare and protection of citizens; protection of citizens’ health, promotion of a healthy lifestyle; activities in support of family, motherhood, fatherhood and childhood; youth projects, the implementation of which includes actions specified in art. 31-1 of the Federal Act on non-commercial organizations; projects in the fields of science, education and enlightenment as well as in the field of culture and art; preservation of historical memory; protection of human and civil rights and freedoms, including protection of prisoners’ rights; environmental protection and animal welfare; strengthening of interethnic and interreligious harmony; development of public diplomacy and activities for compatriots living outside the state borders; development of civil society institutions (point 3). It should be noticed that the spectrum of issues commissioned to the organizations by the president is very wide. However, what remains striking is the fact that similar issues were assigned in the *HKO* [NKO] Act to socially-oriented non-commercial organizations (the so-called *CO HKO* [SO NKO]), which due to their privileged position with regard to other social organizations enjoy much greater support from state institutions (6–8).

The terminology referring to the non-governmental, non-commercial sector adopted in Russian reality derives from international nomenclature, and thus has

been given an additional sanction of international law (9–13). The subsequent taxonomies of the non-governmental, non-commercial sector constructed every now and then are a proof that civil society found itself in the sphere of interest of both the government and all the groups that focused on improving the efficiency of the state governance by actual modernization of the state. Therefore the state's support for the non-governmental, non-commercial sector as the most important component of civil society became a necessity (24–26).

The Russian Federation's legislation on guaranteeing basic rights and freedoms remains fully compliant with the standards of the binding international law. What remains a significant provision is the Russian clause recognizing the primacy of international law over national law in case a conflict arises between these two. This leads to the conclusion that the Russian state is regarded as an equal partner in broadly understood cooperation regarding various areas of co-influence (28–37). How crucially important it always was for Russia to be recognized in the international arena can be confirmed by the first legal acts enacted already in the period of the Soviet Union, beginning from the 1990s – that is, during perestroika. The capstone of this process, guaranteeing numerous citizens' rights (including the freedom of association and the right to establish societies) that regulated the rules of socio-political participation, was the moment when on 3 August 1992 the government of the Russian Federation recognized all the already existing legislative solutions which regulated the relations between the citizens and the authorities in the area of social activity. Russian legislation considers the day of **3 August 1992 as the official “day of birth” of non-commercial, non-governmental organizations** (38–42).

The foundation for thus legally defined civic participation was formed by numerous legal acts enacted by governing bodies at different levels. They helped develop social participation mechanisms as well as mutual vertical and horizontal connections, taking a lot of inspiration from classical texts. The codification of civil legislation – initiated already in 1994 and obviously preceded by adopting in a referendum the first democratic Constitution of the RF – reinvigorated private law, making it the legal basis of modern economy and effective functioning of the state in the face of the 21st century challenges. However, it turned out that the special proceeding mode (e.g. by adding new subjects of civil law to the group of already existing non-profit organizations) in regulating the functioning of the non-governmental, non-commercial sector resulted in unjustified increase in the number of forms, versions and types of non-profit organizations, while the existing diversity did not form a unified system. This problem was – also partially – solved in 2014 under the novelization of the Civil Code of the RF (43–62).

A peculiarity of Russian post-1991 reality is that Russia remains among the so-called grey zone states. This means that its state system comprises solutions characteristic for democracy and for authoritarianism. The process initiated

in 1989 in the area of the Warsaw Pact and later expanded also into the area of post-Soviet states resulted in such system, political, economic, social and cultural transformations that put these states on the path towards democratization. The Russian Federation was undergoing continuous transformation, and – despite the formation of the authoritarian regime (albeit in an unconsolidated version) after 2000 – it actively participated in the work of international bodies aiming to develop a new strategy for good governance of a state. The *United Nations Millennium Declaration* prepared by the participants of the General Assembly's Millennium Summit in September 2000 contained 8 desiderata referring to the objectives that the participants should implement both globally and at home within the next 15 years (2000–2015). These eight principles, focusing on implementation of pro-social tasks, not only obliged state or private structures to fulfil these objectives but primarily emphasized how important for this process the involvement of the non-governmental, non-commercial sector was. Thus the guarantees given by the UN to the non-governmental sector organizations became an element of the planned strategy of state modernization in accordance with the conviction that strengthening of the vertical structure of power was a remedy to problems plaguing Russia (63–73).

In these circumstances, influenced not only by external conditions but also by internal debates on the issue of (non)existence of civil society in Russia, numerous researchers who were developing a national variation of this phenomenon returned to – or, in other words, rediscovered for Russian reality – the traditional perception of the “civil society”. Starting from the republican tradition, through the liberal model to modern conceptions of “global civil society” functioning within Western political thought, Russian researchers decided to seek the indications of civil society beginning from the most distant times of statehood formation – from the early days of Russia to the present day. These actions were aimed at finding the key to optimal development of the contemporary Russian state, which would draw both from Western traditions and from its own heritage. The effects of thus selected strategy was to be increased efficiency of state governance, a process which would also involve participation of civil society representatives. Unfortunately, the unconsolidated democratization of the Russian state exposed problems with inadequacy of the democratic transition paradigm, whose telltale signs were the features characteristic of so-called defective democracies. As the vector of Russian transformation remains undefined and nobody knows how long the transition should take, in analyses the state is approached by two kinds of understanding of civil society. The essence of the first attitude is built upon the conviction that liberal democracy is unavoidable: all countries sooner or later will develop their own models of liberal democracy. The second attitude regards civil society as the abovementioned sphere of *socium*, encompassing non-state relations, structures and institutions. In both variations of the concept framing the substantial definition

of civil society and roles fulfilled by its institutions in precisely defined internal conditions, the above interpretation has two basic advantages. First, it reflects actual developmental processes of the society and social structure. Second, it reflects the specificity of civil society as a particular phenomenon, suggesting that it has a substantial content that distinguishes it from the state, which recognizes its specific distinctness. Such approach raises the question about the institutional structure of civil society and its particular social functions (74–93).

The reference to traditional functions and tasks of civil society as well as its relations with the state sector not only helped characterize civil society as such but also proved its ability to function in non-democratic systems. The conclusion is that civil society in a police or totalitarian state guarantees stability there, as such political regime is not able to eradicate its citizens' private lives. As civil society grows on human capital, in specific non-democratic conditions it can function without a market. Thus in Russia should be understood as *a specific – separate from the state and the world of business – sum total of social relations and institutions, the elements of which are various non-governmental organizations and citizens' initiatives, tied by specific objectives and principles that determine activities of such organizations and initiatives aimed at promoting their avowed interests*. What is more, now civil society in Russia reflects the way the modern Russian society has developed (94–104).

Studies on the functioning of Russian non-governmental, non-commercial sector as a key element of civil society assume that the focus will be on co-dependence and cooperation between the third and the first sector within the so-called public policy, perceived as a framework for all forms of the state performing its functions and discharging its obligations towards the society. In other words, public policy refers not only to the policy of the state but also to the policy of civic associations and municipal institutions as well as to the so-called – broadly defined – social policy. In these circumstances, the strong connections public policy has both with state's effectiveness and social participation as well as the principles of primacy of human rights, freedoms and justice had a direct effect on redefining the strategy of functioning of the Russian state, which in practice meant a decisive strategy that boiled down to empowerment of the non-commercial sector – remaining so far outside state control – preceded by “putting it to order” or “inventorying it” (105–107).

Inspirations for remodelling state governance were sought among the experiences of the past 30 years, beginning from the Yeltsin era. The areas of state policy most neglected in terms of vital interests and problems that Russian policy-makers had been able to solve more or less successfully were indicated. The 1990s' focus on democratization and Westernization was replaced by activities aiming to strengthen the vertical structure of power (*вертикаль власти*); during the period of tandemocracy this transformed into a liberal modernization programme,

while Vladimir Putin's return to the presidential office meant reintroduction of the strategy of consolidating the *socium* around general objectives such as: development; achieving national consensus based on the ideology of community and public good; creating spiritual motivation and building a society based on traditional Orthodox values of mercy, empathy, sympathy, supporting others and mutual help that have always strengthened the Russian nation and made it more powerful; and implementing solidarity and justice (108–118).

These transformations resulted in a change that took place in the mental sphere of the society; as it awakened the citizens' hopes for qualitative reconstruction of the state, it posed a serious challenge for the policy-makers. They had to consider a variety of issues, including: the signs of increasingly frequent problems faced by the inhabitants of Russia, which spoke of the necessity of increasing the quality of life and welfare of the population and limiting the number of people living below or on the poverty threshold, as well as economic problems regarding comprehensive modernization of the state's economy and raising the state's defensive capabilities. Thus the Kremlin ruler was forced to look for such solutions that would enable Russia not only to determine independently its own sphere of influence but also – predominantly – further its national and geopolitical interests. The change of the foreign policy paradigm, connected with the 2014 reincorporation of Crimea by the Russian Federation and then with the policy of sanctions as a form of reprisals caused by the annexation of Crimea and its inclusion in the structure of the RF, drew the citizens' attention away from the problems plaguing them – the problems, however, did not disappear. The disappointment of Russians with ineffectiveness of the political system, social inequality or decrease in the living standards found its focus in expressions of social dissatisfaction, continuously appearing in different forms. During tandemocracy it became clear that the model of "Putinism", developed during his first two terms at the office, had been exhausted. At that time the first citizens' protests took place – the evidence of passive rejection of the regime and delegitimization of the existing political system. The authorities responded to numerous manifestations, pickets, marches and pleas with the well-known and tested strategy of "restoring the order". As a consequence, Russian society, stirred to action which included non-violent forms of strife (civil or political disobedience), met with increased repressiveness from the authorities. The transformations of Russia's political system were summarized by a former ideologue of Putinism, Aleksandr Dugin, who stated that the political system of today's Russia is a mixture of Byzantinism with post-modern technologies; a combination of an authoritarian model with a fun-loving society of the spectacle. Thus in the face of escalating and increasingly unsolvable problems, the conception of public policy, modelled on similar governance strategies implemented in other states, became crucial for the policy-makers (119–126).

If public policy is defined as focused on solving social problems in certain ways, as organized activity of such actors as political parties, citizens' associations or authorities – while these actors, representing interests of specific social groups and circles of the society, act as partners for the central government – it should be pointed out that the main instrument of implementing a new strategy of governance is social participation. This notion should be understood as the process of involving the subjects of social relations and maintaining their interactions; as implementation of directed or reactive actions with a view to achieve together a significant result. This process occurs outside the boundaries of the private sphere and the sphere of economic relations, and it comprises an entire set of social (in day-to-day life), citizen and political participation. It can be considered both as an internally diversified concept and a complex phenomenon in which the abovementioned elements are cumulative and complementary. Social participation thus defined – analysed in civic terms and based on the principles of voluntariness, conscious participation, socially meaningful motivation, direct or indirect focus on a referential social group that determines norms, values or models of action – leads to civic participation. The latter includes processes in which citizens directly or indirectly influence government's decisions that affect social interest. The functions fulfilled by civic participation, determined in the process of synergistic governance, in Russian reality gain a local flavour. They are contingent on a large number of unresolved problems (social, economic, cultural, educational and related to other spheres of public life), and are dictated by the need for self-actualization and for performing socially useful activities aimed at achieving both individual and communal objectives. Therefore both government institutions and the organizations of the non-governmental, non-commercial sector decide to cooperate with the view to developing optimal *modus vivendi* within the wide-ranging project of modernization of the Russian state in the spirit of three-sector partnership (127–141).

The essence of the inter-sector social partnership, which has two variations – two-sector and three-sector partnership – can be epitomised as meaningful cooperation of organizations coming from two or three sectors (state, business, the third sector) in order to solve social problems; this cooperation is beneficial to the population of a given area and has synergistic effects, from increasing resources to solving social problems. Representatives of each sector have different possibilities and resources enabling them to participate in solving problems of the social sphere. They perceive the very nature of social problems in different ways. However, despite all differences and related contradictions, cooperation of the sectors is necessary: neither the state, nor business nor citizens and their organizations are able to overcome by themselves the burden of amassed social problems or to resolve conflicts.

Within **two-sector cooperation** we can distinguish the following solutions: **civil sector-public partnership** (*общественно-государственное партнерство, ОГП*), **private-public partnership** (*частно-государственное партнерство, ЧГП*) and **private-civil sector partnership** (*частно- общественное партнерство*). The legal grounds for their development in the international arena are the 1997 UN *Human Development Report* and the set of 12 rules of state functioning in accordance with the conception of good governance, published by the European Council (*12 Principles of Good Governance and European Label of Governance Excellence, ELoGE*), while in Russia it is the 2017 President's Decree regarding evaluation of the work efficiency of executive branch in the subjects of the Russian Federation; the relevant evaluation methodology and a procedure for reporting the evaluation results will be developed (142–146).

Cooperation within **civil sector-public governance** takes place according to relevant rules and procedures – public law institutions and mechanisms. While public law institutions are structures operating in accordance with the rules set by Russian laws, interaction mechanisms are created by community foundations (*фонды местного сообщества, ФМС*), social procurement (*социальный заказ*), competitions for grants and subsidies, tax relief for non-governmental, non-commercial sector and donors, social chambers, public hearings, social expert opinions, human rights and children's rights institutions, youth parliament, social chambers attached to government institutions, mechanisms supporting small and medium-sized businesses, regulation of charitable activities. The experiences of the RF subjects reveal five types of innovative cooperation mechanisms – competition-based, social-technological, organizational-structural, procedural (negotiation-based) and complex (mixed) – which turned out to be optimal ways of engaging in a dialogue between the government and the society. The best-known examples of such cooperation are community foundations functioning in Russia. These non-commercial organizations have a long international tradition, which means that they have been commonly used in other states already in the early 20th c. and are rapidly developing social formations that play an important role in improving the quality of life of local communities based on development and promoting technology and social stability. They can also utilize the civic and innovative potential of healthy segments of the society and use its resources in a strategically important direction (147–175).

As an equivalent of the Western institution, **private-public partnership** (*частно-государственное партнерство*), is based on description of ways and mechanisms of obtaining cooperation of private companies in order to implement and finance projects related to infrastructure and management of the social sphere assets, which in this case comprises among others transport institutions, communal housing societies, health service etc. Effective forms of activity include a) contract as an administrative agreement, concluded between

the state or local self-government and private firms with a view to fulfilling specific tasks; b) demise in traditional form and as a lease; c) concession; d) joint enterprises, whose peculiar characteristics is that the state continuously participates in current production, administration and investing in the operations; e) outsourcing (176–178).

Private-civil sector partnership (*частно-общественное партнерство*) is a variation of a partnership within which efforts are combined while risks and benefits are split between the commercial organization and the non-profit one (or a social initiative). Such partnership includes mechanisms of social investments where a commercial organization shares responsibility for solving a significant social problem with non-governmental organizations, e.g. outsourcing of social projects, social enterprise and social franchising (179–180).

Three-sector intersectoral partnership is an example of cooperation between the first sector (the state), the second (the world of business) and the third (the non-governmental, non-commercial sector). Its functioning usually involves much greater degree of characteristic cooperation elements, such as increased effectiveness of the agency of government's institutions in public sphere, realization of a free individual's potential and needs through social activity, and expanding the possibilities of serving a variety of socio-economic, social, political, cultural, ethnic and religious interests of citizens. The dominant atmosphere in interaction is trust and cooperativeness as well as involvement of all participants of this process. It is also applicable to Russian reality although the conditions in which these processes occur remain entirely different from those in Western states.

Modern cooperation is essentially based on the natural relation between innovative potential and development of civil society, which is mutual and two-sided: the greater the society's innovative potential, the broader, more free and safer this society is; and thus middle and lower classes of society are more active. In turn, development of these structures allows individual innovative forces to unite their collective strength and will so that their activity is more effective. This reveals a peculiarity of the non-commercial, non-government sector, which – utilizing its experience – enters the stage of public politics as one of the main political actors as it has not only a solidified internal structure at its disposal but also an entire package of social techniques, thanks to which during the present crisis it becomes a desirable participant of the process of governing the Russian society and state. Among these innovative mechanisms a predominantly important one is articulation of issues and contradictions existing at different levels of social life together with a preliminary opinion as to the way of solving them. In these circumstances the non-governmental, non-commercial sector acts as an initiator of cooperation with the authorities through involving representatives of the latter in its own social activity. The expectations are not excessive as the social activists expect help in implementing social projects, direct involvement in campaigns

supporting civil society, joint consultations on issues vital for particular social strata and different target groups.

Another peculiarity of the non-commercial, non-governmental sector's participation in the three-sector social partnership are the forms of dialogue that the participating organizations carry out as a part of cooperation. It takes the shape of negotiations, consultations, round-table talks and ordinary, very weighty information and negotiation procedures. As a result, permanent cooperation forms began to emerge with increasing frequency as joint working groups, social councils, expert panels, social chambers etc. All this is a symptom of the permanent process of institutionalization of mutual relations between civil society and the government (181–183).

3. Legal and organizational framework for activities of organizations from the non-governmental, non-commercial sector

Non-governmental, non-commercial sector in Russia is made up from structures named in Russian nomenclature as “social association” (*общественное объединение*), “non-commercial organization” (*некоммерческая организация*), “non-governmental organization” (*неправительственная организация*) and “social organization” (*общественная организация*). Another term very popular in Russia and referring directly to the third sector is civil society¹. What is also essential with regard to non-governmental, non-commercial sector are definitions which 1) say who is entitled to establish and manage civil society organizations, including non-governmental organizations (a natural person, a legal person or the Russian Federation), and 2) differentiate the legal basis of social organizations and non-commercial organizations, which is caused by policy-makers' different perception of functions and objectives of social formations. However, the dominant feature of material and legal basis of the Russian federation is its extreme stratification, resulting from the peculiarities of social formations as codified in laws – the multiplicity and complexity of forms of informal and formal organizations with different aims, with property of unknown origin, with different genealogies, profiles and fields of action, and with varied support system. Russian authorities decided to differentiate the founding bodies of non-governmental, non-commercial sector organizations

¹ If the text does not emphasize that given regulations pertain to social associations, social organizations or non-governmental organizations specifically, the terms used should be understood as organizations belonging to the non-governmental, non-commercial sector.

taking into consideration the above classification as such structures frequently remained beyond any control of the decision-makers and their actions were borderline illegal or even evaded the law. This top-down decision was supposed to organize the social sector primarily in terms of founding bodies and activity objectives; the effect expected was a uniform system of legal regulations. However, it turned out that although the lawgivers' wishes were partially satisfied, it led to further stratification of the system. Classifying the organizations operating within the territory of the Russian state into for-profit and non-profit subjects also turned out to be difficult (1–4).

The legal basis regulating the activity of organizations includes: the Civil Code of the Russian Federation from 1994, but in its 2018 revision; the Federal law "On public associations" from 1995 in 2017 revision; the Federal law "On non-profit organisations" from 1996 in its 2018 revision (5–7).

For the purpose of analysing Russian laws in terms of permitted legal and organizational forms and the rules governing foundation, activities and functioning as well as control, supervision and dissolution of third-sector organizations, the author singled out basic groups that will allow detailed exploration of these organizations. This will facilitate classifying them in terms of 1) definitions as well as legal and organizational forms; 2) cooperation of the public sector with the state sector; 3) property issues; 4) financing procedures; and 5) tax relief.

The elements characteristic of Russian non-governmental, non-commercial sector are its common features as well as those that differentiate it. The properties common to the whole non-governmental public sector are the principles that the **organizations**, their legal and organizational form notwithstanding, **are non-profit, voluntary and self-governing**. What differs them are their **founding bodies** and **membership**. This differentiation is necessary to emphasize that – in the chaotic tangle that are the laws ensuring the citizens' rights to associate and self-organize as set in the Constitution of the RF – they are determinants of the lawmakers' classification of the organizations in the non-governmental, non-commercial sector.

An example of using such taxonomy is the Civil code of the RF, revised in 2014, which is an attempt to classify non-governmental organizations in terms of founding bodies by pointing to two sources: natural persons and legal persons, but also to state institutions of different levels. The same Code refers also to membership, pointing out from the start the institutions acceptable in this aspect by Russian laws: non-commercial, non-governmental organizations can be membership or non-member formations.

All other attempts to classify Russian non-governmental, non-commercial sector are doomed to fail as the main Federal laws "On public associations" and "On non-profit organisations" the legal and organizational forms overlap or even contradict each other. Federal laws in this regard are neither unequivocal

nor transparent. The sense of legal chaos will accompany the entire process of analysing the content of Russian laws pertaining to functioning of the non-governmental sector in the Russian Federation.

With a view to ordering and classifying the organizations that comprise Russian non-commercial, non-governmental sector, the author developed two rudimentary criteria. The first criterion is based on classifying social formations in terms of the founder (founding body), property structure and the presence of membership into: non-profit cooperations, unitary and mixed-type organizations. If a generalization is made on the basis of the regulations in force, there emerge two features that make it possible to differentiate the legal and organizational forms: the first describes the founder and the second – membership. The founders of Russian non-governmental sector organizations can be natural persons and legal persons as well as the Russian Federation (the state), the subject or subjects of the Russian Federation, and municipal authorities. As to membership, there are both membership and non-member organizations. The lawmakers specified this feature in all basic documents. To be precise, currently in Russia there are 10 main membership formations and 7 non-member ones. The group of **membership** structures includes: consumer cooperatives (I.); notarial offices (IX.); real estate owners' associations (IV.); Communities of Indigenous, Small-numbered Peoples of the Russian Federation (VI.); associations and unions (III.); civil organizations (II.) – this does not refer to Organs of Social Initiative (*органы общественной самодеятельности, ООС* further OOS) (II.C.), Communities Self-government (*территориальное общественное самоуправление, ТОС*, further TOS) (II.D. or social movement (II E.), but it applies to political parties (II.A.) and trade unions (II.B.); religious organizations (XIII.); bar associations (VII.); public associations (XVII.) represented by public organizations (II.), trade unions (XVII.D.) and political parties (XVII.F.); Non-commercial partnerships (XVIII.).

In turn, the **non-member** organizations include: Cossack associations registered in the state Cossack association register of the Russian Federation (V.); public organizations represented by Organs of Social Initiative (OOS) (II.C./XVII.A.c/XVII.C.), Communities Self-government (TOS) (II.D./XVII.A.d) and social movement (II.E./XVII.A.e/XVII.B.); foundations (X.); Autonomous Non-commercial Organizations (XII.); state corporations (XV.); public associations (XV.), including: Organs of Social Initiative (OOS) (II.C./XVII.A.c/XVII.C.), Communities Self-government (TOS) (II.D./XVII.A.d), public movement (II.E./XVII.A.e/XVII.B.), public foundations (XVII.H.), and public institutions (XVII.K.).

The second criterion considers the legal characteristics of non-governmental, non-commercial sector organizations that determine the process of establishing such organizations as well as their functioning and activity profile. Among their features there are elements that identify them (according to declared objectives

and missions): 1) objectives; 2. founders; 3. members; 4. general property regulations; 5. relation of founders and members to organization's assets and their responsibility in this regard; 6. managing bodies; 7. entrepreneurial activity; reorganization, transformation, dissolution. All other legal characteristics of organizational forms are solutions specific for each category of structures comprising the public sector, predominantly considering their mission and objectives as well as the Russian state's demand for specific services provided by organizations of the non-commercial, non-governmental sector.

Non-commercial corporation organizations can be classified into the following groups and sub-groups:

- I. Consumer cooperatives**, including I.A. housing cooperatives, I.B. housing and garage construction cooperatives, I.C. housing and saving cooperatives, I.D. gardening cooperatives, I.E. orchard cooperatives, I.F. *dacha* (summer house or plot of land) cooperatives, I.G. mutual insurance cooperatives, I.H. loan cooperatives, I.I. lease cooperatives, I.J. farmers' cooperatives (8–12; 132)
- II. Public organizations**, including II.A. political parties, II.B. trade unions, II.C. Organs of Social Initiative (OOS), II.D. Public Territorial Self-Government (TOS), II. E. public movement (13–14; 67–72; 82–119; 182)
- III. Associations and unions of legal entities**, including III.A. non-commercial partnerships, III.B. self-regulatory organizations, III.C. associations of self-regulatory organizations, III.D. associations of trade unions, III.E. associations of public organizations, III.F. industry and commerce chambers, III.G. associations of co-operators, III.H. associations of employers (15–33)
- IV. Associations of property owners**, including: IV.A. associations of owners of premises and flats, IV.B. associations of owners of flats and other premises located in a block of flats, IV.C. associations of apartment owners, IV.D. associations of *dacha* owners, IV.E. associations of garden owners, IV.F. associations of orchard owners, IV.G. associations of owners of *dacha* plots of land, IV.H. associations of owners of *dacha* houses (34–35)
- V. Cossack Associations Registered in the State Cossack Association Register of the Russian Federation**, including: V.A. *khutors* (rural hamlets), *stanitsas* (villages) and municipal Cossack communities, V.B. regional *yurts* (Bashkir territorial units), V.C. district associations, V.D. military communities (36–39; 133)
- VI. Communities of Indigenous, Small-numbered Peoples of the Russian Federation** (40–42; 134–135)
- VII. Bar associations** (43–45; 136–139)
- VIII. Lawyer educational institutions**, including: VIII.A. colleges of lawyers, VIII.B. law firms, VIII.C. legal-aid offices, VIII.D. legal consultation offices (46)
- IX. Notarial offices** (47–48; 140–144)

In turn, the group of unitary organizations encompasses the following groups and sub-groups of social formations:

X. Foundations, including X.A. non-commercial foundations, X.B. public foundations, X.C. pension foundations, X.D. private foundations, X.E. corporation foundations, X.F. state foundations, X.G. public-state foundations

XI. Institutions, including XI.A. state institutions, XI.B. municipal institutions, XI.C. private institutions, XI.D. budget-supported institutions, XI.E. public institutions, XI.F. charity institutions, XI.G. educational institutions, XI.H. cultural institutions, XI.I. medical institutions, XI.J. scientific institutions (49; 145–156)

XII. Autonomous Non-Commercial Organizations (50–55)

XIII. Religious organizations, including XIII.A. centralized, XIII.B. local, XIII.C. religious association (56; 157–159).

Russian laws include also specific legal and organizational forms which remain outside this classification, based on the 2014 revision of the Civil Code of the RF. Although they do not belong to corporation or unitary organizations of the non-governmental, non-commercial sector, they meet the remaining criteria of a third sector organization. The third type of legal and organizational forms includes:

XIV. Public law companies (57–58)

XV. State corporations (59–62; 160–178)

XVI. State companies (63–65; 179–181)

XVII. Public associations, including: XVII.A. public organizations, XVII.B. social movement, XVII.C. Organs of Social Initiative (OOS), XVII.E. charity associations, XVII.F. political parties, XVII.G. National-Cultural Autonomies, XVII.H. Public foundations, XVII.I. groupings and unions of public associations, XVII.J. international associations, XVII.K. civil institutions, XVII.L. associations of the disabled (66–126; 182–186)

XVIII. Non-commercial partnerships (127–128; 187–192)

XIX. Charity organizations, including: XIX.A. foundations, XIX.B. institutions, XIX.C. public organizations, XIX.D. public associations (129–131, 193).

A peculiarity of Russian laws regarding non-governmental, non-commercial sector in contemporary Russia is the fact that the subject of analysis are unstructured, non-homogenous and very often overlapping legal standards. Undoubtedly, in the case of Russian legislature pertaining to Russia's third sector we deal with legal chaos; both policy-makers and lawmakers realize the gravity of the situation, but – faced with such stratification and fragmentation of the sector of non-commercial non-governmental organizations – they are forced to constantly adapt the regulations to current political situation. The premise on which the author based the adopted disambiguation was the sphere defining a given legal

and organizational form together with its detailed area of functioning, as set by a specific legal act. It should be added that in the case of all the mentioned organization types the specifying and disambiguating role is played by other detailed codes, federal laws, directives of the government and individual ministries of the Russian Federation as well as those of particular RF subjects and self-government authorities, including municipal and local institutions.

4. Possibilities for cooperation between the non-governmental, non-commercial sector and the public sector

In contemporary conditions state's functioning focuses around the primary goal that assumes interactions between an individual, the society and the state because social structure and the state of legal organization of social life depend to a great extent on achieving this goal. Adopting the "national interests of the Russian Federation" as the entirety of internal and external needs of the state with a view to ensuring safety and sustainable development of an individual, the society and the state, forced the policy-makers to develop their own model of cooperation between the three sectors of the political system. This in turn necessitated activities aimed at raising citizens' legal awareness, according to the guidelines set in the policy of modernization of Russian politics and statehood. Speaking about coordinating or harmonizing the interests of an individual, the society and the state as a priority task focused on developing a model of state laws, what the rulers actually had in mind was the project of society's modernization. Its foundation became the version of the social contract in which the state ensures that its citizens are equal before the law and that their rights are protected; in turn, the citizens abide the law, solving their problems not with bribes or other illegal means but by using legal mechanisms (1–4).

State registration. One of the forms of cooperation between the state and the society in contemporary Russia with regard to the procedure of legitimizing legal entities and non-governmental organizations is state registration, which has been of great interest to other entities, involved in cooperation with a public partner as counterparts, as well as other natural or legal persons interested in various forms of participation, to the society and to the state as a whole. If the foundation of such cooperation is to be a model based on the social contract concluded between the government and the society, which implicates mutual duties of both parties and full responsibility of the government before its citizens, then development and implementation of a procedure for controlling the activities of non-governmental organizations has become an urgent issue, particularly due to a large number of unregistered non-profit structures with shadowy financing.

Local and foreign experiences with implementing the registration and control procedures for organizations of the non-commercial, non-governmental sector were used during the preparations for the introduction of the Unified State Register of Legal Entities (*Единый государственный реестр юридических лиц – ЕГРЮЛ*/the *USRLE*). As a result, the cooperation forms were classified as the following models: the liberal model (characteristic for the imperial Russia in its post-absolutist period, showed signs of quite an open – to wit, liberal – approach to the institutions of the emerging civil society in the second half of the 19th c. and in the early 20th c.); registration by declaration (characteristic for the US during the period of monopolist capitalism and the emergence of post-industrial society as well as for Russia after 2000); the safe model (a very simplified procedure leads to balancing the interest of the general public with the freedom to create new legal entities, adopted in Germany and the United Kingdom); and the administrative model (a legal entity is created solely through its founder's decision while an organization does not require state registration – tsarist Russia, the USSR, the RF). In the wake of legal solutions regulating these two spheres of cooperation, the policy-makers split the general state registration procedure into the general registration procedure for legal entities (registration of all commercial organizations) and the special registration procedure for legal entities (registration of non-profit organizations, civic associations, mass transport institutions, credit unions, religious organizations and a number of other legal entities). This led to the development of detailed criteria describing the documents required for registration, its special time limits and the registration refusal procedure; the criteria took into consideration the differences existing between formations of the non-governmental, non-commercial sector in terms of the status of legal entities and institutions authorized to perform registration. This became the basis for developing guidelines for various legal and organizational types of the Russian third sector that prescribed the rules of cooperation between the state and the social sector; unfortunately, the guidelines increase the legal chaos surrounding the state registration procedure. Furthermore, its implementation was tasked to two different state bodies – the Ministry of Justice of the RF with its regional branches and the Federal Tax Service of the RF. The question remains which organs will be held accountable for violating the state registration regime. When this function is assigned to two separate authorized government bodies, it turns out that such division of accountability *de facto* fully corresponds to the powers assigned by the lawmakers both to the Ministry of Justice and the Federal Tax Service with regard to fulfilling the function of institutions responsible for registration itself as well as for entering relevant information into the Unified State Register of Legal Entities (5–23).

The subject of governance process. The characteristic features of the non-governmental, non-commercial sector in this respect make it a peculiar

institution. The difference between commercial and non-commercial organizations as to their products – both material (goods and services) and immaterial (health products, good mood, acceptance of spiritual values by people, social objectives) – is irrelevant in the case of state corporations. Running non-profit activities does not mean a negative attitude towards the business sphere. As the social sector is one of the most dynamically developing sectors of social economy both in the world and in Russia, its structures can assign their profits for their own statutory purposes. Pointing out the existence of the two subjects of governance process – the needy and the donors (funders), where it is impossible to determine which of them appeared first – was a reference to the theory of governance adopted in other states with regard to the non-commercial sphere. In the public goods production theory (*теория «производства общественных благ»*), the instruments of administering the non-governmental, non-commercial sector include social marketing, fundraising and volunteering. Referring to the elements of the earlier concept, the contract failure theory (*теория «невыполненного контракта»*) supplements it by introducing limitations in distribution of the profit of non-commercial organizations, an obligation to channel the profit into primary business activity, and control over the distribution of the profit of a non-commercial organization in the society. The last governance theory, the stakeholder control theory (*теория «контроля стейкхолдеров»*), influences the non-governmental civil sector via stakeholders exercising control over the activities of non-commercial formations by establishing boards of trustees (*наблюдательный совет*) for particular social structures. Russian institutions where the methods and means of managing the non-governmental, non-commercial sector have been successfully applied are the State Russian Museum in Sankt Petersburg and the State Tretyakov Gallery in Moscow. After successful implementation of remedial actions, these two cultural and scientific institutions of special standing not only emerged from the state of collapse but also began to support other non-profit institutions, in particular cultural and scientific ones. One of many peculiarities in this case is that this important and successful experiment has not been widely publicized in Russia – due to the deeply rooted conviction that the dominant role in this sphere belongs to the state, which is not going to compete with other subjects in this field (24–39).

State control. Public authorities acting as controllers is an inherent element of public administration; its efficiency determines in advance the effectiveness of the state in performing duties assigned to its governing bodies. As an important characteristics of the non-governmental, non-commercial sector is the level and dynamics of the development of the civil society, the lawmakers defined its constitutional principles regarding bringing the third sector under state control. The universal rules include the following: the principle of legality (*принцип законности*) and proportionality (*принцип соразмерности*). In turn, the canon

of the so-called special rules consists of the following: 1) the principle of control function unity (*принцип единства контрольной функции*); 2) the principle of completeness and of horizontal and vertical division of control rights in accordance with the constitutional beginning of organization of public government in the RF (*принцип полноты и распределения контрольных полномочий по горизонтали и вертикали согласно конституционным началам организации публичной власти в РФ*); 3) the principle of balanced ensuring of basic rights and competences on which the rule of law is founded (*принцип сбалансированного обеспечения основных и компетенционных прав, который, является фундаментальным принципом правового государства*); 4) the principle of coherence (*принцип системности*); 5) unacceptability of interference in the activities of the controlled subject (*принцип недопустимости вмешательства контролирующего органа в оперативную деятельность проверяемого*); 6) the principle of presuming the goodwill of the controlled subjects (*принцип презумпции добросовестности контролируемых субъектов*); 7) the principle of rationality (*принцип рациональности*); and 8) the principle of transparency (*принцип транспарентности*). The fact that the Russian reality does not adhere to the above norms can be seen in many legal regulations published by the Ministry of Justice of the Russian Federation, which, however, has not found any application for these principles. This leads to a conclusion that there is a gap between the letter and the spirit of the law, which is reflected in practical application of the norms defining not only the functioning of the Russian civil sector but also that of the two other sectors, the public and the private, which are closely connected with the former. The situation reveals the blatant arbitrariness and, consequently, instability of Russian legislation, which is entirely dependent on the political elites currently in power. Lack of stability of the broadly defined social system leads in practice to the worsening dysfunction of all the other subsystems: the political, civil, economic and religious ones (40).

As regards state control over the non-governmental, non-commercial sector, Russian legislature provides for supervision of finances and statistical reports as well as of current activities, the legality of which is analyzed on the basis of a given entity's instruments of incorporation. Institutions responsible for state supervision of the third sector in Russia implement it by using the following tools: control of non-commercial organizations' activities; procedure of auditing non-profit organizations; analysis of the control subject (an organization) directly related to the characteristics of this formation; and analysis of activities directly related to spending funds and using property in terms of compliance with the objectives defined in the instruments of incorporation. The peculiarity of Russian reality in the sphere of state control over the non-governmental, non-commercial sector can be encapsulated in the statement that audit is not a simple operation, so a large number of employees are tasked with it. The

sluggishness of the control procedure results from ambiguities in legal solutions that are the basis for establishing and functioning of non-commercial operations. A separate issue are regulations which – contrary to the premises included in the principles – at each stage of administrative cooperation between the civil and the public sector enable the latter to intervene if the authorities demand it. This can directly paralyze a given organization, especially as even the Law “On public associations” authorizes – besides the Ministry of Justice of the RF and its local branches – also other bodies that are a part of the bureaucratic apparatus of the Russian Federation: ecology, fire protection and epidemiological services as well as other services to which the lawmakers assigned supervisory and control functions. However, reorganization of this sphere of NGOs’ activity brought also positive results: their registers are kept correctly, and their expenditures and other assets are used in compliance with the statute objectives set in the documents of incorporation (41–66).

Spheres of activity of the non-governmental, non-commercial sector. The main areas within which civil organizations fulfil their tasks – as declared in the mission and objectives included in their documents of incorporation – remain the following spheres of activity: social assistance (to the homeless, the disabled and the social groups incapable in dealing with life); socio-cultural activities (science and education; culture; leisure); human rights protection (legal aid, prevention); historically oriented and military-patriotic activities (reviving the memory of past events through competitions, school contests and tournaments, presentation of historic events by reenactor groups); activities focusing on ecological issues and environmental protection (social campaigns for saving endangered species of fauna and flora; countermeasures against the threats resulting from nuclear energy use); activities focusing on children and youth (orphans, adoption processes, domestic violence prevention); activities focusing on health service, health protection and prevention of health problems (screening tests and related information meetings, health awareness campaigns) (67–69).

Considering the mentioned peculiarities in the emergence of the non-governmental, non-commercial sector, including such factors as: the role they can fulfil; involvement of Russian citizens in the activities of NGOs; the balanced three-sector model of a modern state; expectations of different bodies regarding the duties of both the public and the civil sector; the role of individuals in the process of emergence or functioning of a civil society; and the typology of legal and organizational forms of NGOs, it is possible to make a synthetic presentation both of functions fulfilled by non-governmental, non-commercial organizations and of their *modus operandi* types. Such functions of the non-governmental, non-commercial sector as affiliative, expressive, aid (functions related to satisfying needs, interests and demands of associated persons), integrative, childcare and educational, regulatory, lobbying and society-building (functions related to

fulfilling the needs of broader communities) are accompanied by specific basic types of *modus operandi*. The latter include such models as third-sector, leadership, nostalgic, "convert", phantom, dispersive citizens' enclaves, para-political, symbiotic, business or communal ones (70–113).

Factors hindering the development of cooperation between the non-governmental, non-commercial sector and the state. The obstacles in the emergence of partnership-based civil society result either from institutional and structural weaknesses of the state (exogenous obstacles) or from the weaknesses of the self-organizing society (endogenous obstacles). They lead to the atrophy of the very idea of political representation, the source of which are mental barriers regarding perception of actors on the political stage. The foundation of transformations in this sphere is social capital, which – as a factor determining social activity – is a key to understanding civil society, its institutions and the character of actions undertaken in its sphere. Among a number of problems hindering cooperation between the non-governmental, non-commercial sector and the state there are obstacles of organizational, legal, financial, personnel (including the person of the leader), communication/information and mental nature. Their classification was possible because the functioning of the third sector in Russia has been regularly monitored starting from the 1990s (114–119).

Although the citizens' behaviour considered by the policy-makers as most desirable during state modernization is the syncretic type of political participation – which means a combination of autonomous, rational, independent and mobilized activity of all citizens – implementation of this model is hindered by the degree of trust or mistrust towards all representatives of the authorities. This results from the process of differentiation of generations whose interests and expressed issues were directly related to experiences in governance during the past years. What had the greatest impact on the perception of the political system and the society was the experiment of building communism. As a result, in modern Russia, whose inherent feature is transience, there emerged a cultural dissonance of the societies in the sphere of social values. The symptoms of the realist socialism culture – represented by collectivism, egalitarianism, mediocrity, certainty and security, fate, protectiveness, system blaming, passive privacy and living in the past – were juxtaposed with the values of democratic and market culture: individualism, meritocracy, success, risk, agency, making one's own decisions, public participation and focusing on the future. The overlapping of three axiological systems of the Russian society (pre-industrial, industrial and post-industrial) had implications entirely different from those intended because in many spheres of social life the concepts that served as the basis of moral evaluation of words and actions of a given person – and which ultimately determined the state's stability – have disappeared. This led to appearance of factors hindering effective cooperation between the non-governmental, non-commercial sector

and the first sector; those detrimental factors included a) perception of politics as a sphere of activity that was alienated from the society and belonged to the “ruling elite” and their closest circle (activists and volunteers from political parties, employees of the media, analysts, public relations specialists); b) disavowment of the idea that stability had been achieved and of the clear upward trend in all the spheres of social life; c) change of the existing model of citizens’ mobilization to increased citizen participation; d) emergence of informal grassroots self-organization, volunteering and single-postulate movements; e) young people as active participants of protest movements, vividly reacting to different innovative policy changes; f) new possibilities of non-political citizens’ activities; g) nationalization of local self-government as an obstacle to self-organization of the Russian society at the local level; h) protest movements perceived as forms of civil self-organization; i) increased participation of virtual communication in organizing citizens’ activities. One of the processes of policy and statehood modernization, the clash between the interests of the Russian state and the Russian society produces the sense of co-responsibility for the common fate, personal benefit, personal interest and the state. Although in the relation of the state and the civil sector it is the former that still has the dominant position, this relation does not reflect growing asymmetry but rather resembles a strife to develop and maintain a *modus vivendi* that would guarantee effective state governance, which will result in increased sense of safety and better living standard of Russian citizens (120–129).

The models of interaction between the state and the non-governmental, non-commercial sector in contemporary Russia are the resultant of traditional relations between the first (public) sector and the third (civil) sector, both originating from the practices of Western and Eastern societies and recreating local experiences. Thus on the basis of the Western models of functioning of the third sector (residual, continental, Scandinavian, Mediterranean and that of Central and Eastern Europe), together with organization forms acceptable in these models, Russia developed foundations for these NGOs which undertook the tedious task of satisfying citizens’ social needs. The so-called socially oriented non-commercial organizations (*социально ориентированные некоммерческие организации – СО НКО* [SO NKO]) – working in the following fields: social, representation and protection of socioeconomic rights of citizens, political, spiritual-cultural and information – were considered as bodies of special status. Their position in the structure of the non-governmental, non-commercial sector was marked by separate regulations defining the acceptable legal and organizational forms (with the exception of state corporations, state companies and civic associations which are political parties), their spheres of activity and auxiliary regulations regarding support they received from the state. The very broad spectrum of SO NKO activities meant that they were entrusted with tasks of solving the everyday problems neither state nor municipal authorities were able to cope with (130–139).

The concern the Russian policy-makers showed as to whether socially oriented organizations discharged their duties with due diligence resulted from the state's problems in the area of state governance, leading in turn to its low efficiency. The search for an interaction model optimal for Russian reality turned to local experiences as well as concepts that could facilitate such change of the cooperation strategy that would allow achieving the intended goals. On the ground of the social group theory, pluralist approach and neo-corporationism, it was concluded that the form of cooperation most efficient in Russia would have to be based on solutions accommodating native conditions. All political actors were considered as specific "corporations", striving to gain access to the decision-making process; this was accompanied by focusing on integration of two variations of neo-corporativism that have occurred in Russia: the state (the patron-the client relations) and the civil one (partner relations). These approaches focused on developing a hierarchical system of relations between the authorities and the civic institutions, which in practice meant that the state maintained a decisive advantage in their mutual relations (140–153).

What turned out to be the key to developing the *modus vivendi* between the state and the non-governmental, non-commercial sector was the presidential model of governance that emerged during the system transformation and was strengthened further by the post-2000 centralization of power. As the democratization initiated in 1991 did not end in consolidation, Russia is still considered to be in the process of transition – a transforming state. This means co-existence of elements from two systems, democratic and authoritarian, which in the hybrid system of governance directly translate into the organization of the mutual relations between the state and the third sector. This issue has been the focus of research of different academic groups and universities (the Public Policy Department established by Nina Bielyayeva at the National Research University Higher School of Economics in Moscow – *Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»* or the HSE University) and by groups of experts (the Saint-Petersburg Centre for Humanities and Political Studies "Strategy" whose president is Alexandr Sungurov – *Санкт-Петербург СПб центр «Стратегия»*). After numerous debates, joint projects and specialist conferences, the specialists ascertained that the framework for all the forms in which the state fulfils its duties will be the concept of public policy, which defined the entirety of the programs and priorities of government bodies as well as the mechanisms and technologies employed in their implementation and developed on the basis and in consideration of social expectations of different social groups voiced by representatives of these groups. Thus defined concept was used to determine not only the components of public policy but also the *sine qua non* condition of its functioning in Russian reality (154–178).

Defined on the basis of strictly Russian conditions, the models and forms of cooperation between the non-governmental, non-commercial organizations and

the state administration correspond to the development of the contemporary civil society. Including both the historical perspective and the transformations of the citizens' perception of the functionality of the Russian state and society, it can be concluded that firstly, the civil society (understood as the organizations of the non-governmental, non-commercial sector) cannot exist entirely independently from the state as it emerges from the state foundations. Secondly, the state influence on the activity of the civil society institutions involves mainly ensuring optimal conditions for their effective functioning. Simultaneously, the civil society institutions are also able to influence the activities of the state in order to achieve significant results, represent the interests of citizens, and protect their rights and freedoms. Thirdly, the current situation in Russia is only a stage in the development of relations between the state and the civil society institutions. Conscious actions of both sides, aimed at developing and strengthening of the civil society institutions, should in further perspective result in increased productivity of their operations. Seeing the development of the contemporary civil society as a result of agreement and dialogue, one cannot forget, however, that the emerging civil society is unable to adopt destruction or weakening of the state authorities as its objective. On the contrary, it needs the state, which protects national interests and acts as an arbitrator between various bodies. The quality and variety of discussion platforms between the civil society and the state determines to a great extent the perspectives of further growth of the civil society. Based on this assumption, specialists and researchers from many academic centres, think tanks and expert institutions determined the conditions optimal for cooperation between the non-governmental, non-commercial sector and the government bodies, which predominantly use ways, methods and means provided by the concept of public policy (179–188).

5. Russian model of cooperation as an example of intersectoral synergy in the process of building civil society

Having in mind the conviction about maintaining balance between individual sectors of a modern state (state, commercial and non-commercial), it is worth noting that the phenomenon of mutual cooperation does not occur in a vacuum, but takes place within a specific political system, in which there are relations – networks of connections that influence the effectiveness of the functioning of a state and civil society, which together with the business sphere complement each other, creating conditions for optimal development of a given political system, even if it is a hybrid model of an unconsolidated authoritarian regime. Currently in Russia there exists a system that is self-organizing, with horizontal social ties between members of the society and a hierarchical system with ver-

tical social connections. Civil society is perceived as a way of organizing social life through voluntary self-organization of members of the society in order to further common interests and satisfy common needs; in this system state power is a tool of leadership (control) of the society. Such approach allows referring to different traditions of cooperation models that make it possible to trace the evolution and transformation of one model into another, which in turn is conditioned by the fact that society is not a static entity it is changing and constantly developing. Considering the legal and organizational conditions – including transformations within the political system but also changes occurring in the consciousness and mentality of the Russian society (including ideological background), as well as exogenous political and economic influences on functioning of the state and social structures, and finally taking account of the tradition and attachment to endogenous patterns of behavior – the policy-makers drew upon the concept of public policy successfully operating in the West. In recent years in Russia, the public policy closely related to the neo-corporatist approach has become the key to defining the area of cooperation, aimed at synergistic participation of the business, the state and the society in the process of solving social problems. This was reflected in Russian legislation. State authorities, forced to prepare a new strategy of management, drew on solutions implemented in Great Britain – the so-called Compact system. The policy-makers decided to re-arrange the relations with the non-governmental, non-commercial sector when defining the areas of activity of the Russian government until 2024 (economic policy, support for the commercial sector and improvement of conditions for entrepreneurial activity, development of social sector institutions, sustainable regional development and improvement of the quality of state governance, as well as the most important ones – international policy, security issues, defence, international relations, home affairs, jurisprudence and judiciary policy). The assistance in developing a new management strategy based on public policy was provided by representatives of various academic, scientific and expert groups; when preparing numerous expert opinions, they indicated the principia constituting legal and constitutional order that define grassroots social activity: 1. **voluntariness**, 2. **equality**, 3. **self-governance**, 4. **legality** and 5. **openness**. In view of the considerable impact the non-governmental, non-commercial sector had on the efficiency of functioning of the state, the above canon was supplemented with principles that, although not closely related to the federal legislation, reflected the expectations and interests of individual citizens and organizations they created, pointing to the defined missions, organizational structure and rules of their activity. They constituted the so-called ideological and moral superstructure for social activists, whose activity was focused on building civil society (1–19).

After 2000, following the authorities-initiated “ordering” and “inventorying” of the non-governmental, non-commercial sector, the so-called new opening in

mutual relations was declared in accordance with an innovative model of power which assumed co-existence of liberal economy and authoritarian policy. It implied interaction between the government and the society in shaping a policy expressing public interest in the following forms: articulating social interests; the authorities and the state of affairs in the society, in the state, in the economy, and in the socio-cultural sphere being subjected to civil control; influencing the process of shaping state policy and political education of citizens. This cooperation occurred on three levels: creating public policy, performing public tasks, and cooperation infrastructure and creating conditions for civil activity (20–26).

Cooperation in creating public policy. The first area involves cooperation in creating public policy aimed at participation of the non-governmental, non-commercial sector and the state structures in shaping public policy, strategies (long-term planned actions focused on achieving assumed goals and pursuing policies) and programmes (current and long-term actions compliant with strategies). Activities in this area included diagnosing problems and challenges; sharing information about plans, intents and directions of activities; co-creating strategies and programmes for the implementation of public policies and institutional solutions; consulting the assumptions of projects and normative acts as well as rules for implementation of other ventures; cooperation in introducing public policies; participation of organizations from the non-governmental, non-commercial sector in the assessment of the implementation of policies and programmes. In the Russian circumstances this process was conditioned by the process of investing great resources in the development of authoritarian solutions, which was accompanied by a forced tactics of expanding the pool of financial possibilities guaranteed by the government to implement projects of social significance, as was the case with the hierarchical structure of power that was being built at that time. The beneficiary of this aid was the non-governmental, non-commercial sector, which did not represent a uniform structure in any respect, and whose position was related to the state structures (subordination and full cooperation, partial autonomy, confrontation position). Expectations of the authorities towards the third sector faced certain barriers which were dictated by the overriding goal of the policy-makers – stabilization of the ruling camp through maintaining power. The main demand of the ruling camp was incompatible with modernization, understood as increasing the efficiency of the state. It can be implemented only when the other two sectors – the commercial and non-commercial ones – become subject to empowerment, which in practice means a departure from authoritarian methods of state and public governance for a sustainable pattern of internal relations based on the principles existing in Western countries (27–31).

Trying to reconcile these two contradictory strategies of action, the legislation tools that regulate the process of cooperation were applied. They helped 1. amend

the legislation, 2. define main functions of the non-governmental, non-commercial sector, 3. create mechanisms and institutions empowered to carry out tasks, and 4. indicate practical application of cooperation principles in the form of results. These activities led to introduction of detailed regulations related to 1. the organization of SO NKO, more often established bottom-up, and not by the state, 2. activities of state institutions focused on forms of support, 3. the powers of state authorities in the area of exercising control at the following levels: federal, entities of the Russian Federation and municipal (28–38).

The peculiarity of Russian reality was the emergence – from a broad group of non-governmental, non-commercial organizations – of the so-called “good” NKOs and “not always good NKOs”; however, assigning them to a specific group was left to the decision of state officials. One of the groups constituting quite a substantial representation of structures confrontational against the authorities were organizations tasked with protecting the rule of law, whose actions are of para-political nature, characterized by dispersive enclaves, and whose origins date back to the dissident period in the USSR – particularly the human rights movement. Their activities were used in the first assessment of models of cooperation between the state and non-governmental sectors, which became the basis for later analyses. Russian policy-makers knew the importance of the contribution made by this part of the social sector to building civil society and developing cooperation mechanisms. When the rulers got a suitable opportunity, they decided to engage the leaders of organizations tasked with protecting the rule of law to take action aimed at developing a “partnership” model of cooperation. The Civic Forum (*Гражданский Форум*), which in 2001 convened in Moscow for the first time, became a permanent element of cooperation between the three sectors in the area of building civil society in Russia – which did not mean that there were no doubts as to the nature of the work of this body expressed by non-governmental organizations since they were afraid of being instrumentalized and used not for genuine reconstruction of intrastate relations, but to guarantee the omnipotence of ruling structures in the state. The basis for maintaining a distance from the publicly declared goals of the new management strategy was the use of a proven and effective instrument of governing the sphere of social and political life, particularly with regard to the non-governmental, non-commercial sector – this instrument was a confrontation that was in line with the centralization of power, initiated in 2000, which was shaping the monocentric political system. Following Western solutions in the domain of establishing partnership relations with the non-governmental, non-commercial sector as well as using the oldest method of governance – the “carrot and stick” approach – Russian policy-makers managed to persuade a part of the society to join in civic participation. However, much more important for “motivating” were, unfortunately, the problems encountered every day. Inefficient state structures were not able to fulfil both their functions

and the resulting prosocial tasks. Thus the source of “incentives” for Russian citizens was supplemented with such provisions which at least at first glance gave the public some hope of having increased control over the bureaucracy that had been left unchecked. In this thoughtful way, the citizens themselves as well as their organizations were offered a platform in which they carried out tasks that in fact belonged to state structures. The consequences of the policy-makers’ turn towards modernizing the three-sector state while maintaining the monocentric decision centre, embodied by the president of the state, proved to be a great challenge for the rulers since the civil society, once invited to co-govern, did not intend to resign from this privilege. The ability of Russian citizens to maneuver in an unregulated legal reality has become a part of their political culture, shaping both habits and customs, as well as defining their attitude to the state apparatus itself and to the legal institutions (39–71).

The framework of the defined main functions which the organizations from the non-governmental, non-commercial sector were obliged to fulfil included correcting the authorities’ actions in the area of governance through civic control and independent civic expertise. The second function, hoped for by the state sector, was connected with civic control, with its objectives: to develop substantive cooperation between the non-governmental, non-commercial sector and the structures of state authorities, and to overcome bureaucracy’s distrust in civil society initiatives, mechanisms of civic control and independent expertise. In order to implement such a defined strategy, it was decided to institutionalize support mechanisms or even sometimes create cooperation between both sectors. As part of the new public policy concept, useful for the implementation of the strategy, an optimal model for socio-state governance was diagnosed for Russia. The model was characterized by a three-sector partnership cooperation of the state, the world of business and the third sector. Within its framework, appropriate rules and procedures have been refined, which can be divided into two groups: public-legal institutions and mechanisms of socio-national governance. Development of the so-called socio-civic model of social participation in socio-political life resulted from reorientation of the mechanisms of state influence on the non-governmental, non-commercial sector. The modal approach of the Russians themselves to problems they were encountering turned out to be a much more serious reason for this change. Apart from focusing on traditional areas of social activity (social, civic or political), Russians have revealed a tendency to change the vector of civic activity from participation in political parties to involvement and participation in non-political civil associations. This evolution was caused by the decrease in the efficiency of functioning of state and municipal institutions, so far occupied with such issues as a precise and correct system of maintaining a certain standard of living as well as the demand of social activists to use the potential hidden in government and civic structures at the local level. As a result,

the political participation of civil society has been reduced and its power has been redirected towards cooperation and mutual support in the domain of social life. Awareness of the need to participate has become the engine of transformations in the society, which, together with the strategy of state modernization, also expected involvement of the state, while maintaining partnership relations based on cooperation. The issue of trust in state institutions was the cause of the conservative attitude towards initiatives taken by state structures in the area of governance. The peculiarity of this phenomenon in Russia is the development of a special structure of trust in the policy of the authorities. It is possible to observe the combination of the highest level of trust in the incumbent president with a rather low level of trust in other institutions of power. Nevertheless, there is practically no distinction in the way the degree of trust in public institutions (government, media and NGOs) is assessed by the educated, aware minority and by the majority of the population. This corresponds to specific efficiency conditions of trends in public policy. The assessment and the degree of citizens' confidence in the authorities is determined by the authorities' reactions to the postulates raised by citizens and institutions. Regardless of the attitude towards the issue of social trust or lack of such trust, the state authorities started meeting the demands regarding creation of the mechanisms of bringing state institutions closer to the society (72–81).

The tasks formulated in numerous state documents (at federal, regional and municipal levels) and in documents prepared by civil society institutions were to be addressed by institutions established for this purpose, created either by the state sector alone or the state sector together with the civil one. Whether social entities participated in this process as founders or not depended directly on the situation within the state and the position of the non-governmental, non-commercial sector in relation to the policy-making centre. Such civil society institutions included the following bodies: 1. The Presidential Commission on Human Rights (*Комиссия по правам человека при Президенте РФ*), in 2004 transformed into the Presidential Council for Promotion of the Development of Civil Society Institutes and for Human Rights (*Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека*), and in 2011 renamed the Presidential Council for Civil Society and Human Rights (*Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека*); 2. the National Assembly (*Народная ассамблея*), established in 2000 by the coalition of organizations protecting the rule of law and human rights movement, which included the "Memorial" Society (*Международное добровольное историко-просветительское и правозащитное общество «Мемориал»*), the Moscow Helsinki Group (*Московская Хельсинкская группа – МХГ*), the Centre for the Development of Democracy and Human Rights (*Центр развития демократии и прав человека*), the Committee

of Soldiers' Mothers of Russia (*Комитет «Солдатские матери»*), as well as such organizations as the International Socio-Ecological Union (*Международный социально-экологический союз – МСоЭС*), International Confederation of Consumer Co-operatives (*Международная конфедерация Обществ потребителей – КонфОП*), Pan-Russian Civil Movement For Healthy Russia (*Общероссийское общественное движение «За здоровую Россию»*), as well as organizations for journalist, e.g. The Russian Union of Journalists (*Союз журналистов России*) and the Glasnost Defense Foundation (*Фонд защиты гласности*); 3. the Civic Forum, convened for the first time in 2001; 4. the Civic Chamber of the Russian Federation (2006); 5. civic councils at ministries, departments and centres of regional and municipal authorities, civic chambers at the offices of chiefs of the entities of the Russian Federation, observing/monitoring civic committees (*общественные наблюдательные комиссии*) (2006); 6. anti-corruption councils, and civic committees monitoring the observance of human rights in places of detention (2010). The basic forms of cooperation between the state structures and the non-governmental, non-commercial sector in the field of co-governing the state include public hearings (*публичные слушания*), civil expertise (*общественная экспертиза*), including the anti-corruption one, collective "discussion platforms" (*коллективные «переговорные площадки»*), including the civic forum (*гражданский форум*). However, the factor that strengthens social involvement in this process is access to the Internet, which gives not only the chance to address problems in an uncensored manner but which is also becoming an effective tool for self-organization of people in the process of creating civic initiatives in order to solve socially important problems (82–97).

Cooperation between state authorities and the non-governmental, non-commercial sector is based on visible support from the authorities, particularly for socially-oriented non-commercial organizations. Thus there is a support for the development of cooperation between federal, regional and municipal authorities with institutions empowered to fulfil pro-social tasks in order to implement the agreed solutions. This strategy complies with the assumptions of national modernization of the state, whose *conditio sine qua non* is the "mutually responsible partnership" between the state and the society. For such partnership to exist, civil society cannot limit itself to monitoring already taken decisions, but it has to develop its own initiatives and projects since only this approach might balance the lack of "vibrant thoughts and breakthrough solutions" in the department programmes. The consequence of such a defined strategy was the increase in state support for the third sector, both in the form of presidential grants and through the involvement of non-profit organizations in providing social services funded from the budget. However, in practice this will translate into: 1. making the organizations and the structures at all levels (federal, regional and municipal) participate in activity aimed at fulfilling this rather overambitious social

plan, 2. increasing administrative pressure (in case of a stance divergent from the official state approach), 3. remodelling mutual relations as a consequence of greater involvement of the non-commercial sector, 4. organizations from the non-governmental, non-commercial sector winning a specific type of freedom of activity (98–112).

Cooperation in performing public policy tasks. The second plane is related to cooperation in fulfilling public tasks, understood as actions taken by the state sector within the framework of laws determining their competences. The subject of interest in this domain is the implementation of public tasks by using various forms of financial and non-financial cooperation as well as project partnership in fulfilling public policy tasks (113).

Financial support for the non-governmental, non-commercial sector provided by the state authorities of all levels is provided according to a specific scheme through: 1. public and municipal social procurement (placing orders for social services, supporting projects and programmes of independent non-profit organizations in state local programmes, coordination of activities and joint development of programmes); 2. social sponsorship offered by the state (granting tax relief for non-profit organizations, free or preferential transfer of real estate, preferential loans, technical support); 3. stimulation through direct financing (subsidies, municipal grants, budget financing, providing tax relief to organizations supporting non-profit organizations). An important element of financing non-profit organizations are funds from other non-profit organizations, allocated for specific purposes: grants, humanitarian aid, charity aid, and donations. In response to the question about the legitimacy of such a large financial support for the non-commercial sector in Russia, it can be said that social organizations that maintain financial stability directly affect the effectiveness of other institutions in a given area. By distributing the obtained financial resources according to the type of activity and time, they promote activities that comply with the principles of economic independence and material responsibility as well as with the results of activity undertaken to fulfill socially useful tasks (114–140).

The fulfillment of public tasks using non-financial types of support includes material, non-material and organizational support in the form of resources. A detailed presentation of the involvement of state structures at particular levels, that is federal, RF entities and municipal ones, shows that support is provided in the following areas: property, information, consultations, training, retraining and advanced training of employees and volunteers, using reliefs and fee exemptions, guaranteeing legal entities that support the non-governmental, non-commercial sector the possibility of benefiting from tax and fee reliefs, providing subsidies to entities comprising the Russian Federation to competitively finance social projects of non-governmental organizations as well as providing infrastructure, information and methodological support for their activities. The context of the analysis

of governance in public policy included quite a wide range of policy areas such as defense and foreign policy, law and order, economic policy, sectoral policy, social policy and other policies not mentioned above. These include the involvement of civil society institutions in various areas; however, the main ones are health, social security, social services, education, pro-family policy, women-related issues, culture, physical culture and sport, religion and minority problems, as well as housing and urban issues. The aforementioned public policy sectors are completely consistent with the areas of activity (as they were declared by the authorities of the Russian Federation) of the non-governmental, non-commercial sector, particularly focused on fulfilling socially-oriented tasks. Within these areas and sectors respective joint projects are fulfilled, which in at least some areas of the three-sector activity results in improved governance effectiveness, and above all satisfies various types of needs of the local population (141–151).

Project partnership in fulfilling public policy tasks assumes that all entities of the Russian Federation fulfil projects where the participants are both the state and municipal structures as well as civil society institutions, embodied by the non-governmental, non-commercial sector. This is to be achieved through legal, financial and governance procedures developed to be applied in the sector of economic relations in the form of 1) independent assessment of the quality of social sector institutions; 2) a crowdsourcing platform collecting motions that regard improving the quality of work of social institutions; 3) mandatory public tenders for goods and services for state and municipal needs in the case of orders with an initial (maximum) price of over 1 billion rubles; 4) feedback to the Project Office of the Government of the Russian Federation; 5) the mechanism of preliminary readings of federal bills in the Social Chamber of the Russian Federation; 6) the adjusted mechanism of functioning of the Higher Attestation Commission (*Высшая аттестационная комиссия при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации; ВАК при Минобрнауки России – ВАК*), working on the network project called Dissernet («Диссернет»); 7) mechanisms of public-private and municipal-private partnerships in the social sphere; 8) 25 applications of business associations for inclusion in the “Integrated governmental action plan to stimulate economic growth”; 9) access of the SO NKO organization as contractors for social tasks that have received funding from the budgets; 10) principles and mechanisms for budgeting social initiatives. The engine for fulfilling project partnership in today’s Russia is Moscow, whose authorities have implemented the following projects, important from the point of view of its citizens: 1. “Gradual access of socially-oriented non-governmental organizations and contractors of socially useful services to 10% of the social budget funds (*«Поэтапный доступ социально ориентированных НКО и исполнителей общественно-полезных услуг к 10% бюджетных средств социальной сферы»*)”, 2. “A competitive mechanism of granting subsidies for

socially-oriented NGOs in Moscow” (*«Конкурсный механизм предоставления субсидий социально ориентированных НКО Москвы»*) і 3. “The development of competition on the socially important markets of the Russian Federation subjects (the standard of competition development)” [*«Развитие конкуренции на социально значимых рынках субъекта РФ (стандарт развития конкуренции)»*]. The results achieved served as the basis to plan systemic actions for the development of the environment of competitiveness in the RF entities as well as to formulate the following desiderata of their effective implementation in accordance with the principle of “first, do no harm”: 1. it takes time to build step by step a model and principles of social and state administration; 2. it is necessary to approach with care the responsible development of bonds between actors within the framework of interactions with state governing entities, and to choose people who actually represent and defend the interests of various civil society communities; 3. what should be revised are the responsibility areas of both authorities and actors as well as clear delineation of the border between these domains; 4. there is a need to develop partnership mechanisms at various stages of governance advancement, adoption and implementation; 5. it is necessary to change curricula and disciplines in higher education through the development of training in the basic rules of public administration, including e.g. typology of forms of public participation (actors), analysis of mechanisms of coordinating intergroup interests, and case studies (152–165).

Cooperation in infrastructure and creating conditions for civil activity. The third plane describes the infrastructure of cooperation and creating conditions for social activity. The term “infrastructure” should be understood as the factors affecting the functioning of organizations from the non-governmental, non-commercial sector and the interactions between the first and the third sector. Factors affecting social participation are, to a large extent, still stimulated by the structures of the state apparatus; however, along with the ongoing transitions in the socio-economic structure, their dominant position is gradually weakening. The third plane comprises institutions supporting activities of social organizations as well as practices and activities aimed at stimulating bottom-up social activity, which therefore will be able to become a partner shaping the socio-political, political and economic reality for both the state and the business structures (166).

The system of supporting civic initiatives and organizations from the non-governmental, non-commercial sector assumes comprehensive assistance in the following forms of support: institutional, training-consulting in the development of civic organizations and initiatives, in animation, informational-promotional, and financial. Institutions that can help in establishing international cooperation are civil society institutions such as **the Social Chamber of the Russian Federation, Social Chambers at the executive and representative authorities, social**

and socio-consultative councils operating at ministries and departments, social chambers, NKO “round tables” and the Ombudsman. The Ombudsman institution, established by virtue of the federal law of 1997, has existed since 1994. Under a presidential decree, the first Ombudsman was the former Soviet dissident Sergei Kovalyov. Today, the legal basis for functioning of the institution of the Commissioner for Human Rights is the Constitution of the Russian Federation of 1993, which guaranteed its appointment and dismissal and indicated the State Duma to be the body empowered for this legal act. The successors of **Sergei Kovalyov (1994–1995)** as the Commissioners for Human Rights were **Oleg Mironov (1998–2004)**, followed by **Vladimir Lukin (2004–2014)** and **Ella Pamfilova (2014–2016)**, succeeded by **Tatyana Moskalkova** in 2016. The Ombudsman can monitor the legislative process, promote legal culture in society as well as support organizations tasked with defending the rule of law (*правозащитные*) which function in the territory of the Russian Federation. Similarly as in the case of the Social Chamber of the Russian Federation, the positions of Commissioners for Human Rights are also created at the regional level. Their role is to act as an intermediary in maintaining the dialogue between regional authorities and the non-governmental, non-commercial sector. Due to its functions, the office of the Commissioner remains one of the few mechanisms for implementing and strengthening the principles of protection of human rights and freedoms in the political and legal domains as well as in everyday life of post-communist societies. Although this office very often has an imitative and superficial character in authoritarian countries such as Russia, it cannot be denied that from the very beginning of its existence it was among the bodies responsible for the implementation of international standards in the protection of civil rights and freedoms to its systemic practice (167–174).

The process of systemic change initiated by Mikhail Gorbachev in 1985 stimulated social revival of citizens, who began to associate and form groups such as social organizations, clubs and social movements, building formal as well as informal structures of civic activity. The dynamic development of social participation was inhibited due to reorientation of the state management strategy in 2000, the aim of which was to rebuild the internal strength of the state and its position in the world by restricting civil freedoms and democratic principles, and restoring the state's control over resource. The structure of a monocentric political system, which *de facto* resembles a monarchy, rejected the principle of subsidiarity, which in actuality led to its petrification, preventing the modernization of the Russian system of governance. In the face of the growing socio-economic problems, the Kremlin ruler was forced to rebuild the tactics and change the governance strategy by the lack of civil society structures that could take on the burden of raising the state in crisis. A key role in the development of *modus vivendi* in the field of three-sector synergy aimed at increasing the efficiency and

effectiveness of the functioning of the state could be played by the Ombudsman. As an institution co-responsible for providing support for the non-governmental, non-commercial sector, the Ombudsman from the very beginning took on the burden of solving difficult cases, thus relieving judicial authorities, who still do not enjoy high social trust. Connected from the very beginning with democratic reforms, the Ombudsman became an actor of the public arena in the so-called gray zone countries, and thus plays the role that is even more significant as it is the role of an important mechanism during the process of creating public administration and shifting the centre of gravity from the state's interest to the rights and interests of an individual. The work of this Commissioner, focused on fulfilling important defensive, preventive, educational and informational functions, in practice promotes creation of a new legal culture in the society. The Ombudsman becomes a real factor that for 25 years has been humanizing legal standards and contributes to building a true civil society (175–187).

One of the objectives of cooperation between the state sector and the non-governmental, non-commercial sector is to support processes aimed at integrating the third sector through a number of methods that involve dialogue bodies. For the authorities and the world of business, the integrated social environment becomes a partner in consolidation activities undertaken to overcome crisis dysfunctions. This area of activity is one of the key tasks of contemporary Russian public policy, focusing on the process of social and civic engagement in activities aimed at modernizing the state and society. Social and civic participation constitute a comparable platform defining the degree as well as the sphere, forms and directions of citizens' mobilization. They are also a prerequisite for characterizing public policy through the prism of systemic synergy of the state, the business, the non-governmental community, various social, professional groups and social strata, as well as social associations working in order to further personal and social interests and to facilitate industry as well as distribution and utilization of social resources and goods. **Civic participation** (*гражданское участие*), unlike the social one (focused on participation in the decision-making process, particularly at the level of horizontal connections within the scope of collectively provided assistance and cooperation), focuses on activities related to social governance processes (*соуправление*) at the level of institutions which form the vertical structure of power – the Social Chamber of the Russian Federation, institutions modeled on the international organization of the Open Government Partnership (OGP), such as the Council of Experts at the Open Government Of the Russian Federation – the online Council of Experts [*Экспертный совет при открытом правительстве РФ (Экспертный совет онлайн)*] – and the Accounts Chamber of the Russian Federation (*Счетная палата*). The purpose of their activity is to undertake actions aimed at correcting or developing alternative solutions in any branches of the society. In turn, the specificity of **civic participation** is shaped by

legislative initiative, socio-political activity of citizens, fulfilment of civic initiatives, involvement and participation of the society in the activities of voluntary social organizations for group interests, achievement of established goals and production of social good as a result. Representing social interests and doing a social good places in a special position any entity – an individual, a group, a class, a social institute – which meets the requirements of self-organization, mutual assistance and defence of delimited social and civic rights. The integration of support for the non-governmental, non-commercial sector leads to institutionalization in the form of organizations whose tasks are related to broadening the limits of freedom, giving the society a certain delegated authority, engaging the society in the process of social transformation and activity as well as developing social protection. What also emerged was social activity aimed at solving individual focused problems. Participants in this activity function in an informal way and thus remain outside the state's control. The most recognizable actions of the “one problem” movement (движение одной проблемы) included the defense of the Khimki forest in the period 2007–2012 («Движение в защиту Химкинского леса») (188–196).

Another example of social participation are numerous mass civic and social initiatives that have emerged with the access to the Internet. Self-organization of mass civic initiatives – resulting in mechanical unification of traditional spheres of life, achieved with the help of four main interactive groups: work with the citizens' statements and appeals, crowdfunding platforms and sites, voluntary services and civic discussion groups – receives effective help also from the media, social networks, blogs and other online communication tools that in the shortest possible time make it possible to accumulate significant human and financial resources, and to integrate state, business and social resources for the purpose of solving social problems. The adopted strategy of support for the non-governmental, non-commercial sector complies with the norms of international law in the area of EU governance (the White Book), even though they did not include Russia as a non-member state. The decision to implement EU solutions in Russia resulted in the emergence of new institutions (alongside the traditional civil society ones): the state electronic portal Russian Public Initiative (*Российская общественная инициатива – РОИ*), information portals operating in Moscow Active Citizen (*Активный Гражданин*) and Our City (*Наш город*), citizens' forums in the regions of the Russian Federation, institute of the (social) public hearings [*институт общественных (публичных) слушаний*], numerous local discussion platforms, expert councils and working groups operating at the federal executive bodies as well as other websites. Among the new formats, an active role is played by the All-Russia People's Front (*Общероссийский народный фронт*) and Alexei Kudrin's Committee of Civil Initiatives (*Комитет гражданских инициатив*). Similarly to foreign portals of social initiatives, their aim was grassroots civil mobilization; however, in the Russian circumstances, this turned out to be a wishful approach

of both the state and the citizens to this form of activity (197–222). In the Russian society, as in the whole country, there have been changes that necessitated withdrawal from the process of developing the vertical structure of power and supplementing it with the required horizontal links to the authorities of the Russian Federation as well as representatives of the municipal authorities. This, in turn, led establishing closer relations with the non-governmental, non-commercial sector, which in the circumstances of the deteriorating economic situation and increasingly serious social problems proved to be a more professional and effective structure. Therefore the government's attention was clearly redirected towards increasing the participation of Russian citizens in the processes of managing the country. The process of formulating a new strategy on social and state governance, was based on the knowledge of their own experts and social activists as well as on the experience of leaders of individual civil society institutions operating in Russia. As a result of these consultations, it was decided to promote within the framework of modernization the intersectoral partnership model based on consolidated and creative practices and attitudes that constitute the most important technological and valuable resource of civic activity. In these circumstances social consolidation is a guarantee for building the prosperity of the Russian society, *conditio sine qua non* of an innovative breakthrough in the development of the country and the implementation of strategic plans, declared by the state's governing body.

6. Conclusion

The non-governmental, non-commercial sector is an integral part of a social system and co-creates the political system of the Russian state, which, as it has been repeatedly emphasized, undergoes a constant evolutionary process of modernization. The essence of these transformations boils down to the basic issue related to the declared goals and the expected results of the main political actors. With regard to both sectors – the state and the non-governmental one – these goals are divergent, despite partial overlap of the content of some of the demands raised.

Another equally important feature of Russian reality which regards the functioning of the non-governmental, non-commercial sector is the still purely declarative approach to the implementation of democratic principles. Declarations are very important as they shape the direction of the process of state governance. In modern Russia, however, the issue of publically making socio-political declarations brings different results than those assumed by policy-makers and expected by the organizations and citizens themselves. Declarations made by the authorities were followed by actions of quite a limited range, usually at the

federal level. Their presence was to ensure the observers of the Russian political arena of progressive implementation of not only legal solutions but also the real transformation of the internal structures of the state. In practice, progressing transformation in the sphere of socio-political and mental awareness in Russian society, manifested by treating these declarations of policy-makers literally. Still, not entirely believing in the declarations on improvement of state governance, in the situation where there was a possibility of personal participation not at the national level, but at the regional or municipal ones, the citizens and their civil formations undertook actions to increase their real impact on the functioning of local authorities.

Development of the so-called socio-civic model of social participation in socio-political life resulted from reorientation of the mechanisms of state influence on the non-governmental, non-commercial sector. The modal approach of the Russians themselves to the problems of their surrounding reality turned out to be a much more serious reason for this change. Apart from focusing on traditional areas of social activity (social, civic or political), Russians have revealed a tendency to change the vector of civic activity from participation in political parties to involvement and participation in non-political civil associations. This evolution was caused by decrease in the efficiency of functioning of state and municipal institutions, so far occupied with such issues as a precise and correct system of maintaining a certain standard of living as well as the demand of social activists to use the potential hidden in government and civic structures at the local level. As a result, the political participation of civil society has been reduced and its power has been redirected towards cooperation and mutual support in the domain of social life. Awareness of the need to participate has become the engine of transformations in the society, which, together with the strategy of state modernization, also expected involvement of the state, while maintaining partnership relations based on cooperation.

The main scientific objective of the study was to present the specificity of Russian non-governmental, non-commercial sector as a phenomenon of trialistic provenance in the context of a state undergoing the process of transformation without a clearly defined vector.

On the basis of factors characteristic of the non-governmental, non-commercial sector such as 1. the role they can play, 2. the involvement of Russian citizens in the activities of non-governmental, non-commercial organizations, 3. the three-sector sustainable model of a modern state, 4. expectations of different structures towards the tasks that both sides – the governmental and non-governmental one – should fulfil, 5. the role of an individual in the process of shaping or functioning of civil society, 6. typology of organizational and legal forms of non-governmental organizations, it can be stated that its functioning displays particular properties, which made it possible to present a collection of

peculiarities of the functioning of the non-governmental, non-commercial sector in the years 2000–2018. They can be summarized in the way described below.

Firstly, the process of formation of new reality of Russian society after 2000 radically changed the trajectory of the socio-economic and political development of the country. This was undoubtedly due to the emergence of the non-governmental, non-commercial sector; unlike state structures it had diversified foreign and domestic capital as well as some experience in solving social problems and groups of volunteer activists, and thus it became the object of efforts aimed at making this sector fulfil tasks and functions which the state authority's agencies were not able to do. In these circumstances, defining by the legislator defining vital areas of interest in the social sphere and ordering, at least partially, the material and legal basis, turned into the development of a new strategy of action. Since then, the non-governmental, non-commercial sector has been obliged to fulfil the tasks, roles and functions of socially-oriented non-commercial organizations.

Secondly, it should also be noted that a critical view of the situation and the necessity of individual personal involvement resulted in the revival of social and political awareness, which occurred at the moment least expected by the policy-makers. Lowering both the living standards and the feeling of internal security, a significant drop in trust in various institutions of political and social life, and the need for bottom-up mobilization in order to meet basic needs – these factors were exerting stronger influence on the functioning of the political system. The existing methods of state governance turned out to be ineffective; thus the authorities had to find allies in the sphere of business, in the non-commercial sector as well as in the sphere of social participation, which meant the citizens. Striving to work out a *modus vivendi* with both sectors, the state was forced to make concessions. In return for maintaining the dominant position in the political sphere, the policy-makers granted a number of privileges to private entrepreneurs and the non-governmental sector (which embodied the civil society) and offered them a wide range of support forms: material, financial, personnel, information, management. Considerable subsidies were provided for civil society institutions, whose catalogue got bigger owing to institutions set up by the state, such as the Civic Chamber of the Russian Federation and civic chambers in the entities of the Russian Federation, committees and civic councils at ministries, departments and centres of regional and municipal authorities, government-organized non-governmental organizations (GONGOs).

Thirdly, the policy of shaping a submissive and subordinated non-governmental, non-commercial sector of a socially-oriented area of activity was accompanied by the process of increasing pressure on organizations that posed a potential threat to the political sphere (structures specializing in civil control) as well as by the process of systematically cutting off Russian third sector from

foreign sources of funding. A restrictive policy towards all these organizations, potentially recognized as hostile, undesirable or of foreign influence aimed at discrediting them primarily in the eyes of citizens, but also in the international arena. The assumed strategy was not and cannot be implemented as the rulers wish, since in addition to the aforementioned functions of law enforcement, the structures are for the policy-makers a litmus test of not only social moods, but also the position of the state's power structure in the country (this is of particular importance to the oldest non-governmental organizations in Russia, which are of Soviet origin).

Fourthly, since civil society understood as organizations from the non-governmental, non-commercial sector cannot exist completely independently of the state, as it is based on a state foundation, the goal of both sectors is to develop a model of cooperation that would result in a more productive functioning. The cross-sector model of partnership developed in these circumstances, treated as a special type of modern social technology, allows the balance of interests between the business world, non-profit community and the state thanks to being based on the "areas of agreement", and it facilitates the search for compromises despite pluralism and divergences between private, group and administrative interests. This type of interaction is much closer and familiar to the citizens than the policy-makers.

Fifthly, when realizing that the development of modern civil society is through agreement and dialogue, it cannot be forgotten that a developing civil society cannot set itself the goal of destroying or weakening the state power. On the contrary, it needs a state that ensures the development of national interests and whose role is to arbitrate. The quality and diversity of platforms enabling discussion between civil society and the state to a large extent determines the prospects for further development of civil society, which is in fact a guarantee of civil participation.

Sixthly, in the conditions when the state belongs to the so-called the gray zone, and if that state's political system is a blend of democratic and authoritarian elements, the non-governmental, non-commercial sector will also have a hybrid nature, which results in the fact that in the environment where it functions, it takes the form of a specific kind of an enclave of an alternative socio-political order, which leads to the first observation about the violation of *status rerum*.

The diagnosis (carried out as part of this study) of the position of the non-governmental, non-commercial sector in relation to the state structures and the peculiarities of its functioning confirmed the following theses.

- 1. Russian non-governmental, non-commercial sector, operating in the conditions of the omnipotence of political power, managed to remain independent in terms of management, personnel and information policy.**

It was possible thanks to the aid for organizations that showed commitment to

the social projects they promoted. The aid was given by a wide range of state institutions and grant-giving social institutions of state provenance. Naturally, this aid was granted not only to non-commercial organizations and associations, but also targeted at commercial entities which, as part of their business activities, take into account social needs and, in pursuit of their implementation, appoint specific civil society institutions or support the existing ones.

Another entity that received state support in the implementation of pro-social tasks were local self-government units. However, the situation of local institutions and policy-makers was definitely more difficult than in the case of identical institutions and organizations from the social sector at the federal level. Reality quickly verified publicly announced declarations as to the pace, direction and expectations of imposed activities. The central authorities made municipal authorities at various levels responsible for the implementation of the modernized strategy of state management. In the face of underinvestment, a decrease of public confidence in public officials, and major socio-economic difficulties, local government authorities were forced to seek partners in both commercial and non-governmental sectors. The success of these efforts resulted primarily from the personal involvement of individual local officials in the implementation of pro-social projects. Those officials often performed many roles in this process: besides being entrepreneurs or members of municipal authorities, they also led or co-created a non-governmental structure in the field. One person could embody the three-sector synergy of administration, drawing knowledge and resources from all three sources. Such a model began to function already in the 1990s and was also applied in the twenty-first century. In Russian reality, the cases of such people, called "centres", were not exceptions, but from the point of view of the functioning of the non-governmental, non-commercial sector, it can undoubtedly be regarded as a peculiarity that does not translate into the experience of other states.

2. **Russian non-governmental, non-commercial sector, operating in the conditions of an authoritarian, unconsolidated state, is subject to similar transformation processes as the state and society, as it is a living social tissue.** Depending on the current vector of internal policy and the declared political purpose, the implemented strategy of management directly translates into the functions and tasks that the organizations from the third sector undertake to fulfil. The current regime is characterized not only by treating the political sphere as reserved for the ruling elite, but also by a clearly defined area of interest in other spheres – of course, if it generates certain benefits for the policy-makers. In this way, seeking to maintain control over non-governmental, non-commercial sectors, Russian authorities pointed to the sector of social services as the one that meets the hopes placed

in it. As a consequence of particular governance of financial, material and management preferences, personnel or information support was offered to socially-oriented, non-commercial organizations SO NKO and to community foundations. Due to such strategy, there was a real possibility to realize the tasks aimed at satisfying social needs. From the perspective of the rulers, this had a positive social reception, directly affecting the perception of the functioning of the state itself with regard to its effectiveness in management. However, contrary to the expectations, it turned out that the transformations taking place at the bottom are not without impact on the system model itself, which is characterized by hybridity of solutions and which undergoes permanent transformation. Social pressure, as well as transformations taking place outside the environment of the political system, force its structure to adapt to the changing conditions.

3. **The hegemonic position of the policy-making centre is weakened as a result of the ongoing transformations; there are problems with which the structure of power itself cannot cope.** The aforementioned social pressure originates not only from the citizens themselves, but is also generated by individual elements of the system: individuals (citizens), social groups (nations, classes, layers, socio-professional groups), organizations and institutions, including political parties, state authorities, pressure groups, and non-governmental organizations. Each of these structures generates certain interests which, as mentioned before, remain very often in conflict with each other. In addition to state structures, the listed elements of the system occur not only in the role of environments articulating these needs, but they also aggregate them. Since skillful management of this process in the case of social consensus leads to an increase in the efficiency of the functioning of a system, which in turn translates into quality of management, at this stage the dominant position of the executive power structure proved impossible to maintain.
4. **Along with the ongoing transformation of the socio-economic sphere of Russian society, the current strategy of state development based on the model of state management is being redefined.** It is replaced by the mechanisms of management based on social and state administration practices. This model assumed development and modernization of institutions and mechanisms of management through establishing partner relations in the fields of introducing effective procedures of realizing social interests (based on research and spreading information about the best practices that are used); of organizing and extending public participation; of coordination of intergroup relations, etc. Due to the synergistic effect resulting from the emphasized incorporation of the principles and methods of cross-sectoral partnership and public policy in the processes of preparing and making decisions as well as their later implementation, it was possible to realize in

individual municipalities and regions of the Russian Federation some of the promoted social programmes.

This strategy also refers to the concept of public policy, which introduces entirely new patterns of cooperation between the three (state, private and non-commercial) sectors. On the basis of local experience, Russian researchers supplemented it with the fourth element – expert groups coming from academic and scientific environment, which replaced the previously existing think tanks. The task of expert groups comes down to the preparation of independent expert opinions referring to the broadly understood administration zone; at the same time, they are to serve as a kind of link in the tripartite concept of a modern Russian state. The idea of establishing at the beginning of the new century think tanks – and then, after exhausting their potential, professional expert groups – resulted from the interests of the representatives of the intellectual elite of the Russian Federation, who in this way understand their commitment to the domain of state management. They can also be an intellectual background for each participant of the socio-political and economic life of the country. Because of this, also the policy-makers started to look more closely at this socio-professional group, regarding it as a group of interest or pressure, one which should be won over for the benefit of the rulers. Instruments that motivate scientific and academic circles do not differ from the ones practiced so far; however, the stake is higher – it is “the fight for the rule over people’s hearts and minds”. Thus it is recommended to have scholars under control and in case of unforeseen complications – make an effective intervention.

5. **The factor determining the processes of modernization in the Russian state is paradoxically not the centre of power, but a man – a citizen – an entity more and more aware of its rights and obligations, who expects the same from the authorities and claims the right to independently assess how they function, as well as to exercise social and civil control over the process of state management.** This happens on the basis of declared, but first of all, implemented pro-social projects, with particular regard to the issues such as efficiency and effectiveness of given authority bodies at individual levels. What serves as a source of information about such activities are not only traditional media, e.g. radio or television, but also the Internet, which still cannot be controlled by Russian authorities. The same strategy of civil participation refers to those domains in which the effectiveness and efficiency of the state’s structures leaves much to be desired. The danger which such uncontrolled mobilization may generate was realized primarily due to the activity of one of the opponents of the current ruling system – Alexei Navalny, who runs his blog. Making full use of his rights, he began to publicly demand their respecting by the relevant legal institutions, which drew attention to the activities of the state’s agencies at various levels.

In these circumstances, a new pro-social model for the development of Russian third sector began to form. This model can be characterized by dominance of internal driving forces, a wide range of non-commercial goals and forms, sufficiently peaceful co-existence of opposing ideologies, a spread of ideologically neutral initiatives, and co-existence and gradual convergence of different organizational cultures.

The currently functioning model of the non-governmental, non-commercial sector is one of the main pillars of the modern Russian state. The leaders of all countries in the world reckon with the functions and tasks performed by the third sector, regardless of the political system or model. This conclusion also applies to the Russian Federation. Thanks to the third sector, the state can evolve internally in an evolutionary way, but there is no doubt that as a carrier of universal democratic values, the social sector is constantly subject to in-depth functional analysis, and, on the other hand, it is an object of interest and desire of Russian citizens. Despite numerous objections, they declare in an unambiguous manner the necessity of its implementation in Russian reality as a guarantor of political, economic and social stability and irreversibility of the processes of modernization, whose vector is oriented towards progress and modernization, not fossilization of *status rerum*.

Неправительственный некоммерческий сектор в России в 2000–2018 гг. Особенности функционирования

(Числа в скобках после абзаца относятся к номерам примечаний в польском тексте)

1. Вступление

Основной целью предлагаемого вашему вниманию исследования является экспонирование специфики российского некоммерческого сектора как феномена триалистической провененции в условиях трансформирующегося государства без явно заданного вектора этих изменений. Трансформациям, процессам, которые продолжаются уже более 30 лет, сопутствует положение, при котором власть, государство стараются сохранить максимальный контроль во всех аспектах общественно-политической и частной жизни граждан. Эта тенденция, укрепленная прошлым опытом, практически никем не ставится под сомнение. Такое положение сохраняется даже в эпоху видимой смены многих тенденций, 90-х годов XX века (1–2).

Кроме европейской традиции низовой активности и предприимчивости некоммерческого сектора, наиболее его распространенной концепцией является классическое определение организаций *non-profit* т.е. некоммерческого сектора, отражающее американскую традицию концептуализации третьего сектора. Поскольку именно эта традиция во многом заимствована российской реальностью, обращение к ней вполне оправдано. Некоммерческий сектор создают организации, которые, принимая во внимание имеющиеся у них финансовые ресурсы, и их мотивацию заниматься таким видом деятельности. Они и саму деятельность, воспринимают в большей или меньшей степени в неэкономических категориях. Вот атрибуты которые, включают следующие формации: а) являются формальными или неофициальными, то есть в определенной степени институционализированными,

это также означает, что они обладают правосубъектностью; б) являются частными институциями, которые отделены от государства и организаций, непосредственно связанных с государственными институтами; в) независимы в том смысле, что сами должны определять базовые правила своих действий, независимо от органов компетентных принимать решения; г) не ставят целью распределение дохода между своими членами и руководством а декларируют необходимость прежде всего достижения поставленной цели; д) в их деятельности должны участвовать добровольцы и меценаты, членство в них является добровольным (3–5).

Опыт российского третьего сектора – абсолютно не сводится к копированию опыта европейских стран. Он появился гораздо позже, является своеобразной попыткой, из-за исторической специфики социально-экономического развития общества и внутриполитических условий, перенести на российскую почву чужой опыт. Концепция некоммерческого сектора, воспринимаемого через призму экономики, а следовательно, эффективности и действенности государственного управления, стала элементом стратегии только в результате болезненно ощутимых долгосрочных последствий обоих экономических кризисов (1998, 2008), которые потрясли социально-экономические основы общества и государства. В результате этих обстоятельств повысился интерес к мировым и европейским традициям. Такая практика существовала и в более ранние периоды государственности (Иван Грозный, Петр). Смена вектора управления с государственного на социально-государственный стала следствием определения децидентами ключевых областей активности, в которых деятельность сектора была не только желаемой, но прежде всего необходимой. Эти области включены в категорию социально-ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО). В их рамках, создающие этот социально-ориентированный сектор, некоммерческие организации, такие как: потребительские кооперативы, ассоциации, общества и социальные фонды, особенно региональные и местные, приобрели характер «социальных предприятий», действующих скорее для пользы членов или более широких слоев сообществ, чем для максимизации прибыли инвесторов. С этой точки зрения общественное воздействие социальных предпринимательств (которые обычно являются организациями *non-profit*) на общество является не только следствием или побочным эффектом их экономической деятельности, но также и прежде всего их основополагающей мотивацией. Организации, ориентированные на социальную деятельность, оказались в группе привилегированных и, таким образом, поддерживаемых государством учреждений, поскольку, выполняя служебные функции (*service*) для общественности или для их собственных членов, они создавали пространство для работы на добровольных началах (*voluntary work*). Напротив, правозащитные организации

(*advocacy*) находятся в другом положении, являясь голосом гражданского общества по отношению к институту власти. Они создают общественное пространство для активной добровольной деятельности (*voluntary action*), и из-за того, что они обладают некой автономией и предоставляют услуги в форме улучшения функционирования «каналов влияния» часто воспринимаются властями как «враждебные» (6–7).

Уникальность организации российской социальной реальности детерминирует несоответствие между потребностями граждан и формально запроектированной институциональной структурой, созданной для удовлетворения этих потребностей. Суть этого несоответствия отражает основные противоречия, характеризующие взаимоотношения власти и общества в России. В его рамках прослеживаются тенденции с обеих сторон по избирательному применению закона, как и стремление восстановления государственного контроля над институтами, которые «ускользнули» из-под него в результате событий второй половины 80-ых и 90-ых годов. Програмным ключом оказалась объявленная в 2000 году модернизация, которая фактически означала стабилизацию структуры власти посредством ее централизации, а не как этого ожидалось демократизации (8–10).

Своеобразие феномена функционирования в России в начале XXI века некоммерческого сектора напрямую связано с такими явлениями, как «типичность» и «особенность», которые, рассматривая мир с точки зрения порядка, нормальности, обыденности, хаоса, аномалии и отчужденности, подчеркивают выступающие в них «очевидности», «обыденности» или «особенности» (11–13). Принимая во внимание тот факт, что организации третьего сектора, являющиеся одним из ключевых элементов политической системы, подвержены тем же преобразованиям, что и сама система, как и само общество, идея включения их в концепцию четырех измерений социальных структур при ссылке на вышеуказанные категории различий находит логическое обоснование. Основываясь на ней возможно указать не только специфику нормативных структур социальной жизни (правил действий), коллективного или общественного сознания (убеждения, взгляды), доступа к ресурсам и конкретным товарам как результат социальных интересов (привилегий и ущемлений) или взаимных интеракций между субъектами, но и, прежде всего, ее можно использовать для диагностики того, что на самом деле представляют собой эти «особенности» и «обыденности», составляющие имманентную часть социальной системы (14–21).

Предполагая, что российский некоммерческий сектор создают социальные структуры, которые могут быть описаны с помощью теоретических последовательных понятий, таких как: «социальная организация» – «*non profit* организация» – «некоммерческая организация» – «неправитель-

ственная организация» – «организация третьего сектора» – «организация негосударственного сектора», можно сказать, что они описывают формацию, которая: 1. не является частью государственного аппарата, даже если может получить или постоянно получает поддержку из государственных источников; 2. не может на законных основаниях распределять прибыль между владельцами или другими лицами, контролирующими организацию, то есть членами, акционерами, учредителями, работниками или членами органов (*non distribution constraint*); 3. имеет структуру и характеризуется регулярностью в своей деятельности, независимо от того, является ли она формализованной и имеет ли устав, или является неформальным объединением. Зарегистрирована или не зарегистрирована в соответствии с законом; 4. является добровольной с точки зрения членства; 5. не стремится к власти; 6. характеризуется самоуправлением; 7. коллегиальностью; 8. распределяет возможные излишки в уставных целях (*not-for-profit* организация). Вышеупомянутая дефиниция, операционно-структурно разработанная в ходе международных исследований некоммерческого сектора, должна быть дополнена функциональным подходом, который обращает внимание на разделение задач в обществе между различными организационными формами, принимая трехсекторное определение государства.

Эта триалистическая концепция государства, наряду с принципами конституционного права, закона о преференциях и закона о коммерческой деятельности, подразумевает, что границы между государственным, коммерческим и неправительственным секторами должны влиять на разделение задач. Вышеуказанные нормативные акты объединяет закон о государственном надзоре, наличие которого имеет решающее значение, поскольку он представляет собой механизм, который может обеспечить эффективность любого типа публичного права, регулирующего третий сектор (22–26).

Такой подход к функциональности некоммерческого сектора приводит к анализу институционализированных гражданских инициатив, которые не имеют цели получения власти или участия в политической игре, но существуют для того, чтобы – в первую очередь решать социальные проблемы, которые государство не может решить или не участвует в их решении, и, во-вторых, для того, чтобы ввести в публичный дискурс такую интерпретацию социального мира, которая близка всем членам конкретной неправительственной некоммерческой организации. На этом основании утверждение о необходимости возникновения низового, независимого от власти, гражданского общества, эманацией которого является неправительственный некоммерческий сектор, означает согласие на функционирование добровольной самоорганизации членов

общества в России, которые объединяются и соединяются для реализации и удовлетворения общих потребностей и интересов. С этой точки зрения, государственная власть является инструментом руководства (контроля) обществом, для которого характерно доверие к специальному институционализированному и легальному аппарату принуждения и насилия. В таком случае мы имеем дело, с одной стороны, с системой самоорганизации с горизонтальными социальными связями между членами общества, и с другой с иерархической системой с вертикальными социальными связями. Построенное таким образом дефиниционное поле гражданского общества, позволяет глубже осмыслить феномен его функциональности в условиях трансформирующегося государства с неопределенным, достаточно ясно выраженным вектором трансформации в сторону полиархии или авторитаризма. Особенности функционирования гражданского общества в условиях авторитарного государства, которым, несомненно, является современная Россия, позволяют выявить особенности не только политической системы, но и уникальность негосударственного некоммерческого сектора (27–28).

Вопрос уникальности некоммерческого сектора может быть рассмотрен с помощью системного анализа. Теоретический контекст для этого метода создает новый институционализм, называемый также неоинституционализмом. В свою очередь, институциональный анализ связан с такими теориями, как системные изменения, неокорпоратизм и теория участия или политической партиципации. Модели, определяющие концептуальные рамки для таких явлений, как теория групп – интереса/влияния и метаполитика, – с точки зрения гражданских форм участия, – оказались незаменимыми. Упомянутые здесь методы и позиции свидетельствуют о сложности представленной темы и многогранном характере проблемы, эксплоративное поле которой требует использования методов глубокого проникновения и исследования, искусной техники и исследовательских инструментов многих смежных дисциплин.

Теоретическим обоснованием, являющимся основой для рассмотрения особенностей функционирования некоммерческого сектора, рассматриваемого как отдельная социальная подсистема внутри политической системы в России в 2000–2018 годах, является неоинституциональное направление (155–157), в рамках которого системный анализ является удобным инструментом для научных исследований. Поскольку система элементов, имеющих определенную структуру, внутренне организованную в единую систему, считается политической системой, ее можно рассматривать как синергию взаимодействующих элементов, которые намеренно ориентированы в единое целое. Эти элементы, создают систему, характеризующуюся наличием специфических, присущих только

им атрибутов, вступающих в определенные реляции. Таким образом, исследование было посвящено роли некоммерческой системы как одного из основных факторов, формирующих модель государственного управления.

Системный метод находит свое применение в изучении функций, выполняемых всеми тремя секторами в отношении реализации стратегий публичной политики. При этом необходимо подчеркнуть, что третьим элементом наряду с государством и социальным сектором не является мир бизнеса, а это среда экспертов. Разумеется, ни в коем случае мы не имеем дела с исключением второго сектора – частного из концепции функционирования государства, а лишь с модификацией самой концепции. Наряду с первым сектором – государственным, вторым – коммерческим, третьим – общественным, весомым, сопоставимым с другими сегментами современного российского государства в XXI веке, является экспертный сектор. Выясняя вопрос о трехсекторной синергии в области сотрудничества для современного социально-политического управления, российские исследователи выявляют необходимость включения сообществ специалистов и экспертов в структуру, формирующую российские реалии. Это обосновывается прагматическими соображениями. Используя системно-функциональный подход, необходимо ориентироваться на концепцию «входа» и «выхода» системы, и на этой основе справедливо анализировать процесс участия членов некоммерческого сектора в широко понимаемом процессе принятия решений государством. Этот подход, подтвержденный с одной стороны практикой, свидетельствует о смелости и решимости активистов, общественных деятелей, вовлеченных в деятельность многочисленных общественных объединений. Он доказывает эффективность их лоббирования, как и влияния на местах, однако, с другой стороны, одновременно ведет к пониманию и осознанию поверхностных претензий и надежд представителей интеллектуального среднего класса городских университетских центров быть партнером власти. Этот аспект общественно-политической жизни необходимо включать в исследовательский процесс, используя его для диагностики не только в системном, но и историческом методе. Истоки этих социальных ожиданий связаны с временными периодами перестройки, и эпохи Б. Н. Ельцина. Примером таких форм самоорганизации академических сообществ, являются институты, объединившие экспертов-медиаторов. Так называемые фабрики мысли или мозговые тресты (мозговые центры). Профессиональные консалтинговые объединения, деятельность которых подтверждает тезис о перманентной трансформации российского общества, независимо от актуального вектора внутренней политики и политического режима (158–160).

Анализ некоммерческого сектора был бы неполным без ссылки на концептуальную основу теории системных изменений, которая представляет собой интересное решение в контексте стратегии модернизации государства в духе вызовов XXI века. Объявленные в 2000 году новым лидером российского государства Владимиром Путиным они сильно изменили рассматриваемую нами картину. В то же время нужно обратить внимание на тот факт, что модернизация определяется как многоаспектный процесс перехода от традиционного к современному обществу. Она происходит на социально-экономическом, культурном и политическом уровнях с использованием таких инструментов, как: индустриализация, урбанизация, образование, технологический и организационный прогресс. Однако, в России под модернизацией понимается нечто другое. Целью новой правящей элиты была не реализация постулатов модернизации, а поддержание существующей реальности при постоянном усилении исполнительной власти. Централизация структур государственного управления привела к политической стабилизации элит и социальных групп, а также выдвижению на ведущие позиции связанных с президентом – служб безопасности, силовиков, экономических институтов, имеющих стратегическое значение для государства. На практике вертикальная структура власти укрепилась, стала *de facto* жестким корсетом, поддерживающим в почти неизменной форме модель сильной президентской власти. С другой стороны, уход от ранее заявленных и нынче лишь в пропагандистских целях поддерживаемых тенденций демократизации превратился в собственную концепцию развития демократии – так называемую «современную демократию» (161–163).

Неэффективность государственных структур, нежелание и неспособность преодолеть стагнацию, в которой оказалась Россия, вынудила децидентов, изменить отношение к двум другим секторам. Таким образом, была начата конструктивная подготовка к созданию новой концепции управления, которая должна была основываться на трехсекторном сотрудничестве: государство + бизнес и по остаточному принципу гражданское общество.

Тем не менее, здесь проявляется постоянная особенность российской внутренней политики: это использование существующих на Западе концепций, стратегий, опыта и практики, а также программ и их прививка, т.е. адаптация насколько это возможно, на русскую почву. Так было и в этом случае. Изменение стратегии управления интерпретировалось использованием концепции публичной политики, которая, хотя и тесно связана с демократической политической системой, сводится к организованной деятельности политических акторов (политических партий, общественных объединений, правительства и т.д.) для решения определенным образом социальных проблем. Это, в свою очередь, является прямой ссылкой на

другой подход – неокорпоратизм, который, включая российский некоммерческий сектор в теорию гражданского общества, позволяет исследовать его функциональность (164–165).

Другими словами, все политические акторы, представляющие конкретные сектора, рассматриваются как своего рода «корпорации», стремящиеся получить доступ к процессу принятия решений. Процесс предоставления привилегированного положения определенным социальным группам и группам интересов, децидентами, приводит к формированию институционализированной системы связей между группами интересов и властью. Стороны стремятся построить стабильные механизмы и процедуры сотрудничества в процессе создания и реализации публичной политики. Выражением концентрации является создание закрытой формы проведения политических торгов, именуемых трипартизмом. Это конфигурация институций и агенд, представляющих власть, государственные профсоюзы (независимые в РФ практически отсутствуют, или находятся в зародышном состоянии) и некоммерческий сектор, и/или предпринимателей. В этих рамках проводятся консультации и тендеры, особенно касающиеся социально-экономической политики государства (например, вопросы заработной платы, цен, страхования, пособий, политики в области доходов) (166).

Концепция трипартизма и ее применение в теории публичной политики с учетом неокорпоративного подхода в современной России, демонстрирует эффективность как на уровне международного сотрудничества, так и внутренней политики. Организованная децидентами, адаптация ее предложений и имплементация разработанных ею решений на российской почве стимулирует различные сферы социальной, экономической и политической жизни государства, создавая динамичный процесс общественного оживления. Граждане, мотивированные различными стимулами, с оптимизмом решаются участвовать в процессах модернизации и повышения функциональности, что способствует увеличению эффективности государственных структур. Прежде всего на местном и региональном уровнях. Все решительнее звучат требования, чтобы дециденты различных уровней относились к ним как к равным партнерам. Государственные органы, в свою очередь, исходя из собственных интересов, позаботятся о том, чтобы граждане активнее формировали различного рода организации так или иначе контролируемые властью. Является это и псевдо созданием «снизу» или вовлечением в участие в формировании организованных сверху властью псевдо институции гражданского общества. При этом сохраняется точка зрения децидентов, они были легко контролируемы как снизу, так и сверху. Кроме того, основываясь на принципе конкурентноспособности запускаются конкретные

процессы между отдельными социальными группами в соревновании по предоставлению социальных услуг и выполнению поставленных задач. Так привилегированные негосударственные организации, опекаемые властью, стали социально ориентированными некоммерческими организациями – СО НКО. В обмен на выполнение просоциальных функций и *de facto* замещение государства, этим некоммерческим организациям были предоставлены многочисленные привилегии, государственная помощь, финансирование и различная поддержка.

Одна из концепций, которая находит применение в процессе экспланации некоммерческого сектора с точки зрения его особенностей, несомненно, является теория групп, также называемая теорией социальных групп или теорией общества. Хотя в этой работе данный аспект не является основным инструментом исследования, вполне разумно сослаться на него в свете российской действительности. Сильные связи, существующие в теории и в практике подобных групп, особенно с точки зрения групп интересов и влияния (давления) с неокорпоративной концепцией, указывают на ее жизнеспособность и высокую популярность в стране с поверхностно интеризированными демократическими ценностями. Концептуализация некоммерческого сектора как «корпоративного социально ориентированного в группах интересов и/или давления» предоставила возможность российским децидентам разрабатывать такую политическую стратегию в области государственного управления, которая в результате синергии может принести власти желаемые результаты. Следовательно, возрастание интереса к группам приводит к навязыванию им определенных ролей, которые они должны выполнять в политическом поле. Первое, и возможно главное: как субъекты политики (участники публичной политики) они могут модифицировать или инициировать процессы, которые важны для общества и политической системы в целом. Второе: они являются опорой и ресурсом для политической элиты. Третье: они являются определенной гарантией стабильности политических систем. Четвертое: они прямо или косвенно могут участвовать в процессе выработки «стратегических», тактических и оперативных решений. Пятое: они частично формируют внутреннюю структуру власти. Пытаются оказывать влияние на доминирующие позиции и роли, определенных индивидов или групп при принятии решений внутреннего и внешнего характера, и таким образом создают определенные связи, а также символы, ритуалы (167). Все указанные функции и соответствующие им задачи, остаются в согласии с декларированными целями, миссией, и осуществляются некоммерческими организациями в Российской Федерации. Второстепенную позицию в этом случае занимают следующие вопросы: процесс создания сверху или снизу, учредители (физические или юридические лица), регистрация

в соответствии с законами или невозможность таковой, источники финансирования и управления активами организации, область и профиль деятельности. Приспосабливаясь к политическим реалиям российского государства, они часто вынуждены выступать в роли «почти» государственных структур. Зачастую не только поддерживая, но *de facto* замещая или создавая прикрытые последним. На практике они становятся подрядчиками в рамках решения задач связанных с выполнением социально-значимых обязанностей государства. Данное, в свою очередь, подтверждает тезис о необходимости поддержания баланса между государством, бизнесом и некоммерческим сектором, поскольку только такой триалистический подход гарантирует не только стабильность, но и определяет развитие государства. Последней, довольно важной концепцией с точки зрения изучения особенностей российского негосударственного сектора является теория участия, которая была диагностирована в категориях политической партиципации. Анализируя масштабы и уровни политической партиципации граждан, приведем две формы гражданского участия. Антиполитика, которая описывает вопросы политики и «социальной самообороны» под лозунгами преодоления политики как таковой. С другой стороны, метаполитика – это деятельность во имя социального контроля и регулирования условий для осуществления политики, соблюдения правил политической игры и прав участников, подчинения целей и задач политики высшим моральным стандартам, человеческим ценностям. В список гражданских форм метаполитики могут быть включены каталогизированные Джинном Шарпом и ранее упомянутые формы гражданского неповиновения, а также инициированные снизу действия, сфера деятельности которых не индивидуальная, а общечеловеческая и имеет глубоко гуманистический источник (например, правозащитные движения, метаполитическая рефлексия интеллектуалов и т.д.). Институциональные формы метаполитики, такие как уполномоченный по правам человека – Омбудсмен, конституционная судебная система, контрольная функция средств массовой информации и т.д. (168–170) российские дециденты дополнили специфическими решениями, такими как Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты регионов, общественные комитеты и общественные советы, действующие в министерствах, департаментах и в службах как на федеральном, так и на региональных и муниципальных уровнях. Возможность участия в них тех или иных представителей общественного сектора является формой государственного поощрения и поддержки и всячески подталкивает и отдельных граждан и организации в целом к подчинению, сотрудничеству с властью. Таким образом, институциональные формы партиципации формируют так называемые «институты гражданского общества» наряду с некоммерческим сектором в России.

Представленное исследование состоит из шести частей:

ВВЕДЕНИЕ: Общий предметный анализ исследования неправительственного некоммерческого сектора в России в 2000–2018 годах и особенностей его функционирования.

ПЕРВАЯ ГЛАВА: Представляет собой теоретическую основу для рассматриваемых в исследовании вопросов: гражданская партиципация, гражданское общество или публичная политика. Обращается внимание на структурные детерминанты функционирования некоммерческого сектора как института гражданского общества в Российской Федерации.

ВТОРАЯ ГЛАВА: В монографии посвящена исследованию особенностей дефиниционного поля выбора организационно-правовых форм с учетом законодательства Российской Федерации. С приведением правовых характеристик организаций некоммерческого сектора.

ТРЕТЬЯ ГЛАВА: Посвящена вопросам правовых основ сотрудничества, предпосылок, препятствующих развитию сотрудничества по линии некоммерческого сектора и государства, а также модели взаимодействия государства и неправительственного некоммерческого сектора. Дан анализ сущности функционирования российского государства, внимание которого сосредоточено на приоритетном взаимодействии с индивидом, общества и государства, поскольку от социальной структуры, от правового статуса организации общественной жизни во многом зависит степень реализации этого приоритета.

ЧЕТВЕРТАЯ ГЛАВА: Задумана как практический диагноз, по мере возможностей, существующих правил сотрудничества. В том числе сотрудничества в создании публичной политики. Сотрудничества в реализации задач публичной политики. Инфраструктуры сотрудничества и создания условий для социальной активности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: Является последним неотъемлемым элементом представленного исследования. В нём дана переоценка не только конкретных условий сотрудничества между государственным, коммерческим и неправительственным, некоммерческим секторами в стране с гибридной политической системой. Классификация особенностей его функционирования в российской действительности в 2000–2018 годах.

Подводя итог работы, обращается внимание на пять основных проблем исследования. Служат они конкретизации **основной исследовательской цели, направленной на аппроксимацию специфики российского неправительственного, некоммерческого сектора как феномена с триалистичным характером в условиях трансформирующегося государства без четко определенного вектора этих изменений.**

Наиболее важными проблемами исследования являются представленные ниже:

- а) Воспроизводство процесса эволюции концепции гражданской партиципации в ситуации, когда государство находится в процессе трансформации с неясно выраженным вектором модернизации;
- б) Воспроизведение процесса создания материально-правовой базы, новеллизация которой напрямую зависит от политической воли децидентов, а также от условий внутривполитической сцены;
- в) Характеристика и каталогизация организационно-правовых форм, разрешенных российским законодательством, в соответствии с которым могут работать некоммерческие организации;
- г) Упорядочение возможных форм сотрудничества между первым сектором, олицетворяемым государством, вторым сектором, эманацией которого является мир бизнеса, и третьим сектором, созданным неправительственными организациями;
- д) Построение российского варианта сотрудничества государства и неправительственного некоммерческого сектора с учетом меняющейся внутренней реальности российского государства и общества.

2. Организации некоммерческого сектора как субъект гражданского общества. От принципа гражданского участия к публичной политике

Некоммерческий сектор (также называемый институтом гражданского общества) как часть политической системы, созданный гражданами и социальными группами граждан в результате деятельности *pro publico bono*, определяется многими терминами как международными (англоязычными), так и российскими (1). Предпринятые законодательные попытки упорядочения существующих в России институтов гражданского общества с точки зрения допустимых организационно-правовых форм, структуры собственности, учредительных правил, прав и обязанностей самой организации, ее членов и участников, форм участия (закрытого или открытого, индивидуального или коллективного членства), допустимых форм реорганизации или отчетности в вопросах собственности и источников финансирования (2–5) завершились официальным введением в российское законодательство термина «неправительственный некоммерческий сектор» (некоммерческая неправительственная организация). Правовой основой для этого стал Указ Президента РФ от 3 апреля 2017 года о гарантировании государственной поддержки некоммерческим негосударственным организациям, направленным на построение гражданского общества. Под **неправительственной некоммерческой организацией** понимается

прежде всего формация, которая участвует в построении гражданского общества. Реализует как социально-ориентированные проекты, так и проекты, связанные с защитой прав и свобод человека и гражданина (пункт 1). В поле деятельности организаций некоммерческого сектора, можно найти эnumerативно указанные области, в партиципации которых будут участвовать государственные структуры, оказывая им поддержку в следующих областях: общественные услуги и защита граждан; защита здоровья граждан, пропаганда здорового образа жизни; помощь для семьи, материнства; для молодежных проектов, реализация которых включает в себя действия, указанные в ст. 31-1 федерального закона о некоммерческих организациях; для проектов в области науки, образования, просвещения и в области культуры и искусства, сохранения исторической памяти; защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав заключенных; охрана окружающей среды и животных; укрепление межэтнической и межконфессиональной гармонии и диалога; развитие народной дипломатии, содействие правам и поддержание контактов с соотечественниками проживающими за пределами государственных границ РФ; развитие институтов гражданского общества (пункт 3). Следует отметить, что спектр вопросов, возложенных на организации президентским указом, очень широк. Поразительно, что такой же *volumen* был передан социально ориентированным некоммерческим организациям (так называемым СО НКО) в Законе о НКО, которые благодаря привилегированному положению по отношению к другим общественным образованиям пользуются гораздо большей поддержкой со стороны государственных учреждений (6–8).

Принятая в российской реальности номенклатура, относящаяся к некоммерческому сектору, берет свое начало в международной номенклатуре, получая тем самым дополнительную легитимизацию с точки зрения международного права (9–23). Постоянно создаваемые следующие таксономии некоммерческого сектора, доказывают, что гражданское общество находится в орбите интересов как правящих групп, так и всех тех групп, которые были ориентированы на повышение эффективности государственного управления посредством его подлинной модернизации. Следовательно, государственная поддержка некоммерческого сектора как важнейшего компонента гражданского общества на сегодняшний день является декларируемой необходимостью (24–26).

Законодательство Российской Федерации в области гарантий основных прав и свобод полностью соответствует применяемым нормам международного права. Важным положением является пункт, предусматривающий верховенство норм международного права над отечественным в ситуации конфликта между ними. Это позволяет признать российское государство равноправным партнером в области широкого международного сотрудни-

чества в различных областях взаимодействия (28–37). О том, что признание на международной арене для России всегда было важным вопросом, свидетельствуют первые правовые акты, изданные в эпоху «перестройки», еще во время существования Советского Союза, начиная с середины 80-х годов XX века. Кульминационным достижением этого процесса, гарантирующим многочисленные права граждан, в том числе свободу объединений, создания ассоциаций, регулирующие принципы социального и политического участия, было признание властями уже Российской Федерации 3 августа 1992 года всех существующих законодательных решений, регулирующих отношения между гражданами и властью, определяющих их социальную активность. В российском законодательстве **3 августа 1992 года считается официальным «днем рождения» некоммерческих негосударственных организаций** (38–42).

В основе такого юридического определения гражданской партиципации лежали многочисленные правовые акты, изданные властями на разных уровнях. Благодаря им были разработаны механизмы социального участия, вертикальные и горизонтальные взаимосвязи, при неограниченном использовании работ классиков. Разумеется, кодификации гражданского законодательства, начатой в 1994 году, предшествовало принятие путем референдума в декабре 1993 года первой демократической Конституции Российской Федерации. Поправка возродила частное право, создав правовую основу для современной экономики и эффективного функционирования в эпоху вызовов наступившего XXI века. К сожалению, оказалось, что особая процедура (в частности добавление новых субъектов гражданского права к уже существующим некоммерческим организациям) в сфере регулирования функционирования некоммерческого сектора привела к неоправданному увеличению числа форм, типов, видов некоммерческих организаций. Существующее разнообразие не составляет единой системы. Эта проблема была частично решена в 2014 году, новеллизацией Гражданского кодекса Российской Федерации (43–62).

Особенностью российской действительности после 1991 года является факт, что Россия остается в группе государств так называемых «серой зоны». Это означает, что в ее системе есть как решения, характерные для демократии, так и для авторитаризма. Процесс, начатый в 1989 году на территории стран Варшавского договора, а затем распространившийся на постсоветские страны, привел к таким политическим, экономическим, социальным и культурным изменениям, результатом которых стала демократизация и возвращение независимости этих стран. Все еще находясь в состоянии постоянной трансформации, Российская Федерация, несмотря на возвращение к формированию авторитарного режима после 2000 года в неконсолидированном варианте, по крайней мере в первое десятилетие XXI века принимала активное участие в работе международных органов,

цель которых заключалась в разработке новой стратегии государственного управления в соответствии с практикой надлежащего управления – *good governance*. В «Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций», которая была разработана участниками Саммита тысячелетия в сентябре 2000 года, содержалось 8 дезидератов, относящихся к целям, которые участники обязуются как во всем мире, так и в своей собственной стране реализовать в течение последующих 15 лет (2000–2015). Эта ориентация на реализацию просоциальных задач, обязывала выполнять ее не только государственными или частными структурами, но и в первую очередь подчеркивала важность участия в этом процессе некоммерческого сектора. Таким образом, гарантии, предоставленные ООН организациям неправительственного сектора, стали частью предлагаемой стратегии модернизации государства согласно убеждению в необходимости укрепления вертикальной структуры власти в стране как *remedium* решения проблем «мучающих» Россию (63–73).

В этой ситуации, не только под влиянием внешних условий, но и внутренних дискуссий о существовании гражданского общества в России, многие исследователи, разрабатывая собственный вариант этого феномена, вспомнили или, другими словами, «заново открыли» в российской общественности традиционное восприятие «гражданского общества». Учитывая как республиканскую традицию, так и либеральную, и прежде всего современные концепции «глобального гражданского общества», принятые в западной политической мысли, российские исследователи, прежде всего, обратили внимание на феномен гражданского общества, рождающийся в начале формирования современного государства, от Древней Руси до наших дней. Эти «процедуры» должны были помочь найти ключ к оптимальному развитию современного российского государства, что дало бы возможность использовать как западную, так и с отечественную традицию. Результатом выбранной таким образом стратегии было бы повышение эффективности государственного управления, в котором создается возможность участия представителей гражданского общества. К сожалению, неконсолидированная демократизация российского государства показала проблемы связанные с несовместимостью парадигмы демократической трансформации, свидетельством чего является так называемая дефектная демократия (*defective democracies*). Россию, как страну с неопределенным вектором трансформации, находящуюся на переходном этапе, временные границы которого невозможно прогнозировать, необходимо рассматривать с учетом двух позиций, определяемых отношением к гражданскому обществу. Суть первого подхода основана на убеждении в неизбежности либеральной демократизации – все страны рано или поздно строят модель либеральной демократии, соответствующей цивилизационному

пути развития человечества. Вторая позиция связана с идеей гражданского общества, определяемого как ранее упомянутая специфическая сфера *socium*, охватывающая в своем составе негосударственные реляции, структуры и институты. Вышеупомянутая интерпретация в обоих вариантах, учитывающая как и субстанциональное определение гражданского общества, так и конкретные роли, исполняемые такими институтами в строго определенных внутренних условиях присущих данному государству, имеет два основных преимущества. Прежде всего, она отражает актуальные процессы общественного развития и социальной структуры. Во-вторых, она отражает специфику гражданского общества как особого явления, предполагая, что оно имеет существенное (субстанциональное) содержание, которое отделяет его от государства и которое обосновывает его специфическое отличие. Благодаря такому подходу становится возможным поставить вопрос об институциональном построении гражданского общества и его особых социальных функциях (74–93).

Ссылка на обе традиции восприятия гражданского общества с точки зрения его функций и задач, как и взаимоотношений с государственным сектором позволила не только охарактеризовать его имманентные черты, но и доказать, что оно может функционировать и в системах, которые не являются демократическими. Это приводит к логическому выводу, что присутствие институтов гражданского общества контролируемых властью в полицейских или тоталитарных государствах создает иллюзию, сохранения этим государством стабильности, потому что его политический режим берет под контроль данную сферу частной жизни своих граждан вместо ликвидации ее. Кроме этого, поскольку государство развивается на основе человеческого капитала, в определенных специфических и недемократических условиях оно может функционировать в ситуации отсутствия демократического рынка. Таким образом, гражданское общество, существующее на российской почве, следует понимать как *особую, отделенную от государства и мира бизнеса совокупность общественных отношений и институтов, элементами которых являются различные неправительственные организации и гражданские инициативы, связанные друг с другом посредством конкретных целей и принципов, определяющих их деятельность, направленную на реализацию заявленных целей (интересов) в условиях разрешаемых законами РФ*. Так, в современном мире функционирования гражданского общества отражены этапы развития современного российского общества (94–104).

При изучении функционирования российского неправительственного некоммерческого сектора как фундаментального элемента обеспечивающего процесс развития гражданского общества предполагается, что объектом изучения будет взаимозависимость и сотрудничество между третьим и первым сектором в рамках так называемой публичной полити-

ки, рассматриваемой как основа для всех форм выполнения государством своих функций и обязанностей по отношению к обществу. Другими словами, публичная политика относится не только к государственной политике, но также к политике общественных объединений граждан и муниципальных институтов, или точнее к широко определяемой так называемой социальной политике. В этих условиях ее прочная связь с эффективностью государства, общественным участием, принципами верховенства прав человека, свободы и справедливости напрямую должны влиять на преопределение стратегии функционирования российского государства. На практике это должно означать решительные меры, сводящиеся к расширению прав и возможностей оставшегося до сих пор вне контроля государства некоммерческого сектора, подвергнув его предшествующему процессу «упорядочивания» или «инвентаризации» (105–107).

Моделей для преобразования государственного управления дециденты искали в опыте последних 30 лет, начиная с эпохи попытки становления нового государства Российской Федерации, эпохи связанной с именем Б. Н. Ельцина. Были названы наиболее проблемные с точки зрения жизненных интересов и необходимости избавления от советского прошлого сферы публичной политики. Проблемы, которые российским децидентам удалось решить с большим или меньшим успехом. Ориентированные на демократизацию и вестернизацию в 90-х годах XX века, они отошли от действий, направленных на укрепление вертикальной структуры власти, чтобы во время тандемократии реализовать программу либеральной модернизации. И лишь затем, после прихода в президентский кабинет Владимира Путина, страна и общество во всех своих институциях стала возвращаться к реализации тактики консолидации *socium* для достижения общих целей развития. Достижение национального согласия, было сосредоточено не столько на интересах общества и общественного блага, т.е. формированию духовной мотивации и построению гармоничного общества, основанного на традиционных (православных) ценностях: милосердию, сочувствию, состраданию, взаимной поддержке и взаимопомощи, которые всегда делали русский народ сильным, могучим, творческим, солидарным и справедливым, сколько на преференции интересов власти – государства, как главной ценности в стране (108–118).

Преобразования 90-ых привели к социальным изменениям, произошедшим в ментальной сфере. Они пробудили у граждан надежды на качественную реконструкцию государства, что стало серьезным вызовом для децидентов. Из-за многочисленных проблем, которые тревожат жителей России, а это прежде всего низкий уровень жизни и необходимость повышения благосостояния населения, сокращение числа людей, живущих ниже или на границы нищеты, экономические проблемы в сфере комплексной

модернизации экономики не были разъяснены и доведены до широких слоев общества. 2000-ные и новый президент В. В. Путин вывел на первый план повышение обороноспособности страны, что было понятнее в постсоветском обществе. Хозяин Кремля следовал таким решениям, в результате которых Россия не только должна была начать самостоятельно определять сферу своего влияния, но, прежде всего, стремиться к реализации национальных и геополитических интересов. Изменение парадигмы внешней политики, начиная с событий 2008 года и особенно проявившееся в реинкорпорации Крымского полуострова Российской Федерацией в 2014 году, столкнуло страну с санкционной политикой как естественной формой реакции мира и ответной политикой санкционных репрессалий, временно отвлекло внимание граждан от мучительных проблем, которые никуда не исчезли. Разочарование россиян неэффективностью политической системы, социальным неравенством и, наконец, падением уровня жизни, проявлялось в различных формах, выражающих социальное недовольство. Модель «путинизма», разработанная во время двух первых президентских сроков, начала исчерпывать себя уже на этапе тандемократии. В это время появились первые акции гражданского протеста, демонстрирующие пассивное неприятие режима и делегитимацию существующей политической системы. В ответ на многочисленные демонстрации, пикеты, призывы и шествия власть применила известную и проверенную тактику силовой вариант «восстановления порядка». В результате российское общество, побужденное к действиям, принимая участие в ненасильственной борьбе (гражданское или политическое неповиновение), столкнулось с усилением репрессий со стороны власти. Преобразования, которые произошли в области политической системы России, были подытожены идеологом Александром Дугиным, профессором МГУ, лидером Международного Евразийского движения, который заявил, что «Политическая система в России сегодня представляет собой смесь византизма с постмодернистскими технологиями, смесь авторитарной модели со спектаклем для общества». Таким образом, ключом к растущим и все более неразрешимым проблемам стала для децидентов концепция публичной политики, которая является отображением аналогичных стратегий управления, применяемых в других странах (119–126).

Определяя публичную политику как политику, направленную на решение социальных проблем посредством определенных действий, организационную деятельность политических акторов, таких как: политические партии, гражданские ассоциации, органы власти, которые, представляют интересы конкретных групп и социальных слоев и выступают в качестве партнеров для центров власти, необходимо также указать основной инструментарий для реализации новой стратегии государственного управ-

ления – социальное участие. Это нужно понимать как процесс вовлечения и поддержания взаимодействия субъектов социальных отношений, осуществления целенаправленных или реактивных действий с целью совместного достижения значительного результата. Выход за границы частной сферы и области экономических отношений, включающий в себя целый ряд видов участия: социального, гражданского и политического. Всё это можно рассматривать как внутренне диверсифицированную концепцию. Однако, и сложное явление, в котором вышеупомянутые части обладают свойствами кумулятивности и взаимной комплементарности. Такое определение общественной партиципации, анализируемое с точки зрения категорий гражданственности, основанно на принципах: добровольности, осознанности участия, социально значимой мотивации, беспосредственной или посредственной ориентации на референтную социальную группу, которая определяет нормы, ценности или модели действия, признаки идентичности, приводящие к феномену гражданского участия. Оно включает процессы, в которых граждане прямо или косвенно влияют на решения власти, затрагивающие общественные интересы. Функции гражданского участия, определенные в процессе синергетического управления в российской реальности приобретают отечественные оттенки. Они обусловлены большим количеством нерешенных проблем (социальных, экономических, культурных, образовательных, и других существующих в сферах общественной жизни, продиктованных необходимостью самореализации и реализации общественно полезных действий, направленных на достижение как индивидуальных, так и общественных целей. Именно поэтому как государственные органы, так и некоммерческие организации принимают решения о кооперации с целью разработки оптимального *modus vivendi* в рамках широкомасштабного проекта модернизации российского государства в духе трехсекторного партнерства (127–141).

Суть межотраслевого социального партнерства, выступающего в двух вариантах – двухсекторном и трехсекторном, – сводится к конструктивному сотрудничеству организаций двух или трех секторов (государства, бизнеса, третьего сектора) в решении социальных проблем, «выгодных» как для всех жителей целой территории, так и каждому конкретному сектору, к обеспечению эффекта синергии вследствие «добавления» различных ресурсов для решения социальных проблем. При этом понятно, что представители секторов имеют разные возможности и ресурсы для участия в решении проблем социальной сферы. Часто по разному воспринимают суть социальных проблем. Однако, несмотря на все различия и связанные с этим противоречия, сотрудничество между секторами необходимо. Ни государство, ни бизнес, ни граждане, ни их организации не могут одновременно сами преодолеть бремя накопившихся социальных проблем и разрешить конфликты.

В рамках сотрудничества, основанного на **кооперации двух секторов**, можно выделить следующие решения: **общественно-государственное партнерство (ОГП)**, **частно-государственное партнерство (ЧГП)** и **частно-общественное партнерство (ЧОП)**. Правовой основой для его развития на международной арене является документ ООН «Human Development Report» 1997 года и представленный Советом Европы список 12 принципов функционирования государства, в соответствии с концепцией *good governance* (*12 Principles of Good Governance and European Label of Governance Excellence ELOGE*). В России в принципе этому соответствует указ Президента от 2017 года, определяющий оценку эффективности деятельности исполнительных органов в субъектах Российской Федерации, в соответствии с которым разработана методология оценки деятельности, а также порядок предоставления отчетов о достижении показателей определяемых этой оценкой (142–146).

Сотрудничество в области **общественно-государственного управления** осуществляется с применением соответствующих правил и процедур – публично-правовых институтов и механизмов. Поскольку публично-правовые институты – это конструкции, обязанные работать в соответствии с принципами, изложенными в российском законодательстве, необходимо учитывать механизмы интеракции, которые создают фонды местного общества (ФМС, *community foundations*), социальные заказы, устраивают конкурсы на получение государственных грантов и субсидий, обеспечивают налоговые или иные льготы, или проблемы, для некоммерческого сектора и донаторов, создают и формируют общественные палаты, молодежные парламенты, проводят общественные слушания, социальные экспертизы, содействуют учреждениям занимающимся правами человека и правами ребенка, создают и формируют общественные палаты при органах власти, институции поддержки развития малого и среднего бизнеса, регулирования филантропической деятельности. На основе опыта субъектов Российской Федерации можно выделить пять инновационных типов механизмов сотрудничества: конкурсный, социально-технологический, организационно-структурный, процедурный (переговорный) и комплексный (смешанный), который видится наиболее оптимальным способом ведения диалога между властью и обществом. Наиболее известным примером такого сотрудничества являются фонды местных сообществ, действующих в РФ. Некоммерческие организации подобного рода имеют долгую международную историю, во многих других странах они широко используются с начала XX-го века. Повсеместно они являются очень динамично развивающимися общественными образованиями, которые играют очень важную роль в деятельности по улучшению качества жизни местных общин на основе разработки и продвижения технологий социальной стабильности. При этом они активно используют гражданский и инновационный потенциал

здоровых слоев общества, используют его ресурсы во всех стратегически важных направлениях (147–175).

Частно-государственное партнерство, как эквивалент института западного *Public-Private Partnership*, основано на описании путей и механизмов привлечения частных компаний для реализации и финансирования проектов в области инфраструктуры и управления собственностью социальной сферы, которую в этом случае создают, в частности: транспортный комплекс, ассоциации ЖКХ, здравоохранение и т.д. Эффективными формами деятельности являются:

- а) контракт, в качестве административного соглашения, заключенный между государственными или местными органами власти и частной компанией для реализации конкретных действий;
- б) аренда в традиционной форме и в форме лизинга;
- в) концессия;
- г) совместные предприятия, особенностями которых является то, что государство постоянно участвует в текущей производственной, административной и инвестиционной деятельности;
- д) аутсорсинг (176–178).

Частно-социальное партнерство (частно-общественное партнерство) – это вариант партнерства, в котором все усилия объединены, а риски и выгоды коммерческой организации и некоммерческих организаций или социальной инициативы разделены. Оно охватывает механизмы социальных инвестиций, когда коммерческая организация несет совместную ответственность за решение социально значимой проблемы вместе с неправительственными некоммерческими организациями, например, аутсорсинг социальных проектов, социальное предпринимательство и социальный франчайзинг (179–180).

Трехсекторное межсекторальное партнерство является примером сотрудничества между первым сектором – государством, вторым – бизнесом и третьим – некоммерческим сектором. В таком функционировании обычно присутствуют в более выраженной форме характерные элементы кооперации, такие как: повышение эффективности выполняемых властями руководящих функций в публичной сфере, реализация потенциала свободного индивида и его потребностей в социальной активности, расширение возможностей удовлетворения различных социально-экономических, общественных, политических, культурных, религиозных и других интересов граждан. Доминирующей во взаимодействии является атмосфера доверия и сотрудничества, а также совместного участия, которая имеет отношение ко всем участникам процесса. Частично всё это находит своё применение и в отношении российских реалий, в то

время как условия, в которых все это происходит, весьма отличаются от реалий западных стран.

Суть современного сотрудничества основана на существовании естественной связи между инновационным потенциалом и развитием гражданского общества, которое является взаимным и двусторонним: чем больше инновационный потенциал общества, тем оно более открытое, и как следствие свободное и безопасное. Следовательно, гражданское общество и его структуры лучше развиты там, где более развитым и активным является средний класс и основные слои общества. Развитие этих структур, позволяет отдельным инновационным силам объединиться в коллективную силу и волю, благодаря которым их деятельность становится более эффективной. Таким образом, можно констатировать, что именно при таких условиях некоммерческий сектор, используя свой предыдущий опыт, выходит на сцену публичной политики как один из основных политических игроков. Он имеет не только консолидированную внутреннюю структуру, но и целый «пакет» социальных технологий, благодаря которому становится желанным участником процесса управления государством. В российском обществе отягощенном нынешним кризисом развитие этих тенденций осложнено, хотя тенденции развития и тут можно наблюдать. Среди ряда этих новаторских тенденций на первый план выходит формулирование проблем и противоречий, возникающих на различных уровнях общественной жизни, наряду с предварительным диагнозом их решений. В этих условиях неправительственный некоммерческий сектор вынужден выступать инициатором сотрудничества с властью в форме вовлечения в структуры, и подключения их представителей к социальной деятельности. Эти процессы, как и ожидания их не являются чрезмерными, потому что очевидно ожидание обществом новых общественных деятелей для реализации такого сотрудничества. Реализация социальных проектов, непосредственное участие в акциях являющихся помощью гражданскому обществу, совместные консультации по жизненным вопросам социально-выжным для отдельных социальных слоев и различных целевых групп – вот ожидаемый обществом процесс развития.

Еще одной особенностью некоммерческого сектора как участника трехсекторального социального партнерства является используемая организациями форма происходящего в рамках кооперации диалога. Он принимает форму переговоров, консультаций, круглых столов, как и обычных, так и очень значимых информационных и переговорных процессах. В результате все чаще должны возникать постоянные формы сотрудничества в виде совместных рабочих групп, социальных и экспертных советов, общественных палат и т.д. Все это свидетельствует о постоянном процессе институционализации взаимоотношений между гражданским обществом и властью (181–183).

3. Правовые и организационные основы организации негосударственного некоммерческого сектора

Неправительственный некоммерческий сектор в России составляет структуру, которая в номенклатуре российского государства функционирует под следующими понятиями: *общественное объединение, некоммерческая организация, неправительственная организация* или *общественная организация*. Но, пожалуй самым популярным в российской действительности и непосредственно относящимся к третьему сектору является определение гражданское – гражданское общество¹. Важное значение, принимая во внимание функционирование неправительственного некоммерческого сектора, имеют также базовые, определения, указывающие лица, уполномоченные к учреждению и управлению организациями гражданского общества, включая неправительственные организации (физическое лицо, юридическое лицо и Российская Федерация). Именно это позволяет с правовой точки зрения различать общественные объединения и некоммерческие организации. Данное, продиктовано различием восприятия децидентами функций и задач общественных организаций. При этом необходимо подчеркнуть, что доминирующей чертой материально-правовой базы Российской Федерации является ее огромное расслоение. На это повлияли особенности законодательства касающегося общественных организаций. Прежде всего следующие: множественность и сложность неформальных и формальных форм организаций с разными целями, активами неизвестного происхождения, профилей и сфер деятельности, разнообразием декларируемых и предоставляемых услуг. Российская власть провела следующие различия между учредителями организаций некоммерческого сектора, принимая во внимание приведенную выше классификацию, используя факт того, что зачастую эти структуры не только находились вне контроля со стороны децидентов, но и действуют на границе закона или просто обходят его. Данное решение властей должно было организовать социальный сектор главным образом с точки зрения учредителей и целей деятельности, что должно было найти свое выражение в развитии единой правовой системы. Однако, оказалось, что, хотя законодатель был частично удовлетворен достигнутым результатом, на практике, тем не менее, происходило дальнейшее расслоение. Проблемным оказалось также применять классификацию организаций,

¹ Если в тексте не подчеркивается, что данные положения относятся к общественным объединениям, общественным организациям или неправительственным организациям, то под используемыми терминами следует понимать негосударственные организации некоммерческого сектора.

действующих на территории РФ на субъекты коммерческие и некоммерческие (1–4).

Правовой базой, регулирующей деятельность организаций, являются: Гражданский кодекс Российской Федерации 1994 года, но в редакции 2018 года, Федеральный закон «Об общественных объединениях» с 1995 года в редакции 2017 года, Федеральный закон «О некоммерческих организациях» 1996 года в редакции 2018 года (5–7).

Для анализа российского законодательства с точки зрения правовых и организационных форм, правил учреждения, деятельности и функционирования, а также контроля и надзора, как и порядка ликвидаций организаций третьего сектора, автор выбрала основные группы, которые позволят провести их детальную эксплорацию. Это позволило сгруппировать их по следующим категориям: во-первых, по дефиниционным и правово-организационным формам; во-вторых, по сотрудничеству между социальным сектором и государственным сектором; в-третьих, по имущественным вопросам; в-четвертых, по процедурам их финансирования и в-пятых, по налоговым льготам.

Характерными элементами, для российского некоммерческого сектора, являются черты как общие, так и отличительные. К общим чертам принадлежат такие принципы как: **некоммерческая, добровольная и самоуправляемая** организация, независимо от принятой организационно-правовой формы. В свою очередь, организации разделяются с точки зрения **учредителей и форм участия (членства)**. Это различие необходимо, чтобы подчеркнуть, что в существующем правовом хаосе в области законодательства, гарантирующего реализацию конституционных прав граждан на объединение, закрепленного в Конституции Российской Федерации, они являются определяющими для классификации организаций некоммерческого сектора.

Примером применения такой таксономии является Гражданский кодекс, пересмотренный в 2014 году. В следствие чего, была предпринята попытка упорядочить некоммерческие организации с точки зрения учредителей, указывая на два источника: физическое лицо и юридическое лицо, а также разделения на государственные субъекты различного уровня. Теперь Кодекс относится к вопросу о формах участия (членства), и с самого начала указывает на различия, которые допускаются в этом положении российским законодательством: некоммерческие неправительственные организации могут быть как организациями имеющими членство, так и не имеющими членства.

Все остальные попытки упорядочить российский некоммерческий сектор обречены с самого начала на правовой тупик, потому что в основных федеральных законах «Об объединениях» и «О НКО» организацион-

ные и правовые формы дублируют друг друга или даже противоречат друг другу. Федеральное законодательство не является ни однозначным, ни прозрачным в этом отношении. Чувство правового хаоса сопровождает весь процесс анализа содержания российского законодательства, касающегося функционирования неправительственного сектора в Российской Федерации.

Автор, стремясь организовать и классифицировать организации, создающие неправительственный некоммерческий сектор в России, разработала два рудиментарных критерия.

Первый критерий основан на классификации социальных образований с точки зрения **учредителя, структуры собственности и членства** – некоммерческие кооперативы (*non-profit cooperations*), унитарные и смешанные организации. Обобщая их на основе существующих правовых решений, можно констатировать, что существуют две характеристики организаций, которые позволяют отличать организационно-правовые формы организаций друг от друга. Первый определяет учредителя, а второй относится к вопросу членства. Учредителями организации российского неправительственного сектора в РФ могут быть физические лица, или юридические лица, или Российская Федерация (государство), субъект или субъекты Российской Федерации и муниципальные органы власти. Что касается вопроса членства, вторым признаком, различающим неправительственные организации, выступают организации имеющие членство, а также не имеющие членства. Законодатель уточнил эту особенность во всех основных документах. Для точности следует отметить, что в современной России существует 10 основных формаций членских и 7 нечленских. К членским принадлежат: Потребительские кооперативы (I.); Нотариальные палаты (IX.); Товарищества собственников недвижимости (IV.); общины малочисленных коренных народов (VI.); ассоциации и союзы (III.); общественные организации (II.), но это не относится к Органам общественной самодеятельности (II.C.), Территориальному общественному самоуправлению (II.D.) и общественному движению (II.E.) но находит применение к политическим партиям (II.A.), к профсоюзам (II.B.); религиозным организациям (XIII.); адвокатским палатам (VII.); общественным объединениям (XVII.), которые представлены: общественными организациями (II.), Профессиональным союзам и профсоюзным организациям (XVII.D.), политическим партиям (XVII.F.); к некоммерческим партнерским организациям (XVIII.).

К организациям без жесткой системы членства, относятся: казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации (V.); общественные организации, такие как: Органы общественной самодеятельности (II.C./XVII.C.), Территориальные обще-

ственные самоуправления (II.D.), общественное движение (II.E./XVII.B.); фонды (X.); учреждения (XI.); автономные некоммерческие организации (XII.); государственные корпорации (XV.); общественные объединения (XVII.), в том числе: Органы общественной самодеятельности (II.C./XVII.C.), Территориальные общественные самоуправления ТОС (II.D.), общественное движение (II.E./XVII.B.), социальный фонд (XVII.H.), общественное учреждение (XVII.K.).

Второй критерий учитывает правовые характеристики организаций некоммерческого сектора, которыми определяются **процесс их формирования, функционирования**, а также **профиль их деятельности**. В этом ряду можно указать на элементы, функции, которые придают им тождественность в соответствии с заявленными целями и задачами: 1. цели создания; 2. учредители; 3. члены; 4. совокупность прав собственности; 5. отношение учредителей, участников к активам организации и их ответственность в этой области; 6. управляющие органы; 7. предпринимательская деятельность; 8. реорганизация, преобразование, ликвидация. Все остальные правовые особенности – это применяемые индивидуально решения для каждой из категорий или структур, формирующих социальный сектор, с учетом прежде всего их миссии и целей, а также потребностей российского государства в конкретных услугах, оказываемых некоммерческими организациями неправительственного сектора.

В рамках некоммерческих **корпоративных** организаций можно выделить следующие формы организации групп и подгрупп.

- I. Потребительские кооперативы:** I.A. Жилищные потребительские кооперативы, I.B. Жилищно-строительные и гаражные потребительские кооперативы, I.C. Жилищно-накопительные потребительские кооперативы, I.D. Садоводческие потребительские кооперативы, I.E. Огороднические потребительские кооперативы, I.F. Дачные потребительские кооперативы, I.G. Общества взаимного страхования, I.H. Кредитные потребительские кооперативы граждан, I.I. Фонды проката, I.J. Сельскохозяйственные потребительские кооперативы (8–12; 132);
- II. Общественные организации:** II.A. Политические партии, II.B. Профессиональные союзы и профсоюзные организации, II.C. Органы общественной самодеятельности ООС, II.D. Территориальные общественные самоуправления ТОС, II.E. Общественное движение (13–14, 67–72; 82–119; 182);
- III. Ассоциации и союзы:** III.A. Некоммерческие партнерства, III.B. Саморегулируемые организации, III.C. Объединения саморегулируемых организаций, III.D. Объединения профессиональных союзов, III.E. Объединения общественных организаций, III.F. Торгово-промышленные палаты, III.G. Объединения кооперативов, III.H. Объединения работодателей (15–33);

- IV. Товарищества собственников недвижимости, к которым в том числе относятся Товарищества собственников жилья ТСЖ:** IV.A. Объединения собственников помещений в здании, IV.B. Объединения собственников помещений в здании, в том числе в многоквартирном доме, или в нескольких зданиях, IV.C. Объединения собственников жилых домов, IV.D. Дачные потребительские кооперативы, IV.E. Садоводческие потребительские кооперативы, IV.F. Огороднические потребительские кооперативы, IV.G. Дачное некоммерческое товарищество собственников земельных участков, IV.H. Объединения собственников дачных домов (34–35);
- V. Казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации:** V.A. Воспитатели, палаты и городские казачьи общины, V.B. Районные юрты, V.C. Периферийные, V.D. Воинские общины (36–39; 133);
- VI. Общины коренных малочисленных народов Российской Федерации** (40–42, 134–135);
- VII. Адвокатские палаты** (43–45; 136–139);
- VIII. Адвокатские образования, являющиеся юридическими лицами:** VIII.A. Коллегии адвокатов, VIII.B. Адвокатское бюро, VIII.C. Юридическая консультация, VIII.D. Адвокатский кабинет (46);
- IX. Нотариальные палаты** (47–48, 140–142).

В группу **унитарных** организаций также были включены следующие группы и подгруппы социального образования:

- X. Фонды:** X.A. некоммерческий фонд, X.B. социальный фонд, X.C. пенсионный фонд, X.D. частный фонд, X.E. корпоративный фонд, X.F. государственный фонд, X.G. социально-государственный фонд, X.H. наследственный фонд;
- XI. Учреждения:** XI.A. государственные учреждения, XI.B. муниципальные учреждения, XI.C. частные учреждения, XI.D. бюджетные учреждения, XI.E. общественные учреждения, XI.F. благотворительные учреждения, XI.G. образовательные учреждения, XI.H. культурные учреждения, XI.I. медицинские учреждения, XI.J. научные учреждения (49; 145–156);
- XII. Автономные некоммерческие организации** (50–55);
- XIII. Религиозные организации:** XIII.A. центральные, XIII.B. местные, XIII.C. религиозные объединения (56; 157–159).

Российское законодательство также включает организационные и правовые формы, которые в силу своей специфики выходят за рамки указанной классификации, подготовленной на основе Гражданского кодекса Российской Федерации с изменениями, внесенными в 2014 году.

При этом они не принадлежат ни к корпоративным, ни к унитарным НПО, но они соответствуют другим критериям организаций третьего сектора.

Третья группа организационно-правовых форм включает в себя:

XIV. Публично-правовые компании (57–58);

XV. Государственные корпорации (59–62; 160–178);

XVI. Государственные компании (63–65; 179–181);

XVII. Общественные объединения: XVII.A. общественные организации, XVII.B. общественное движение, XVII.C. орган общественной самостоятельности ООС, XVII.D. профессиональные союзы и профсоюзные организации, XVII.E. благотворительные объединения, XVII.F. политические партии, XVII.G. Национально-культурные автономии НКА, XVII.H. общественный фонд, XVII.I. ассоциации и ассоциации общественных объединений, XVII.J. международные ассоциации, XVII.K. общественное учреждение, XVII.L. общественные объединения инвалидов (66–126; 182–186);

XVIII. Некоммерческие партнерства (127–128; 187–192);

XIX. Благотворительные организации: XIX.A. фонды XIX.B. учреждения, XIX.C. общественные организации, XIX.D. общественные объединения (129–131; 193).

Особенностью российского законодательства, касающегося некоммерческого сектора и его функционирования в современной России, является тот факт, что объектом эксплорации являются неупорядоченные, непоследовательные и часто дублируемые правовые нормы. Несомненно, что в случае российского законодательства, касающегося российского третьего сектора, существует правовой хаос, о котором осведомлены как дециденты, так и сами юристы, однако, имея дело с таким большим расслоением и раздробленностью некоммерческого сектора, неправительственных организаций они вынуждены совершать постоянную адаптацию законов, учитывая изменяющуюся политическую ситуацию. Решающей предпосылкой к принятию автором вышеизложенной позиции, являются, содержащиеся в конкретных правовых актах, области, определяющие обсуждаемую организационную и правовую форму, а также подробный процесс ее функционирования. Кроме того, следует добавить, что во всех перечисленных типах организаций конкретизирующую и уточняющую функцию выполняют другие под-робные кодексы, федеральные законы, постановления правительства и отдельных министерств Российской Федерации, а также отдельных субъектов Российской Федерации и местных органов власти, включая муниципальные и местные органы власти.

4. Возможности сотрудничества некоммерческого сектора с государственным сектором

В современных условиях сущность функционирования государства концентрируется на приоритете, предполагающем взаимодействие индивидов, общества и государства, поскольку социальная структура, правовое состояние организации общественной жизни во многом зависят от степени реализации этого приоритета. Признание «национальными интересами Российской Федерации» всей совокупности внутренних и внешних потребностей государства с целью обеспечения безопасности и устойчивого развития «индивида, общества и государства» вынудило децидентов выработать собственную модель сотрудничества между тремя секторами политической системы. Это, в свою очередь, определяет действия, направленные на повышение уровня правосознания граждан в соответствии с руководящими принципами политики модернизации российской государственности. Рассматривая координацию и/или гармонизацию интересов индивидов, общества и государства как приоритетную задачу, направленную на создание государственно-правовой модели, власть на практике подразумевает проект модернизации общества. В его основе лежал вариант общественного договора, по которому государство должно было обеспечивать гражданам равенство перед законом и защиту их прав, а граждане, в свою очередь, будучи законопослушными, должны решать проблемы не путем взяток или другими незаконными средствами, а с помощью правовых механизмов (1–4).

Государственная регистрация. Одной из форм сотрудничества государства и общества в современной России является процедура легитимации юридических лиц и неправительственных организаций в виде государственной регистрации. Данная процедура оказалась в сфере особого интереса других субъектов, участников процесса сотрудничества с государственным партнером: контрагентов, других заинтересованных различными формами участия лиц как физических, так и юридических, обществом и/или государством в целом. Основой этого сотрудничества должна была стать модель, основанная на социальном договоре, заключаемом между правительством и обществом, который приводит к взаимным обязательствам для обеих сторон и полной ответственности правительства перед своими гражданами. Однако подготовка и осуществление процедуры контроля за деятельностью неправительственных организаций становилась острой проблемой, особенно, когда существует большое количество незарегистрированных некоммерческих структур с неясными источниками финансирования. При подготовке к внедрению единого государственного реестра юридических

лиц «ЕГРЮЛ», использовался как отечественный так и зарубежный опыт применения процедуры регистрации и контроля некоммерческого сектора. Это позволило классифицировать формы кооперации в виде следующих моделей: либеральная модель, характерная для имперской России в пост-абсолютистскую эпоху, характеризующуюся открытым, именно либеральным подходом к институту зарождающегося гражданского общества во второй половине XIX и начале XX века. Уведомляющая регистрация характерной для США в эпоху монополистического капитализма, рождения и формирования постиндустриального общества, а также частично для России после 2000 года. Безопасная модель, максимально упрощенная процедура позволяющей установить баланс между маркетинговыми интересами в целом и возможностью свободного учреждения юридических лиц, часто применяемой в Германии и в Великобритании. Административная модель, юридическое лицо учреждается только на основании решения учредителя, и организация не требует специальной государственной регистрации, иногда применялось в Российской Империи, СССР, РФ. Следуя правовым решениям, регулирующим эти две сферы сотрудничества, дециденты, разделили единую процедуру государственной регистрации на общую процедуру регистрации юридических лиц (регистрация всех коммерческих организаций) и специальную процедуру регистрации для юридических лиц (регистрация некоммерческих организаций, общественных объединений, средств массовых коммуникаций, кредитных организаций, религиозных организаций и ряда других юридических лиц). Это привело к детальной разработке критериев и определяющих документов, необходимых для регистрации, специального временного режима, и как следствие упрощенных процедур отказа в регистрации данного субъекта. В следствие указания различия между организациями некоммерческого сектора, особенно в отношении статуса юридических лиц, институтами уполномоченными принимать решения о регистрации. На этой основе были разработаны для конкретных организационно-правовых типов российского третьего сектора руководящие принципы касательно режимов сотрудничества между государством и социальным сектором. Приходится констатировать что, к сожалению, это только усиливает правовой хаос в процедурах государственной регистрации. Ответственность за ее проведение была возложена на два различных государственных органа – Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы, а также на органы Федеральной налоговой службы Российской Федерации. Это создало правовую коллизию, проблему определения, которое ведомство должно нести ответственность за нарушение режима государственной регистрации, если эта функция возлагается на два отдельных уполномоченных органа? Однако оказывается, что такое разграничение ответственности полностью соответствует

тем полномочиям, которыми законодатель наделил как и Министерство Юстиции, так и Федеральную Налоговую Службу. Оба ведомства наделены функциями, ответственности как за саму регистрацию, так и за предоставление соответствующей информации в Единый Национальный Реестр Юридических Лиц (5–23).

Субъект процесса управления. Неправительственный некоммерческий сектор характеризуется свойствами, которые наделяют его институты особыми качествами. Различие между коммерческими и некоммерческими организациями в области производства материальных товаров (товаров и услуг) и нематериальных товаров (хорошее настроение, человеческие духовные ценности, социальные цели) не применимо к государственным корпорациям. Деятельность не стремящаяся к коммерческой прибыли (*non profit*), не означает одновременно негативного отношения к сфере бизнеса. Поскольку социальный сектор является одним из наиболее динамично развивающихся секторов социальной экономики и в мире и в России, он может направлять свой доход на достижение собственных целей, в соответствии с уставом. Указывая на два субъекта процесса управления – нуждающихся и донаторов (финансирующие организации), при отсутствии возможности четко определить, какой из них является основным, примером послужили функционирующие в других странах модели управления в некоммерческой сфере. В теории производства общественных благ (*public goods production theory*) инструментами управления некоммерческим сектором являются социальный маркетинг, *fundraising* и волонтерство. Теория «невыполненного контракта» (*the contract failure theory*), ссылается на элементы предыдущей концепции, дополняет ее ограничениями в распределении доходов некоммерческих организаций, обязательством направлять доходы на основные бизнес-операции и контролем над распределением доходов начиная с некоммерческих организаций и заканчивая обществом. Последняя теория управления – теория контроля стейкхолдеров, (*the stakeholder control theory*) влияет на общественный сектор, через осуществление контроля заинтересованных сторон за деятельностью некоммерческой организации и создание попечительских советов для конкретных социальных структур. Российскими учреждениями, в отношении которых успешно применены методы и средства управления некоммерческим сектором являются: Государственный Русский музей (Русский музей) в Санкт-Петербурге, Государственный Эрмитаж в Санкт-Петербурге и Государственная Третьяковская галерея (Третьяковка) в Москве. Успех внедрения вышеуказанных методов и средств, направленных на исправление положения в этих двух учреждениях культуры и науки с особым статусом, привел к тому, что они не только вышли из коллапса, но и начали оказывать поддержку другим некоммерческим учреждениям, особенно тем, которые работают в области

культуры и науки. Однако одна из многих особенностей данной ситуации, заключается в том, что в более широком масштабе этот важный и эффективный эксперимент в России не был распространен. Причиной такого положения вещей является глубоко укоренившаяся вера в доминирующую роль государства в любой области. Государство, власть не намерены конкурировать с другими формациями в этой, и влюбой другой области (24–39).

Государственный контроль. Выполнение контрольных функций государственными органами является неотъемлемым элементом публичного управления, эффективность которого предопределяет эффективность государства в выполнении задач, возложенных на его органы управления. Поскольку состояние некоммерческого сектора является важным фактором, характеризующим уровень развития гражданского общества, перспективы и динамику его развития, законодатель в рамках осуществления государственного контроля над третьим сектором четко очертил его конституционные принципы. В число принципов универсального характера вошли следующие категории: принцип законности и принцип соразмерности. В свою очередь в канон так называемых специальных принципов входят следующие: 1) Принцип единства контрольных функций; 2) Принцип повсеместного распределения контрольных полномочий по горизонтали и вертикали сообразно конституционным началам организации публичной власти в РФ; 3) Принцип сбалансированного обеспечения основных и компетенционных прав, который, является фундаментальным принципом правового государства; 4) Принцип системности; 5) Принцип недопустимости вмешательства контролирующего органа в оперативную деятельность проверяемого; 6) Принцип презумпции добросовестности контролируемых субъектов; 7) Принцип рациональности; 8) Принцип транспарентности. Однако главенствующим является факт, что российская действительность, к сожалению, отличается от представленных выше стандартов. Да, увы, легко можно увидеть на основании многих правовых норм, изданных Министерством юстиции Российской Федерации, в содержании которых перечисленные принципы не нашли никакого применения. Из этого следует констатация факта существующего разрыва между буквой закона и духом закона. На практике это выражается в применении стандартов, определяющих функционирование не только социального сектора в России, но и тесно с ним связанных двух других секторов – государственного и коммерческого. Здесь проявляется произвольность и, следовательно, нестабильность российского законодательства, которое полностью зависит от нынешней политической власти. Отсутствие стабильности социальной системы фактически приводит к углублению дисфункциональности всех других подсистем: политической, социальной, экономической и конфессиональной (40).

Российское законодательство, касающееся осуществления государственного контроля над неправительственным некоммерческим сектором, предусматривает надзор за финансами, статистической отчетностью и текущими операциями, для изучения которых используются в соответствии с принципом законности учредительные и контрольные документы деятельности данного субъекта. Учреждения, отвечающие за государственный надзор за третьим сектором в России, используют в целях его осуществления следующие инструменты эксплорации: контроль за деятельностью некоммерческих организаций, процедуру аудита для некоммерческих организаций, контроль, непосредственно вытекающий из характеристик данной организации, контроль деятельности, непосредственно связанный с расходом средств и использованием движимой и недвижимой собственности организации, в том числе и с точки зрения соответствия деятельности и целям регистрации организации, в порядке определенном в учредительных документах. Особенность российской реальности в сфере государственного контроля в некоммерческом секторе сводится к утверждению, что аудиторская проверка – это не простая операция. В ее проведении участвует большое количество сотрудников. Обременительность процедуры контроля обусловлена неоднозначностью правовых решений, на основе которых создаются и действуют некоммерческие организации. Отдельным вопросом являются положения, которые позволяют, вопреки существующим допущениям, содержащимся в декларируемых принципах, на каждом отдельном этапе сотрудничества социального сектора с государством, вмешиваться последнему в его деятельность. Порой такое вмешательство приводит к полному параличу организации. Это обусловлено тем, что согласно букве закона об ассоциациях, кроме Министерства Юстиции Российской Федерации и его региональных органов, другие органы, входящие в состав бюрократического, номенклатурного аппарата Российской Федерации, имеют право надзора и контроля. К таким относятся: экологические, пожарные, эпидемиологические, санитарные службы плюс любые другие указанные законодателем, как службы с надзорными и контрольными функциями. При этом нужно отметить упорядочение этой сферы деятельности неправительственных организаций иногда имело положительный эффект. Помогало наладить надлежащее ведение бухгалтерского учета, установить контроль за тратой денежных средств и других активов в соответствии с уставными целями, предусмотренными в учредительных документах (41–66).

Области деятельности негосударственного некоммерческого сектора. Основными направлениями, в которых общественные организации выполняют свои задачи в соответствии с миссией и целями, заявленными ими в учредительных документах, являются следующие сферы деятельности. Социальная помощь бездомным, инвалидам, маргинальным,

асоциальным группам. Социально-культурная деятельность в области науки и образования, культуры, досуга. Защита прав человека с оказанием правовой помощи и профилактики. Историческая и военно-патриотическая деятельность в том числе восстановление исторической памяти, проведение конкурсов, олимпиад, турниров, исторических реконструкций, розыск неизвестных героев, жертв войн, и массовых репрессий, как в период Второй мировой войны, так и гражданской войны, революции и массовых репрессий 30-ых – 50-ых годов. Пропаганда экологии и защиты окружающей среды, в том числе социальные кампании, направленные на спасение исчезающих видов фауны и флоры, противодействие угрозе, возникающей в результате использования ядерной энергии, загрязнения окружающей среды. Деятельность направленная на защиту и развитие (для) детей и подростков в том числе проблем детей-сирот, процессов усыновления, предотвращение насилия в семье. Деятельность связанная с профилактикой и охраной здоровья, пропаганда и профилактика здорового образа жизни и охраны здоровья в быту и на производстве (67–69).

Особенность формирования некоммерческого сектора, включает в том числе и такой важнейший фактор как: исполняемые роли, вовлечение российских граждан в деятельность неправительственных некоммерческих организаций. Трехсекторная устойчивая модель современного государства по задумке должна соединять намерения различных структур по отношению, к задачам, которые должны выполнять обе стороны – правительственная и неправительственная. Роль индивида в процессе формирования или функционирования гражданского общества, и предложенная типология форм организационно-правовых неправительственных организаций, можно определить как синтез в рамках выполняемых неправительственными некоммерческими организациями функций, и, типологизаций их стилей действия. Функции некоммерческого сектора, такие как: аффилиативная, экспрессивная, вспомогательные связанные с удовлетворением потребностей, интересов и устремлений, интеграционная, попечительско-образовательная, нормализационная, группы давления и социализации государства т.е., связанные с потребностями все более широкого сообщества, сопровождаются конкретными базовыми типами стилей действий. Среди них находятся: трисекторальные, лидерские, ностальгические, «конвертированные», фантомные, гражданской анклавности, парapolитические, симбиотические, деловые или общественные (70–113).

Предпосылки, препятствующие развитию сотрудничества на линии некоммерческий неправительственный сектор – государство. Существующие препятствия развития гражданского общества на основе партнерских отношений являются результатом слабости государства, в том числе и институциональной, и структурной (экзогенные блокировки), или

слабости самоорганизующегося общества (эндогенные блокировки). Всё это влияет на атрофию самой идеи политического представительства, источник которой лежит в барьерах ментальной природы, и относится к перцепции политических акторов, принимающих участие в процессе. Основой преобразований в этой ментальной сфере должен являться социальный капитал, который как детерминант социальной активности является ключом к пониманию и реализации гражданского общества, его институтов и характера их деятельности. К ряду проблем, препятствующих сотрудничеству по линии неправительственного некоммерческого сектора с государственными структурами принадлежат такие, как организационные, правовые, финансовые, кадровые (в том числе относящиеся к личности лидера), коммуникационные и информационные, психологические препятствия. Их классификация стала возможной благодаря регулярному мониторингу функционирования третьего сектора в России, постоянно проводящемуся начиная с девяностых годов (114–119).

Хотя самым желаемым и ожидаемым поведением граждан в эпоху модернизации государства, кажется синкретический тип политического участия, что означает сочетание автономной, рациональной, самостоятельной и мобилизованной активности граждан, но нужно констатировать, что основным препятствием к его осуществлению являются степени доверия или недоверия ко всем представителям власти. Прежде всего, это является результатом процесса дифференциации поколений, чьи интересы и сформулированные проблемы были напрямую связаны с политическим опытом управления в предыдущие годы. Самое большое влияние на восприятие окружающей действительности и оценку политической системы имеет понимание итогов эксперимента по строительству коммунизма. В результате такого подхода, в современной России возник культурный общественный диссонанс в сфере социальных ценностей. Оценке реального социализма, представленного: коллективизмом, эгалитаризмом, равенством, уверенностью в будущем, безопасностью, общей судьбой, солидарной заботой, недовольством государством, пассивной неприкосновенностью частной жизни и некой традиционностью, противостоят ценности демократической и рыночной культуры: активный индивидуализм, меритократия, культ успеха, чувство приемлемого постоянного риска, ответственность за свою жизнь, публичная активность и ориентацию на собственное будущее. Взаимоналожение трех аксиологических систем российского общества (доиндустриальной, индустриальной, постиндустриальной) привело к контрпродуктивным последствиям. Во многих сферах общественной жизни исчезли ценности, которые давали возможность общечеловеческой моральной оценки слов и поступков человека. Это привело к каррозии духовных скреп определяющих стабильность государства. Стабильность подменялась

и имеет тенденцию подменяться застоем. Следствием этого становится появление процессов мешающих эффективному сотрудничеству некоммерческого сектора с первым, представляемым государством. Существует «система тормозов» – таких как: восприятие политики как отчужденной сферы деятельности «правлящей элиты» и ее непосредственного окружения, активистов и добровольцев политических партий, сотрудников социальных коммуникаций, аналитиков, специалистов по созданию имиджа – наиболее ярко выраженная в навязанном обществу мнению «политика грязное дело». К отрицательно влияющим также необходимо отнести: дезавуацию достигнутой стабильности и четкого восходящего тренда во всех сферах общественной жизни, изменение модели гражданской мобилизации в ее нынешней форме в пользу жестко регулируемого государством расширения гражданского участия. Частично этим процессам противостоит возникновение неформальной низовой самоорганизации, волонтерства и «движений одного постулата», а также молодежь как активный участник протестных движений, реагирующих на различные инновационные изменения в политике. Фактором повседневности может стать и появление неполитической активности граждан. Этому противостоит огосударствление территориального самоуправления как барьера самоорганизации российского общества на уровне местной активности. Порой это вызывает протестные движения, воспринимаемые как формы гражданской самоорганизации и расширение участия сетевых коммуникаций в организации гражданской активности. В ходе столкновения интересов государства и российского общества, которое происходит в результате модернизационных процессов, создается чувство совместной ответственности за общую судьбу, государство, личное благо, личный интерес и т. д. Однако, пока можно с уверенностью констатировать, что в отношениях государство – общественный сектор доминирующую роль играет государство. Хотя, эта ситуация не является уже адекватным отражением растущей асимметрии, и скорее напоминает борьбу за развитие и поддержание *modus vivendi*. Пока она гарантирует эффективное государственное управление, покоящееся на разветвленной сети силовых органов, что, по мнению власти, должно приводить к повышению уровня безопасности и уровня жизни граждан РФ (120–129). Что в реалиях чаще является выдаванием желаемого за действительность.

Модель взаимодействия между государством и неправительственным некоммерческим сектором в современной России является результатом традиционных отношений между первым сектором – государственным и третьим сектором – социальным. Используется опыт и практика западного и восточного общества, плюс отечественный, российский опыт. Таким образом, пытаются соединить на практике модели третьего сектора функционирующие на Западе (резидуальный, континентальный, сканди-

навский, средиземноморский, центрально-восточно-европейский) вместе с допустимыми организационными формами, действующими в его рамках, на русской почве. Созданы основы для НПО, которые в свою очередь взялись за трудную задачу удовлетворения основных социальных потребностей граждан. Так называемые социально-ориентированные некоммерческие организации – СО НКО, работающие в следующих областях: социальной – ответственной за представление и защиту социально-экономических прав граждан, политической – направленной на стремление и возможность граждан реализовать политические цели, а также духовно-культурной и информационной, все они были признаны структурами «особого статуса». Их положение в структуре неправительственного некоммерческого сектора свидетельствует о следующих положениях, определяющих приемлемые организационные и правовые формы. Исключение составляют государственные корпорации, государственные компании и общественные объединения, а также те организации, которые являются политическими партиями. Сферы деятельности и сопутствующие им правовые нормы в области оказываемой им государственной поддержки. Очень широкий спектр деятельности организации СО НКО. Это означает, что задача, возложенная законодателем на эти организации, сводится к решению таких задач, которые сегодня не решаются ни государственными, ни муниципальными властями (130–139).

Забота децидентов о надлежащем выполнении обязательств социально-ориентированными организациями на практике продиктована проблемами государства в области государственного управления. Это, в свою очередь, проявляется в неэффективности и в низкой степени результативности. В поисках оптимальной для российской реальности модели интеракции используется отечественный опыт. Были задействованы также, концепции, позволяющие перемоделировать стратегию сотрудничества для достижения поставленных целей. Используя положения теории социальных групп, плюралистический и неокорпоративный подход, установлено, что на российской почве наиболее эффективная форма сотрудничества основывается на решениях, учитывающих внутренние отечественные условия. Восприятию всех политических акторов как своего рода «корпораций», стремящихся получить доступ к процессу принятия решений. Такое положение вещей способствует усилению интегрирования двух вариантов неокорпоратизма, уже ранее существовавших: государственного – отношения патрона и клиента и социального – партнерские отношения. Их суть заключается в построении иерархической системы отношений власти и гражданских институтов общества. На практике означает сохранение решающего преимущества государства во взаимных отношениях (140–153).

Ключом к разработке *modus vivendi* государство и неправительственный некоммерческий сектор стала президентская модель управления,

сформировавшаяся в эпоху системных преобразований, которая была дополнительно усилена после 2000 года путем централизации власти. Поскольку процесс демократизации, начатый в 1991 году, не закончился консолидацией, Россия по-прежнему считается государством переходного типа – находящимся в состоянии трансформации. Это означает сосуществование элементов двух систем – демократической и авторитарной, которые в гибридной системе власти напрямую влияют на способ организации взаимоотношений между государством и третьим сектором. Эта проблема разрабатывалась в различных академических и университетских центрах. Прежде всего, стоит упомянуть Кафедру Публичной политики, возглавляемую Ниной Беляевой, в Национальном исследовательском Университете «Высшая школа экономики» в Москве (Higher School of Economics HSE University), и группу специалистов и экспертов Межрегионального центра «Стратегия», под президентством Александра Сунгурова (Saint-Petersburg Center for Humanities and Political Studies „Strategy”).

В результате многочисленных дискуссий, совместных проектов и специализированных конференций стало очевидно, что основой для всех форм выполнения государством своих функций и обязанностей по отношению к гражданскому обществу является концепция публичной политики. Исходя из понимания публичной политики, определяющей общие программы и приоритеты органов власти, а также механизмов и технологий их реализации, разработанных на основе и с учетом социальных ожиданий общества артикулируемых представителями общества, были диагностированы не только компоненты публичной политики в формате *policy*, но и *conditio sine qua non* ее функционирования в российской реальности (154–178).

Диагностированные в российских условиях модели и формы сотрудничества между неправительственными некоммерческими организациями и органами государственной власти соответствуют развитию современного гражданского общества. Принимая во внимание историческую перспективу, а также изменения, которые произошли в восприятии гражданами функциональности государства, российского общества, можно констатировать, что, во-первых, гражданское общество, под которым мы понимаем организации некоммерческого сектора, не может существовать полностью независимо от государства, поскольку оно рождается на основе государства. Во-вторых, влияние государства на деятельность институтов гражданского общества в основном заключается в создании оптимальных условий для эффективности их функционирования. В то же время институты гражданского общества могут влиять на действия государства для достижения значительных результатов, представляя интересы членов общества и защищая их права и свободы. В-третьих, нынешняя ситуация в России является лишь этапом развития отношений между государством и институтами гражданского

общества. Сознательные действия обеих сторон, направленные на их развитие и укрепление этих отношений, должны в дальнейшем привести к их более продуктивному функционированию. Рассматривая развитие современного гражданского общества в перспективе согласия и диалога, нельзя забывать, что развивающееся гражданское общество не может поставить перед собой цель уничтожения или ослабления государственной власти. Наоборот, ему нужно сильное государство, которое будет обеспечивать развитие национальных интересов и играть роль арбитра между различными структурами. Качество и разнообразие платформ, позволяющих вести дискуссии между гражданским обществом и государством, во многом определяют перспективы дальнейшего развития гражданского общества. Исходя из этого предположения, специалисты и исследователи многих научных центров, «фабрик мысли» и экспертных центров разработали оптимальные условия для сотрудничества между неправительственным некоммерческим сектором и властью. Данные разработки были сделаны с использованием прежде всего методов и инструментов, доступных в концепции публичной политики (179–188).

5. Российская модель сотрудничества как пример межсекторальной синергии в процессе построения гражданского общества

Будучи уверенным в том, что сохранение баланса между отдельными секторами современного государства, государственным, коммерческим и некоммерческим целесообразно, необходимо отметить, что явление взаимного сотрудничества происходит не в вакууме, а в рамках конкретной политической системы. Система включает в себя отношения – сети связей, которые влияют на эффективность функционирования государства и гражданского общества, совместно с бизнес сообществом они дополняют друг друга, создавая условия для оптимального развития данной политической системы. Это гибридная модель неконсолидированного авторитарного режима. В российской действительности в настоящее время мы имеем дело с самоорганизующейся системой с горизонтальными социальными связями между членами общества и с иерархической системой с вертикальными социальными связями. Гражданское общество воспринимается как способ организации общественной жизни посредством добровольной самоорганизации членов общества с целью реализации и удовлетворения общих потребностей и интересов, в рамках которых государственная власть является инструментом лидерства (контроля) общества. Такой подход

позволяет ссылаться на различные традиции моделей сотрудничества. Он позволяет проследить эволюцию и трансформацию одной модели в другую, что, в свою очередь, обусловлено тем фактом, что общество не является статичной сущностью – оно меняется и постоянно развивается. Принимая во внимание правовые и организационные условия, учитывая преобразования внутри политической системы, и изменения, происходящие в российском обществе, как на уровне сознания так и менталитета, в том числе идеологической основы, политическое и экономическое экзогенное влияние на функционирование государственных и общественных структур, и наконец, традицию и привязанность к эндогенным моделям поведения, дециденты обратили внимание на успешную концепцию публичной политики на Западе. В российских условиях, тесно связанный с неокорпоративным подходом последних лет, такой подход стал ключом к определению сферы сотрудничества, направленного на синергетическое участие бизнеса, государства и общества в процессе решения социальных проблем. Всё это нашло свое отражение в российском законодательстве. Государственная власть, была вынуждена подготовить новые основы стратегии управления. При этом внимание было обращено на опыт реализованный в Великобритании – так называемая система Компактов. Определяя планы деятельности российского правительства до 2024 года было решено перестроить отношения с неправительственным некоммерческим сектором. Это было включено в единый пакет развития с экономической политикой, поддержкой коммерческого сектора и улучшением условий для предпринимательской деятельности, обеспечением развития и повышением качества институтов социального сектора, сбалансированным региональным развитием и повышением качества государственного управления, с дополнением в ключевых областях: международной политики, вопросов безопасности, обороны, международных отношений, внутренней политики, юриспруденции и судебной системы. К разработке данной стратегии управления, основанной на публичной политике, были привлечены представители различных научных, экспертных и академических групп. Они составили многочисленные экспертные заключения, и обратили внимание правительства на конституирующие правовой и политический порядок принципы, определяющие общественную деятельность на низовом уровне. Это следующие позиции: **добровольность, равенство, самоуправление, законность, открытость**. Принимая во внимание значительное влияние некоммерческого сектора на эффективность функционирования государства, вышеупомянутое было дополнено принципами, которые, хотя и не тесно связаны с федеральным законодательством, однако, отражают ожидания и интересы отдельных граждан, и создаваемых ими организаций. В них указаны определенные задачи по организационной структуре и правилам

деятельности. Они были так называемой идеологической и моральной надстройкой для общественных активистов, чья деятельность направлена на построение гражданского общества (1–19).

После 2000 года властями было инициировано «упорядочивание» и «инвентаризация» неправительственного некоммерческого сектора в соответствии с положениями новой инновационной модели власти. Существование либеральной экономики и авторитарной политики, вынудило выйти на новый уровень развития взаимоотношений, на так называемое «новое открытие». Это предполагало реализацию функции интеракции между правительством и обществом при формировании политики. Общественный интерес выражается в следующих формах: артикуляция социальных интересов, социальный контроль власти и положения дел в обществе, в государстве, в экономике, в социокультурной сфере, во всех видах деятельности, которые влияют на формирование государственной политики, и на политическое воспитание граждан. Эта кооперация осуществлялась на трех уровнях, касающихся сотрудничества в создании публичной политики. Это реализация общественных задач, создание инфраструктуры для сотрудничества и условий для социальной активности (20–26).

Сотрудничество в области разработки публичной политики. Стратегия охватывает сотрудничество в создании публичной политики, направленной на участие неправительственного некоммерческого сектора и структур власти в формировании публичной политики, стратегий (долгосрочных целей и задач) и программ (текущие и долгосрочные действия, подчиненные стратегиям). Сфера активности в этой области включает следующие действия как диагностику реальных проблем и задач: взаимное информирование о планах, замыслах и направлениях деятельности; совместное создание стратегий и программ необходимых для реализации публичной политики и институциональных решений, согласование проектов и нормативных актов, а также правил реализации проектов, сотрудничество в реализации публичной политики; участие НПО некоммерческого сектора в оценке реализации политики и программ. В российской действительности этому задавал тон процесс инвестирования серьезных ресурсов в разработку авторитарных решений. Он сопровождался вынужденной тактикой расширения финансовых возможностей, гарантируемых правительством для реализации проектов социальной значимости. Примерно также это было в случае со строительством иерархичной структуры власти. Получателем этой помощи в данном случае должен был стать неправительственный некоммерческий сектор, который не представлял единой структуры. Его положение было определено отношением к государственным структурам – подчинение и полное сотрудничество, частичная автономия или конфронтация. Однако, ожидания властей в отношении

третьего сектора сталкивались с препятствиями, которые были продиктованы главной целью децидентов, а не стабилизацией правящего лагеря на пути сохранения власти. Основное требование правящего лагеря оказалось несовместимо с модернизацией, понимаемой как повышение эффективности государства. Данный вариант мог быть реализован только тогда, когда два других сектора – коммерческий и некоммерческий, были бы наделены политическими полномочиями, что на практике означало бы отход от авторитарных методов управления государством и обществом. Заменой на сбалансированную модель внутренних отношений, основанной на принципах реализованных в западных странах (27–31).

Попытка согласовать эти две противоречивые тактики поведения, на инструментальном уровне должна была регулировать процесс сотрудничества на юридическом уровне. Были внесены изменения в законодательство. Были определены основные функции неправительственного некоммерческого сектора. Были созданы механизмы и институты, уполномоченные выполнять данные задачи, и было указано практическое применение принципов сотрудничества в форме результатов. Вследствие этих действий появились подробные нормативные акты, касающиеся организации СО НКО. Они все чаще устанавливались благодаря низовой, а не государственной инициативе. Действия государственных учреждений были направлены на формы поддержки или предоставление положений, касающихся полномочий органов государственной власти в сфере осуществления контроля, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, и вплоть до муниципального уровня (28–38).

Особенностью российской реальности является деление широкого круга некоммерческих организаций, на так называемые «хорошие» НКО и «не очень хорошие» НКО, которое, в конечном итоге, зависит от решений определенной группы государственных чиновников. Одной из важнейших групп, представляющих довольно многочисленную репрезентацию структур противостоящих властям, является группа организаций, декларирующая защиту верховенство закона. Она имеет парapolитический стиль действия и берет свое начало из диссидентского движения эпохи СССР, и особенно из правозащитного движения. Именно на основе их опыта можно провести первую оценку моделей сотрудничества между государственным и неправительственным секторами, что и стало основой для последующего анализа. Дециденты, принимающие решения, осознавали серьезную важность вклада этой части социального сектора в построение гражданского общества и развитие механизмов сотрудничества. Когда у власти появилась возможность, она решила привлечь лидеров правозащитных организаций к действиям, направленным на разработку «партнерской» модели сотрудничества. Гражданский форум,

созванный впервые в 2001 году в Москве, должен был стать постоянным элементом сотрудничества трех секторов в области построения гражданского общества в России. Однако, следует заметить, что существует много сомнений по поводу характера работы этого органа. Они артикулированы неправительственными организациями, которые боялись инструментализации и использования ее не для подлинной реконструкции внутригосударственных отношений, а для обеспечения омnipотенции властных структур в государстве. Сохранение некой дистанции в публично декларируемых целях новой стратегии управления обосновывало использование властями проверенного и эффективного инструмента управления социально-политической сферой. Перенос этого опыта в отношении некоммерческого сектора – а именно управление конфронтацией, соответствовал характеру централизации политической власти, создающей с двухтысячного года моноцентрическую систему. Демонстрируя подражание западным решениям в области установления партнерских отношений с некоммерческим сектором, власти России использовали старый метод управления «кнутом и пряником». Именно таким образом российским децидентам удалось убедить часть общества участвовать в общественной жизни. Но не менее, а гораздо более важными «мотивациями», к сожалению, были те проблемы, с которыми граждане сталкивались каждый день. Неэффективные государственные структуры не могли выполнить возложенные на них функции, как и связанные с этим просоциальные задачи. По этой причине источник «стимулов» для российских граждан дополнялся такими положениями, которые, по крайней мере, на первый взгляд давали обществу надежду на усиление контроля над никем неконтролируемой бюрократией. Таким образом, было создано положение, и для граждан, и для их организаций, в рамках которой они выполняли задачи, которые фактически должны выполняться государственными структурами. Последствия обращения децидентов к модернизации трехсекторного государства при сохранении моноцентрического центра принятия решений, олицетворяемого президентом государства, оказались серьезной проблемой для руководства. Приглашенное к совместному управлению гражданское общество, не собиралось добровольно отказываться от своих привилегий. Способность и неспособность российских граждан маневрировать в запутанной правовой реальности стала частью их политической культуры, формируя как привычки, так и обычаи, а также определяя отношение как к самому государственному аппарату, так и к институтам права (39–71).

В рамках определения основных функций, которые должны были выполняться неправительственными организациями некоммерческого сектора, была проведена коррекция действий властей в области управ-

ления посредством гражданского контроля и гражданской независимой экспертизы. Именно на выполнение этой функции рассчитывает государственный сектор. Ситуация связанная с общественным контролем, преследует следующие цели: развитие фактического сотрудничества между неправительственным некоммерческим сектором и структурами государственной власти, преодоление взаимного недоверия бюрократии и гражданского общества, а также развитие механизмов социального контроля и независимой экспертизы. Для реализации данной стратегии было решено институционализировать механизмы поддержки или даже в определенных случаях создание соответствующего интересам власти сотрудничества между обоими секторами. В рамках такой, полезной для имплементации стратегии новой концепции государственной политики в России была диагностирована оптимальная модель социально-государственного управления. Именно она стала характерным видом трехсекторного сотрудничества государства, мира бизнеса и третьего сектора на основе партнерства. В этих рамках были уточнены соответствующие правила и процедуры, которые можно разделить на две группы: публично-правовые институты и механизмы социально-государственного управления. В соответствии с этим формирование социально-гражданской модели общественного участия в общественно-политической жизни стало следствием переориентации механизмов государственного влияния на неправительственный некоммерческий сектор. Более серьезной причиной этих перемен стал модальный подход самих россиян к проблемам окружающей их реальности. Помимо сосредоточения внимания на традиционных сферах общественной активности социальной, гражданской или политической, у жителей России наблюдается тенденция к изменению вектора гражданской активности, участия в политических партиях, вовлечения и участия в неполитических общественных объединениях. Эта эволюция была вызвана снижением эффективности функционирования государственных и муниципальных учреждений, на чьи плечи ранее опирались: эффективная и результативная система жизнеобеспечения, и реализация требования общественных активистов использовать потенциал, скрытый в управленческих и гражданских структурах на местном уровне. В результате таких действий властей участие гражданского общества в политической жизни сократилось, а его силы были перенаправлены на сотрудничество и взаимопомощь в сфере общественной жизни. Осознание необходимости активного общественного участия стало двигателем преобразований в обществе. Приняв стратегию модернизации государства, общество также начало ожидать участия государства, но при сохранении партнерских отношений основанных на сотрудничестве. Однако это отношение к инициативам государственных структур в сфере управления

остаётся осторожным в виду не полного доверия к государственным институтам. Особенностью этого явления на российской почве является историческое развитие в России особой структуры доверия и недоверия к политике власти. Именно поэтому можно наблюдать сочетание высшего уровня доверия к действующему президенту с довольно низким уровнем доверия по отношению к другим институтам власти. Тем не менее, практически нет различий в оценке степени доверия к государственным институтам: Правительству, Госдуме, Совету Федерации, СМИ и НПО, во всех группах населения. Как образованного, сознательного меньшинства, так и основного большинства населения. Можно констатировать, что это соответствует конкретным условиям эффективности этих институтов власти в ответ на тренды публичной политики. Реакция властей на вопросы, поднятые гражданами и учреждениями, на практике является решающей для определения оценки и степени доверия граждан к властям. Независимо от отношения к проблеме социального доверия или его отсутствия органы государственной власти начали реализацию постулатов, которые с точки зрения властей должны способствовать сближению государственных институтов с общественностью (72–81).

Задачами, сформулированными в многочисленных документах, государственного уровня, в том числе федерального, регионального и муниципального, а также разработанными при участии институтов гражданского общества, должны были заняться призванные специально для этой цели учреждения. Сторонами, инициирующими их создание были правящая партия, иногда с участием гражданского сообщества. На участие в этом процессе в качестве субъектов-учредителей социальных организаций, непосредственное влияние оказывала внутренняя ситуация в государстве, и положение неправительственного сектора в отношениях с центром принятия решений. Среди них были следующие органы:

1. Комиссия по правам человека при Президенте РФ, преобразованная в 2004 году в Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, переименованный в 2011 году в Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека.
2. Народная ассамблея, основанная в 2000 году коалицией гражданских и правозащитных организаций – «Движение за права человека»: Ассоциация «Мемориал» (Международное добровольное историко-просветительское и правозащитное общество «Мемориал»), «Московская Хельсинкская группа – МХГ», «Центр развития демократии и прав человека», Комитет «Солдатские матери», а также такие организации, как «Международный социально-экологический союз – МсоЭС», «Международная конфедерация обществ потребителей – КонфОП», Обще-

российское общественное движение «За здоровую Россию», а также организации журналистов, в частности: «Союз журналистов России» и «Фонд защиты гласности».

3. Гражданский форум, созданный впервые в 2001 году.
4. Общественная палата Российской Федерации, созданная Президентским указом в 2006.
5. Общественные советы созданные при федеральных исполнительных органах федеральных, региональных и муниципальных, Общественные палаты (действующие при руководстве субъектов Российской Федерации), социальные комитеты наблюдения/мониторинга (общественные наблюдательные комиссии 2006).
6. Советы по борьбе с коррупцией, социальные комитеты по мониторингу прав человека в местах принудительного содержания (2010).

Основные формы сотрудничества между государственными структурами и некоммерческим сектором в области совместного управления государством включают: проведение публичных слушаний, общественных экспертиз, в том числе антикоррупционных, кроме этого создание коллективных «переговорных площадок», и в том числе созыв и проведение Гражданских форумов.

Одним из важнейших факторов, усиливающих социальную вовлеченность в этот процесс, является доступ к Интернету, который дает возможность не только свободного освещения проблем, но и становится эффективным инструментом самоорганизации людей в случаях спонтанного создания гражданских инициатив для решения острых социально-значимых проблем (82–97).

Сотрудничество государственных органов с неправительственным некоммерческим сектором базируется на видимой поддержке некоторых из них со стороны власти. Характерной особенно для социально-ориентированных некоммерческих организаций. Помощь предоставляется в реализации согласованных (поставленных) целей, таким образом, оказывается необходимая поддержка развитию сотрудничества федеральных, региональных и муниципальных органов власти с некоммерческими организациями. Эта тактика соответствует положению модернизации национального государства, которой *conditio sine qua non* является «взаимно ответственное партнерство» власти и общества. Чтобы это партнерство стало реальностью, гражданское общество не должно быть ограничено только мониторингом уже принятых решений. Оно должно иметь возможность прийти со своими собственными инициативами и проектами, потому что только такой подход будет компенсировать отсутствие «живых мыслей и прорывных решений» в ведомственных программах. Следствием такой стратегии было

увеличение государственной поддержки третьего сектора, как в форме президентских грантов, так и за счет участия некоммерческих организаций в предоставлении социальных услуг, финансируемых из бюджетной сферы. Однако на практике этого выходят следующие последствия:

1. Использование организации вместе со всеми структурами и уровнями власти (федеральном, региональном и муниципальном) для деятельности по выполнению этого довольно раздутого социального плана.
2. Усиление административного давления, в том числе в случаях наличия отличающегося от государства общественного мнения.
3. Переформирование взаимоотношений с властью в результате более активного вовлечения некоммерческого сектора, или его лидеров.
4. Достижение организациями некоммерческого сектора характерного рода «свободы» деятельности (98–112).

Сотрудничество в реализации задач публичной политики. Сотрудничество охватывает реализацию общественных задач, под которыми следует понимать действия, предпринимаемые органами государственного сектора в рамках законов, определяющих их компетенцию. Интересным в этой области является выполнение публичных задач с использованием различных форм финансового и нефинансового сотрудничества, а также проектное партнерство в реализации задач публичной политики (113).

Финансовая поддержка некоммерческого сектора, оказываемая органами государственной власти на всех уровнях, осуществляется по специальной схеме с помощью следующих приёмов:

1. Государственные и муниципальные социальные закупки. Размещение заказов на социальные услуги, поддержка проектов и программ независимых некоммерческих организаций в государственных муниципальных программах. Координация совместной деятельности и участие в разработке программ.
2. Государственное социальное спонсорство в виде предоставления налоговых льгот некоммерческим организациям, безвозмездная или льготная передача в пользование недвижимости, льготные кредиты, техническая поддержка.
3. Стимулирование за счет прямого финансирования или льгот. Выделение субсидии, муниципальных грантов, согласованное бюджетное финансирование, предоставление налоговых льгот организациям, поддерживающих некоммерческие организации.

Важным элементом финансирования некоммерческих организаций является получение средств от других некоммерческих организаций. Средств, которые выделяются на конкретные цели: гранты, гуманитарную помощь, благотворительную помощь, пожертвования. Отвечая на вопрос о необхо-

димости такой крупной финансовой поддержки некоммерческому сектору в России, можно констатировать, что общественные организации, которые заботятся о финансовой стабильности, напрямую влияют на эффективность других учреждений в данной области. Распределяя финансовые ресурсы, получаемые согласно видам деятельности, они действуют в соответствии со следующими принципами: экономической независимости, материальной ответственности и результатам деятельности, предпринятым для выполнения общественно полезных задач (114–140).

Реализация государственных задач при использовании нефинансовых форм поддержки охватывает материальную, нематериальную, организационную и ресурсную поддержку. Подробный охват участия государственных структур на всех уровнях федеральном, субъектов РФ и муниципальном приводит к поддержке следующими действиями. Имущественным, информационным, консультативным, проведением обучения и переподготовки кадров, повышением квалификации работников и волонтеров, использованием льгот. Гарантеей юридическим лицам, которые поддерживают неправительственный некоммерческий сектор. Возможностью воспользоваться льготами по налогам и сборам, предоставлением субсидий субъектам, находящимся на территории Российской Федерации, с целью конкурентного финансирования социальных проектов неправительственных организаций и предоставление инфраструктуры, информационной и методологической поддержки их деятельности. В контексте управленческого анализа в публичной политике существует довольно широкий спектр областей, начиная с обороны и внешней политики, в том числе и правопорядком, экономической политикой, отраслевой и социальной политикой, и другими не перечисленными выше. Они включают в себя участие институтов гражданского общества в различных областях. При этом основными являются следующие: здравоохранение, социальное обеспечение, социальные услуги, образование, политика в интересах семьи и детей, вопросы женщин, культуры, физической культуры и спорта, проблемы религии, меньшинств, а также жилищных и городских проблем. Упомянутые выше сектора публичной политики полностью соответствуют декларированным властями Российской Федерации некоммерческим секторам, особенно действующим с целью решения социальных задач. В этих областях и секторах достаточно успешно реализуются отдельные совместные проекты. В результате, по крайней мере, в некоторых областях трехсекторной деятельности повышается эффективность управления, но, прежде всего, удовлетворяются различные потребности местного населения (141–151).

Проектное партнерство в реализации задач публичной политики предполагает, что все субъекты Российской Федерации реализуют проекты, в которых принимают участие как государственные, так и муниципальные

структуры, а также институты гражданского общества, представленные некоммерческим сектором. Юридические и финансовые процедуры, разработанные в этой области, а также в области управления, находят свое применение в секторе экономических отношений. Их можно подраспределить по следующим позициям:

1. Независимая оценка качества институтов социального сектора.
2. Краудсорсинг на платформах для сбора заявок на повышение качества работы социальных учреждений.
3. Обязательство публичных торгов по договорам на товары и услуги для государственных и муниципальных нужд, в случае заказов с начальной, максимальной ценой более 1 млрд. рублей.
4. Обратная связь с Администрацией Президента и Аппаратом Правительства Российской Федерации.
5. Механизм «нулевых чтений» федеральных законопроектов в Общественной палате Российской Федерации.
6. Корректировка механизмов работы Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации (ВАК), в связи с работой над сетевым проектом «диссернет» (*Dissernet*).
7. Механизм публично-частного и муниципально-частного партнерства в социальной сфере.
8. Включение заявок бизнес-ассоциаций (25 заявок) в «Комплексный государственный план действий по стимулированию экономического роста».
9. Доступ организаций СО НКО в качестве подрядчиков для выполнения социальных задач, получивших финансирование из бюджета.
10. Принципы и механизмы обеспечения бюджетным финансированием социальных инициатив.

Передовым локомотивом в реализации проектного партнерства в современной России является Москва. Власти столицы РФ реализовали следующие проекты, которые очень важны для жителей столицы:

1. *Поэтапный доступ социально ориентированных НКО и исполнителей общественно-полезных услуг к 10% бюджетных средств социальной сферы,*
2. *Конкурсный механизм предоставления субсидий социально ориентированным НКО Москвы,*
3. *Развитие конкуренции на социально значимых рынках РФ (стандарт развития конкуренции).*

На основе достигнутых результатов были сформулированы системные действия по развитию конкурентной среды в субъектах РФ, а также следующие деизидераты их эффективного внедрения, разработанные в соответствии с принципом «не навреди»:

1. Время, необходимое для построения модели и принципов публичного и государственного управления шаг за шагом;
2. Необходимость тщательного подхода к ответственному сочетанию действующих акторов для взаимодействия с государственными структурами управления при выборе лиц, которые действительно представляют и защищают интересы различных сообществ гражданского общества;
3. Пересмотр зон ответственности и полномочий, действующих акторов и объяснение границ между этими зонами;
4. Разработка механизмов партнерства на разных этапах разработки, принятия и внедрения управления;
5. Необходимое изменение набора образовательных программ и дисциплин в высшем образовании путем развития подготовки по основным положениям государственного управления, включая, например, типологию форм общественного участия. Проверка механизмов координации межгрупповых интересов, анализ различных случаев (152–165).

Сотрудничество в области инфраструктуры и создания условий для социальной активности. Описывает инфраструктуру сотрудничества и создания условий для социальной активности. Под понятием «инфраструктура» следует понимать факторы, влияющие на функционирование некоммерческого сектора и на характер взаимодействия между первым и третьим секторами. Факторы, влияющие на социальную партиципацию, в значительной степени все еще стимулируются структурами аппарата государственной власти. Однако, наряду с изменениями в социально-экономической структуре их доминирующее положение постепенно ослабевает. В третьей сфере можно найти институты, поддерживающие деятельность общественных организаций, а также практики и действия, направленные на стимулирование социальной низовой активности, которые в результате могут установить совместные партнерские отношения, формирующие социально-политическую и экономическую реальность для структур как государства, так и делового мира (166).

Система поддержки гражданских инициатив и некоммерческих организаций предполагает всестороннюю помощь в форме институциональной, учебной и консультационной поддержки для развития общественных организаций и инициатив, в анимации, информации, промоции и финансах. Учреждениями, которые могут помочь в установлении международного сотрудничества, являются институты гражданского общества. Прежде всего следующие: **Общественная палата Российской Федерации, Общественные советы (палаты) при исполнительных и представительных органах власти, Общественные и социально-консультативные советы при министерствах и ведомствах, общественные палаты + «круглые столы» НКО.**

Омбудсмен и Аппарат уполномоченного по правам человека. Институт омбудсмана, создан на основании федерального закона 1997 года, фактически существовал с 1994 года, первым в соответствии с указом президента был советский диссидент Сергей Ковалов. Правовой основой для функционирования в современной правовой реальности института Уполномоченного по правам человека является Конституция РФ с 1993 года, в которой было гарантировано его назначение и увольнение. В качестве органа, уполномоченного до этого правового акта, была указана Государственная Дума. Преемниками **Сергея Ковалёва** (1994–1995 гг.) в качестве Уполномоченного по правам человека были Олег Миронов (1998–2004 гг.), затем **Владимир Лукин** (2004–2014 гг.) и **Элла Памфилова** (2014–2016 гг.). В настоящее время, с 2016 года данную функцию исполняет бывший депутат от партии «Справедливая Россия» генерал-майор полиции **Татьяна Москалькова**. Омбудсмен может не только следить за законодательным процессом, пропагандировать правовую культуру в обществе, но и поддерживать правозащитные организации, действующие на территории Российской Федерации. На уровне регионов, также действуют институты Уполномоченного по правам человека, которые выполняют роль посредников в поддержании диалога между региональными властями и неправительственным некоммерческим сектором, устанавливаются как Общественные палаты так и Уполномоченные по правам человека, которые выполняют роль посредников в поддержании диалога между региональными властями и неправительственным некоммерческим сектором. Эти институты остаются одним из немногих механизмов имплементации и укрепления принципов защиты прав и свобод человека в политической и правовой культуре, а также в повседневной жизни посткоммунистических обществ. Несмотря на то, что в таких авторитарных странах, как Россия, эта институция часто имеет декоративный характер, нельзя все же отрицать, что с самого начала своего существования она входила в число органов, отвечающих за внедрение международных стандартов защиты гражданских прав и свобод в практику государственной системы (167–174).

Процесс системных изменений, начатый во время президенства Михаила Горбачева, ещё в период СССР в 1985 году, привел к социальному возрождению граждан, которые начали спланиваться и объединяться в форме общественных организаций, клубов и общественных движений, принимая форму как формальных, так и неформальных структур гражданской активности.

Динамичное развитие общественного участия было приостановлено вместе с переориентацией стратегии государственного управления наступившей с началом президентского правления В. Путина в 2000 году.

Декларированная цель к реализации которой приступили, состояла в том, чтобы восстановить внутреннюю мощь государства и его позиции в мире путем ограничения гражданских свобод и демократических принципов, а также восстановления государственного контроля над природными ресурсами. Построение моноцентрической политической системы, которая *de facto* напоминает абсолютную монархию, в результате отказа от принципа субсидиарности на практике привело к ее петрификации, что помешало модернизации российской системы управления. Только перед лицом растущих социально-экономических проблем, поняв невосполнимость отсутствия структур гражданского общества могущих или находящихся в состоянии взять на себя бремя укрепления государства, в условиях накрывающего страну кризиса, хозяин Кремля вынужден был перестроить тактику и изменить стратегию управления. Ключевую роль в развитии *modus vivendi* в области трехсекторной синергии, направленной на повышение эффективности и действенности функционирования государства, мог бы сыграть созданный ещё при Б. Ельцине пост Омбудсмена. Как институт, несущий ответственность за оказание поддержки некоммерческому сектору, институт Омбудсмена с самого начала взял на себя бремя решения сложных дел. Для общества это было особенно важно, так как уровень социального доверия к судебным органам и органам, на которые возложена государствам ответственность за правопорядок остается очень низкой. Связанный с самого начала с демократическими реформами, он стал актором общественной в так называемой серой зоны жизни в государстве. Как следствие росла его роль как важного института в процессе создания публичной администрации и смещения центра тяжести с интересов государства в сторону прав и интересов индивида. Его работа, направленная на выполнение важных защитных, профилактических, образовательных и информационных функций, на практике способствует созданию новой правовой культуры в обществе. Этот институт становится реальным фактором, который гуманизирует правовые нормы уже 25 лет и способствует построению реального гражданского общества (175–187).

Одной из целей сотрудничества между государственным сектором и неправительственным некоммерческим сектором является поддержка процессов, направленных на интеграцию третьего сектора посредством использования ряда институтов диалога. Интегрированная социальная среда для власти и мира бизнеса становится партнером, в консолидирующих действиях, способствующих преодолению кризисных дисфункций. Эта сфера активности является одной из ключевых задач современной государственной политики России, концентрирующейся на процессе общественного и гражданского вовлечения в действия, направленные

на модернизацию государства и общества. Общественное и гражданское участие представляет собой платформу, определяющую область, формы и направления мобилизации граждан. Оно также является предпосылкой для характеристики публичной политики через призму системной синергии государства, бизнеса, неправительственных организаций, и различных социальных, профессиональных групп и социальных слоев, общественных объединений, работающих для реализации личных и социальных интересов, использования и распределения социальных ресурсов и товаров в промышленности.

Гражданское участие в отличие от общественного, ориентированного на участие в процессе принятия решений, особенно на уровне горизонтальных связей в рамках коллективно предоставляемой помощи и сотрудничества. Оно ориентировано на деятельность, связанную с процессами социального управления, соуправления. На уровень институтов, образующих вертикальную структуру власти. В том числе на Общественную палату Российской Федерации, институты, образованные по примеру международной организации *The Open Government Partnership – OGP*, такие как *Экспертный совет при открытом правительстве РФ*, *Экспертный совет онлайн*, *Счетная палата*. Цель их активности – предпринять действия, направленные на исправление или разработку альтернативных решений в любых областях общества. Прежде всего, принимая во внимание социальные интересы. В свою очередь, специфика **общественного участия** определяется: законодательной инициативой, общественно-политической активностью граждан, реализацией гражданских инициатив, вовлечением и участием общественности в деятельность добровольных общественных организаций, достижением целей и, в конечном итоге, созданием общественного блага. Представление социальных интересов, как и конструирование общественного блага определяет положение любого субъекта – индивида, группы, класса, социального института – который отвечает требованиям самоорганизации и взаимопомощи, защиты делимитованных социальных и гражданских прав. Интеграция поддержки некоммерческого сектора приводит к институционализации в форме организаций. Попытке решения задач связанных с расширением границ свободы и предоставлением обществу определенной делегированной властью свободы. Вовлечением общества в процесс активных социальных преобразований, как и развития социальной защиты. Это должно содействовать рождению дополнительной социальной активности, направленной на решение определенных конкретных проблем, участники которой, действуя в неформальной обстановке, остаются вне контроля государства. Самой известной акцией *движения одной проблемы* была защита леса в Химках в период 2007–2012 годов. (*«Движение в защиту Химкинского леса»*) (188–196).

Другим примером общественного участия является массовый характер многочисленных гражданских и социальных инициатив, которые возникли благодаря доступности Интернета. Самоорганизация массовых гражданских инициатив, ведущая к механической унификации традиционных сфер жизни, осуществляется с помощью четырех основных интерактивных групп. Это, прежде всего работа с заявлениями и обращениями граждан, краудфандинговые платформы и сайты, услуги волонтеров и гражданские дискуссионные группы получающие также эффективную помощь со стороны средств массовой информации, социальных сетей, блогов и других инструментов онлайн-коммуникации. Они позволяют в кратчайшие сроки активировать значительные людские и финансовые ресурсы для интеграции государственных, деловых и общественных ресурсов с целью оперативного решения социальных проблем. Принятая стратегия поддержки некоммерческого сектора соответствует нормам международного права в области управления ЕС («Белая книга»), хотя эти документы и не распространяются на Россию как государство, не являющееся членом ЕС. Решение о внедрении постановлений ЕС на территории России привело к появлению, рядом с уже существующими, новых институтов гражданского общества. Государственного электронного портала *Российская общественная инициатива* (РОИ), Информационных порталов *Активный Гражданин* и *Наш город* (например действующих в Москве), гражданских форумов в регионах Российской Федерации, *института социальных или общественных слушаний*, многочисленных местных дискуссионных площадок, экспертных советов и рабочих групп, действующих при федеральных органах исполнительной власти и некоторых других. Среди новых форматов можно также указать на активную роль *Общероссийского народного фронта* и *Комитета гражданских инициатив* под руководством Алексея Кудрина. По образу зарубежных порталов социальных инициатив, они должны были привнести к низовой гражданской мобилизации, однако в российской реальности показательным является принятие желаемого за действительное при подходе к этой форме активности как государством, так и гражданами (197–222).

В российском обществе, как и во всей стране, происходят изменения. Они вынудили, отойти от расширения вертикальной структуры власти и дополнить ее необходимыми горизонтальными связями с властями не только субъектов Российской Федерации, но и с представителями муниципальной власти. Это, в свою очередь, привело к установлению более тесных отношений с некоммерческим неправительственным сектором. В условиях ухудшающейся экономической ситуации и серьезных социальных проблем, он оказался более подготовленной и эффективной структурой. Таким образом, внимание власти было явно перенаправлено

на расширение участия граждан и жителей России в процессах управления страной. Использовались для формулирования новой стратегии социально-государственного управления знания и опыт отечественных экспертов и общественных активистов, а также опыт и знания лидеров институтов гражданского общества, действующих в России. В результате этих консультаций было решено продвигать модель межсекторального партнерства, основанную на консолидированных и творческих практиках и подходах. Именно они представляют собой наиболее важный технологический и ценный ресурс гражданской активности в рамках модернизации. Социальная консолидация в этих условиях является залогом построения благосостояния российского общества, *conditio sine qua non* инновационного прорыва в развитии страны и реализации стратегических планов, провозглашенных руководством страны.

6. Заключение

Неправительственный некоммерческий сектор является неотъемлемой частью социальной системы, как и со-учередителем политической системы российского государства, которая, как неоднократно подчеркивалось, претерпевает постоянный эволюционный процесс модернизации. Суть этих преобразований сводится к вопросу, связанному с заявленными основными политическими акторами целями и ожидаемыми результатами, различными как для государственного сектора, так и для неправительственного, несмотря на частичное совпадение содержания некоторых из поднятых постулатов.

Еще одной не менее важной особенностью функционирования некоммерческого сектора в российской действительности является все еще чисто декларативный подход к реализации демократических принципов. Хотя декларации очень важны, так как они определяют направление процесса государственного управления. В современной России, однако, публичные социально-политические заявления имеют иногда последствия, отличные от предполагаемых децидентами, и ожидаемых как самими организациями, так и гражданами. За заявлениями, иногда следуют ограниченные действия власти, и то обычно на федеральном уровне. Для наблюдателей российской политической сцены эти декларации свидетельствуют о постепенной имплементации не только правовых решений, но и о реальной трансформации внутренних структур государства. На практике, однако, видно, что процесс трансформации в сфере социально-политической и ментальной, привел к тому, что заявления властей воспринимаются пока российским обществом серьезно. Хотя и не полностью веря в успех реализации заяв-

ленных деклараций, оно их воспринимает. В этой ситуации, появляется возможность гражданского участия, если не на общегосударственном, то по крайней мере на региональном или муниципальном уровне. Активные действия граждан и общественных организаций частично позволяют усилить реальное влияние на функционирование местной власти.

Формирование так называемой социально-гражданской модели общественного участия в общественно-политической жизни стало следствием переориентирования механизмов государственного влияния на неправительственный некоммерческий сектор. Модальный подход россиян к проблемам окружающей их реальности оказался гораздо более серьезной причиной этих перемен. Помимо сосредоточенности на традиционных сферах общественной социальной, гражданской или политической активности, у жителей России наблюдается тенденция к изменению вектора гражданской активности с политических партий на вовлечение и участие в неполитических общественных объединениях. Эта эволюция вызвана снижением доверия к партиям, а также эффективностью функционирования государственных и муниципальных учреждений, стоящих перед такими проблемами, как: поддержание определенного уровня жизни и благосостояния людей. Кроме этого приходится считаться с требованием общественных активистов использовать потенциал управленческих и гражданских структур на местном уровне. В результате участие гражданского общества в политической жизни сократилось, но его силы были перенаправлены на сотрудничество и взаимопомощь в области общественной жизни. Осознание необходимости активного социального участия стало двигателем преобразований в обществе. Общество, включилось в стратегию модернизации государства, и ожидает такого участия государства, но в рамках партнерских отношений, основанных на сотрудничестве.

Целью данного исследования было представление специфики функционирования российского неправительственного некоммерческого сектора как феномена триалистического происхождения в условиях трансформирующегося государства с размытым вектором этих изменений. Вот основные, характерные для некоммерческого сектора свойства:

1. Наличие роль, которые он может исполнять,
2. Вовлечение российских граждан в деятельность неправительственных некоммерческих организаций,
3. Трехсекторная устойчивая модель современного государства,
4. Ожидания различных структур по отношению к задачам, которые должны выполнять обе стороны – правительственная и неправительственная,
5. Роль индивида в процессе формирования или функционирования гражданского общества,

6. Типология организационно-правовых форм неправительственных организаций. Можно констатировать, что эта деятельность характеризуется своеобразными свойствами.

Это позволяет указать особенности функционирования неправительственного некоммерческого сектора в 2000–2018 годах, который можно резюмировать следующим образом.

Во-первых. Формирование новой реальности государства и российского общества после 2000 года решительно изменило траекторию социально-экономического и политического развития страны. При нацеленности властей на построение жесткой вертикали это, несомненно, было связано с появлением неправительственного некоммерческого сектора. Он, в отличие от государственных структур, обладал диверсифицированным иностранным и отечественным капиталом, а также имел опыт решения социальных проблем. Группы добровольцев-активистов, стали объектом усилий, целью которых было направление их деятельности, на выполнение задач и функций там, где органы государственной власти были не в состоянии результативно выполнять свои полномочия. В этих условиях определение законодателем жизненно важных сфер интересов в социальной сфере и упорядочение, хотя бы частичное, материально-правовой базы, превратилось в разработку новой стратегии действий. С этих пор неправительственный, некоммерческий сектор стал выполнять задачи, роли и функции социально ориентированных некоммерческих организаций.

Во-вторых. Следует отметить, что критический взгляд на ситуацию и необходимость личного участия индивида привел к возрождению общественно-политического сознания. Оно даёт о себе знать в наименее ожидаемые для децидентов моменты. Понижение уровня жизни и утрата чувства внутренней безопасности, значительное падение доверия к различным институтам политической и социальной власти – с одной стороны и необходимость низовой мобилизации для удовлетворения основных потребностей – с другой, оказывали все более сильное влияние на функционирование политической системы. Предыдущие методы государственного управления оказались неэффективными, поэтому власть вынуждена искать союзников. Она нашла их как в области бизнеса – некоммерческий сектор, так и в области общественного участия – граждане. Стремясь выработать *modus vivendi* с обоими секторами, государство было вынуждено пойти на уступки, в обмен на сохранение доминирующего положения в политической сфере. Частным предпринимателям, как и неправительственному сектору, олицетворяющему гражданское общество, дециденты, предоставили ряд привилегий и объявили о широком спектре различных форм поддержки и помощи. Включающей в себя материальную, финансовую, кадровую,

информационную и управленческую. Значительное финансирование было получено лояльными власти институтами гражданского общества, число которых, конечно, было дополнено учреждениями, созданными государством, такими как: Общественная палата Российской Федерации, Общественные палаты в субъектах Российской Федерации, комитеты и общественные советы при министерствах, ведомствах и центрах региональных и муниципальных органов власти, и другими государством организованными неправительственными организациями (ГОНГО).

В-третьих. Политика формирования зависимого и подчиненного некоммерческого сектора с социально определенной сферой деятельности сопровождалась усиливающимся давлением на организации, представляющие потенциальную угрозу политическому влиянию власти. Такими являются структуры, специализирующиеся на гражданском контроле, а также стремлении систематически бороться с изоляцией российского третьего сектора от иностранных источников финансирования. Жесткая ограничительная политика по отношению ко всем этим организациям, потенциально признанным враждебными, нежелательными или «иностранными агентами», должна была привести к их дискредитации в первую очередь в глазах граждан. Но также дискредитации их на международной арене. Предполагаемая тактика не была и не может быть полностью реализована, как этого хочется властям, потому что кроме ранее упомянутых функций правозащитных организаций, для децидентов они представляют собой индикатор не только социальных настроений, но и позиции самой государственной власти в стране. Это имело особое значение для старейших неправительственных организаций еще с советского периода.

В-четвертых. Гражданское общество, определяемое как организации некоммерческого сектора, не могут существовать полностью независимо от государства, поскольку имеют государственное основание. Целью обоих секторов является разработка модели сотрудничества, которая привела бы к более продуктивному функционированию. Модель межсекторного партнерства, разработанная в этих условиях и рассматриваемая как особый тип современных социальных технологий, обеспечивает баланс интересов между деловым миром, некоммерческим сообществом и государством на основе определения «областей согласия».

Поиск в компромиссе, в плюрализме, в разнородности частных, групповых и административных интересов. Этот тип взаимодействия намного ближе и больше знаком гражданам, чем децидентам.

В-пятых. Рассматривая развитие современного гражданского общества через согласие и диалог, нельзя забывать, что развивающееся гражданское общество не может ставить перед собой цель уничтожения или ослабления государственной власти. Наоборот, ему нужно сильное государство, которое

обеспечивает развитие национальных интересов и выступает арбитром между различными структурами. Качество и разнообразие платформ, позволяющих вести дискуссию между гражданским обществом и государством, во многом определяет перспективы дальнейшего развития гражданского общества, что *de facto* является гарантией социального участия.

В-шестых. В условиях государства, политическая система которого представляет собой «конгломерат» демократических и авторитарных элементов, принадлежащий к так называемой серой зоне, гибридную природу будет иметь также негосударственный некоммерческий сектор. Обстоятельства функционирования негосударственного некоммерческого сектора по отношению к окружению, в котором оно действует делают из него своего рода анклав альтернативного социального и политического порядка, что приводит к констатации о нарушении *status rerum*.

Диагностика некоммерческого сектора по отношению к государственным структурам и особенностей его функционирования, проведенная в рамках данного исследования, подтвердила следующие тезисы.

1. Российский некоммерческий сектор, действующий в условиях всемогущества политической власти, сумел частично остаться независимым с точки зрения управления, кадровой и информационной политики. Это стало возможным благодаря широкому кругу государственных и грантодающих социальных учреждений, в том числе и связанных с государственными структурами, которые оказывали помощь организациям, принимающим участие в продвигаемых социальных проектах. Естественно, эта помощь ориентирована не только на некоммерческие организации и ассоциации, но и на коммерческие организации, которые в рамках своей предпринимательской деятельности учитывают социальные потребности и, в целях их реализации, создают конкретные институты гражданского общества или поддерживают существующие.

Другим субъектом, которому была оказана государственная поддержка при выполнении просоциальных задач, были органы местного самоуправления. Однако положение учреждений и лиц, принимающих решения на местах, было определено более сложным, чем в случае идентичных учреждений на федеральном уровне или образований социального сектора. Реальность быстро внесла коррективы в публично провозглашаемые декларации о темпах, направлении и характере таких действий. В условиях недостаточных инвестиций, снижения доверия общественности к государственным чиновникам, серьезных социально-экономических трудностей, местные органы власти вынуждены искать партнеров, как в коммерческом, так и в неправительственном некоммерческом секторе. Успех этих усилий обусловлен, прежде всего,

личным участием отдельных местных чиновников в реализации социальных проектов, которые часто концентрировали в своих руках все функции этого процесса. Являясь предпринимателями, а также членами муниципальных органов власти, и в том числе руководителями или учредителями неправительственных структур на местах они все сосредоточили в своих руках. Один человек мог синергично соединить под своим управлением все три сектора, опираясь на знания и ресурсы из всех трех источников. Такая модель начала функционировать уже в 90-х годах XX века. Аналогично и в XXI веке при новой власти она также нашла свое применение.

В российских реалиях случаи с такими людьми, называемыми «центрами», не были исключениями, но с точки зрения функционирования неправительственного некоммерческого сектора, это, несомненно, можно считать его особенностью, которая не присутствует в опыте других государств.

2. **Российский некоммерческий сектор, функционирующий в условиях авторитарного неконсолидированного государства, подвержен тем же трансформациям что государство и общество, поскольку является живой социальной тканью.** В зависимости от существующего вектора внутренней политики и заявленной политической цели, действующая стратегия управления напрямую влияет на функции и задачи, которые выполняют организации третьего сектора. Нынешний политический режим характеризуется не только тем, что воспринимает политическую сферу как зарезервированную для правящей элиты, но также тем, что четко определяет интересы в других сферах, разумеется, при условии доходности его для децидентов. Таким образом, стремясь сохранить контроль над неправительственным некоммерческим сектором, российские власти обратили внимание на сектор социальных услуг, как на сектор, который может оправдать возлагаемые на него надежды. Вследствие этого особые государственные, финансовые, материальные, управленческие, кадровые и информационные предпочтения были предоставлены социально ориентированным некоммерческим организациям и социальным местным фондам (*community foundations*). Благодаря этой тактике, задачи, связанные с удовлетворением социальных потребностей, могли быть реализованы. С точки зрения руководства, это оказало положительное социальное воздействие, напрямую сказавшееся на восприятии функционирования самого государства с точки зрения его результативности и эффективности управления. Однако, вопреки ожиданиям, оказалось, что происходящие низовые преобразования, оказывают влияние на саму государственную систему, которая характеризуется гибридностью решений и постоянно трансформируется.

Социальное давление, а также преобразования, происходящие в стране, постоянно вынуждают адаптировать структуру политической системы к изменяющимся условиям.

3. **Гегемонистская до сих пор позиция центра принятия решений слабеет в результате продолжающихся преобразований; проявляются проблемы, с которыми структура власти сама не справляется.** Вышеупомянутое социальное давление происходит не только от самих граждан, но и от отдельных элементов системы: отдельных лиц – граждан, социальных групп (народов и наций, классов, слоев, социально-профессиональных групп), организаций и учреждений, включая политические партии, органы государственной власти, группы давления, общественные организации. Каждая из этих структур генерирует определенные интересы, которые, как упоминалось ранее, очень часто противоречат друг другу. Помимо государственных структур, перечисленные элементы системы встречаются не только в роли групп, артикулирующих эти потребности, но и занимаются их агрегацией. Умелое управление этим процессом в случае социального консенсуса приводит к повышению эффективности системы, что, в свою очередь, влияет на качество управления, постольку на данном этапе оказалось невозможным удерживать доминирующее положение структуры исполнительной власти.
4. **Наряду с продолжающейся трансформацией социально-экономической сферы российского общества в настоящее время пересматривается действующая стратегия развития государства, основанная на модели государственного управления.** На ее место входят механизмы управления, основанные на практике социально-государственного управления. Эта модель предусматривала развитие и модернизацию институтов и механизмов управления для установления партнерских отношений. Внедрения эффективных процедур реализации социальных интересов, основанных на исследовании и информировании о передовой практике; организации и расширения участия общественности. Координации межгрупповых отношений и т.д. Благодаря синергетическому эффекту, обусловленному акцентированием принципов и методов межсекторального партнерства и государственной политики в процессах подготовки, принятия решений и их реализации, стало возможным реализовать некоторые социальные программы в отдельных регионах и муниципалитетах Российской Федерации.

Такая стратегия относится и к концепции публичной политики, которая вводит совершенно новые модели сотрудничества между тремя секторами – государственным, частным и некоммерческим. На основе отечественного опыта, российскими исследователями система была дополнена участием четвертого элемента – экспертных групп, выво-

дящихся с академической и научной среды, которые заменили ранее существовавшие так называемые «фабрики мысли». Задачи экспертных групп сводятся к подготовке независимых экспертных заключений, относящихся к широко понимаемой административной зоне, благодаря этому они представляют собой своеобразный связывающий элемент в триалистической концепции современного российского государства. Идея создания в начале нового века сначала фабрик мысли, своего рода мозговых центров, а затем после исчерпания их потенциала создание профессиональных экспертных групп была обусловлена интересами самих представителей интеллектуальной элиты Российской Федерации. Таким образом, граждане и НКО, воспринимают свое возможное участие в сфере государственного управления. Они также могут быть интеллектуальным бэкграундом для каждого из участников общественно-политической и экономической жизни страны. Поэтому дециденты, стали более пристально присматриваться к этой социально-профессиональной группе, воспринимая ее с точки зрения группы интересов или давления, которое можно использовать в интересах власти. Инструменты, мотивирующие научные и академические круги, ничем не отличаются от тех, которые практиковались до сих пор, однако ставка в этой «борьбе», более серьезная – это «управление душами». Поэтому стоит держать под контролем академиков, а в случае непредвиденных осложнений – предпринять эффективную пенетрацию и интервенцию.

- 5. Фактором, детерминирующим модернизационные процессы в российском государстве, как это ни парадоксально, является не центр власти, а индивид – гражданин – субъект, все более осознающий свои права и обязанности, который ожидает того же от власти и претендует на право самостоятельно оценивать уровень государственного функционирования, а также осуществлять общественный и гражданский контроль процесса государственного управления.** Это происходит на основе декларированных, и в первую очередь реализованных просоциальных проектов. С учетом таких вопросов, как эффективность данных органов власти на отдельных уровнях. Источником информации о деятельности являются не только традиционные средства массовой информации, такие как радио или телевидение, но и Интернет, контролировать который до сегодняшнего дня российская власть пока не в состоянии. Та же тактика гражданского участия относится к тем областям, в которых эффективность и действенность государственных структур явно оставляет желать лучшего. Осознание властью опасности, которую могла породить неконтролируемая мобилизация, было связано, прежде всего, с деятельностью одного из противников действующей правящей системы – популярного блогера

и независимого политика Алексея Навального. Полностью воспользовавшись своими правами, он стал публично требовать их соблюдения соответствующими правовыми институтами, что привело к тому, что особое внимание было привлечено к деятельности государственных органов на разных уровнях.

В этих условиях стала создаваться новая просоциальная модель развития российского третьего сектора: доминанция внутренних активных сил, широкий спектр целей и форм некоммерческой активности, достаточно мирное сосуществование противоположных идеологий, распространение идеологически нейтральных инициатив, сосуществование и постепенное сближение различных организационных культур.

Связывая развитие современного гражданского общества с согласием и диалогом нельзя забывать, что развивающееся гражданское общество не может поставить перед собой цель уничтожения или ослабления государственной власти. Наоборот, ему нужно стабильное государство, которое обеспечивает защиту национальных интересов и играет роль арбитра между различными структурами. Качество и разнообразие платформ, позволяющих вести дискуссию между гражданским обществом и государством, во многом определяют перспективы дальнейшего развития гражданского общества, фактически являясь гарантией социального участия.

Действующая в настоящее время модель некоммерческого сектора является одной из главных опор современного российского государства. Лидеры всех стран мира считают, что функции и задачи, выполняемые третьим сектором, не зависят от политической системы или модели. Это должно относиться и к Российской Федерации. Благодаря третьему сектору русское государство может эволюционировать и изменяться. Будучи носителем общечеловеческих демократических ценностей, социальный сектор постоянно подвергается, с одной стороны, глубокому функциональному анализу, а с другой – является объектом интереса и внимания российских граждан, которые однозначно, хотя и с очень многими оговорками, заявляют о необходимости его имплементации на российской почве, как гаранта стабилизации политической, экономической и социальной жизни. А, также необратимости процессов модернизации, вектор которых ориентирован на прогресс и обновление, а не на петрификацию *status rerum*.

Podziękowania

Napisanie niniejszej monografii nie było zadaniem prostym. Prowadzone przeze mnie przez kilka lat badania nad pozarządowym sektorem niekomercyjnym w Rosji wymagały dużo siły i samozaparcia, a także dyscypliny, roztropności i pokory.

Podjęcie się tak wymagającego zajęcia nie byłoby możliwe bez wsparcia szeregu osób, którym w tym miejscu pragnę złożyć najserdeczniejsze podziękowania. Oczywiście nie sposób wymienić tu wszystkich sekundujących mi w pracy nad tą książką, lecz wspomnieć należy o najbliższych członkach rodziny, jak i tych przyjaciółach, koleżankach i kolegach, którzy nie szczędząc czasu własnego, niejednokrotnie wysłuchiwali moich kolejnych koncepcji pracy badawczej, udzielając wsparcia w różnoraki sposób.

W pierwszym rzędzie pragnę podziękować mojemu mężowi **Mirosławowi** za wsparcie duchowe, redakcyjne i pod każdym innym względem. „Stojąc na straży” mojej pracy, sekundował mi na każdym kroku zarówno w okresie prac przygotowawczych, podczas licznych wyjazdów naukowych czy podczas samego pisania. Nieocenione okazały się liczne dyskusje, rozmowy czy spacer, podczas których dane mi było podzielić się własnymi przemyśleniami, jak również wysłuchać trafnych uwag i sugestii.

Podziękowania należą się również moim dwu córkom – **Karolinie i Małgorzacie** – które z dużą dozą wyrozumiałości podchodziły do kolejnej pisanej przeze mnie książki. Za wsparcie, wspólne dyskusje o współczesnym świecie oraz poświęconą mi podówczas uwagę – **DZIĘKUJĘ**.

Propozycję zbadania tego fenomenu życia społecznego i politycznego obywateli Federacji Rosyjskiej poddał mi mój promotor profesor **Mieczysław Smoleń**, któremu jestem winna szczególne podziękowania. Mam nadzieję, że udało mi się spełnić pokładane we mnie przez Profesora nadzieje.

W gronie osób, którym należą się podziękowania za udzielone wsparcie, pomoc na różnych etapach powstawania pracy, znajduje się Dyrektor Instytutu

Rosji i Europy Wschodniej, kierownik Katedry Badań nad Obszarem Eurazjatyckim, mój serdeczny przyjaciel profesor **Joachim Diec**.

Różnego formatu wsparcie okazali mi koledzanki i koledzy rosjoznawcy z wielu ośrodków badających fenomen Rosji w różnych jej aspektach. Spośród nich pragnę podziękować: **Romanowi Bäckerowi, Adamowi Bosiackiemu, Agnieszce Bryc, Andrzejowi Czajowskiemu, Wiktorowi Jesionkowi, Aleksandrze Kozioł, Oldze Nadskakule-Kaczmarczyk, Joannie Piechowiak-Lamparskiej, Dymitrowi Romanowskiemu, Andrzejowi Stelmachowi, Alicji Stępień-Kuczyńskiej, Andrzejowi Skrzypkowi.**

Wdzięczność chciałabym wyrazić **Andrzejowi Antoszewskiemu, Andrzejowi Chodubskiemu i Mirosławowi Karwatowi** za liczne uwagi i sugestie w odniesieniu do koncepcji projektowanej przeze mnie książki, które, mam nadzieję, udało mi się zawrzeć.

Nie sposób nie wspomnieć o kolegach z Rosji, którzy udzielali mi pomocy na różnych etapach pracy badawczej. Podziękowania należą się: **Aleksandrowi Lipatowowi, Konstantinowi Zawierszynskiemu, Dmitrijowi Karnauchowowi, Nii Bieliajewej, Aleksandrowi Sungurowowi** oraz **Leonidowi Smorgunowowi.**

Na szczególne podziękowania zasługują moi przyjaciele **Iwan i Irina Radikowowie**, którzy nie szczędząc trudu, starali się pokazać mi Rosję swoimi oczami.

Wszystkim wymienionym osobom, jak również tym, o których nie sposób wspomnieć, chciałabym złożyć wyrazy głębokiego szacunku i wdzięczności za okazane wsparcie, pomoc, długie dysputy na różnorakie tematy (nie tylko *stricte* naukowe). Przyjemność ze współpracy z tak zacnym gronem specjalistów i przyjaciół niejednokrotnie „dodawała mi skrzydeł”, pozwalając doprowadzić zaczęłą pracę do szczęśliwego końca.

ZA WSZYSTKO DZIĘKUJĘ BARDZO

Anna Jach

Kraków 2019

Acknowledgements

Writing this monograph was anything but simple. The several years of researching the non-governmental, non-commercial sector in Russia required from me a lot of strength and perseverance as well as self-discipline, prudence and humility.

I would not have been able to undertake such a demanding task without support of many people, to whom I would like to express here my deepest gratitude. It is impossible to mention all those who helped me during my work on this book, but I must mention my closest family and those friends and colleagues who listened patiently to my changing conceptions of research work and supported me in many ways.

First and foremost, I would like to thank my husband **Mirosław** for his spiritual and editorial support and for all the other ways in which he helped me. He stood guard over my research, backing me up at every step of preparatory work, numerous research trips and actual writing. We had many invaluable discussions, talks and walks, during which I was able to share my thoughts and listen to his very perceptive comments and suggestions.

I also want to thank my two daughters **Karolina** and **Małgorzata** for showing a lot of understanding when I was writing yet another book. For your support, our discussions about today's world and the attention you gave me – **THANK YOU!**

It was my supervisor, Professor **Mieczysław Smoleń**, who suggested that I should research this phenomenon in the social and political life of the Russian Federation citizens, and to whom I owe particular gratitude. I hope my work managed to live up to Professor's expectations.

The group of people who I need to thank for the support and help provided at different stages of this work include the Director of the Institute of Russian and East European Studies, the head of the Chair of Eurasian Studies and my dear friend, Professor **Joachim Diec**.

I received support in different forms from other specialists in Russian studies, who work in numerous centres researching the phenomenon of Russia in its multiple aspects. I would like to offer my particular thanks to **Roman Bäcker, Adam Bosiacki, Agnieszka Bryc, Andrzej Czajowski, Wiktor Jesionek, Aleksandra Koziół, Olga Nadskakuła-Kaczmarczyk, Joanna Piechowiak-Lamparska, Dymitr Romanowski, Andrzej Stelmach, Alicja Stępień-Kuczyńska, and Andrzej Skrzypek.**

I would also like to express my gratitude to **Andrzej Antoszewski, Andrzej Chodubski** and **Mirosław Karwat** for their multiple comments and suggestions regarding the concept of the planned book, which I hopefully managed to include.

My colleagues from Russia who helped me at different stages of research work must also be mentioned here. I owe thanks to **Alexander Lipatov, Konstantin Zavershynsky, Dmitry Karnaukhov, Nina Bielyaeva, Alexander Sungurov** and **Leonid Smorgunov.**

My friends **Ivan** and **Irina Radikov** deserve particular gratitude as they spared no effort trying to show me Russia through their eyes.

I would like to express my deep respect and gratitude to all these people, and to all the others not mentioned here for their support and help and long discussions on various topics (not always strictly academic). The pleasure of cooperation with such a great group of specialists and friends lifted up my spirits many times and allowed me to successfully finish this long work.

**FOR EVERYTHING
THANK YOU VERY MUCH**

Anna Jach

Kraków 2019

Благодарности

Написание данной монографии было непростым заданием. Проводимые мною в течении нескольких лет исследования некоммерческого неправительственного сектора России требовали больших сил и самоотверженности, а также дисциплины, расторопности и смирения.

Взятие на себя такой трудоёмкой работы не было бы возможным без поддержки ряда людей, которым я сейчас хочу выразить сердечную благодарность. Конечно, я не в состоянии перечислить здесь всех, тех, кто оказал мне помощь в работе над этой книгой, но я хотела бы обязательно здесь упомянуть как и самых близких членов моей семьи, так и тех друзей, подруг и коллег, которые не считая своего личного времени, выслушивали очередные рабочие концепции моей исследовательской работы, оказывая поддержку каждым возможным способом.

В первую очередь я хочу поблагодарить моего мужа **Мирослава** за духовную поддержку, за помощь в редакции и вообще за **ВСЁ**. „Стоя на стороже” моего труда он был моим секундантом на каждом шагу, как в период подготовительных работ как во время многочисленных научных командировок, так и во время периода непосредственного процесса написания публикации. Бесценные оказались многие дискуссии, разговоры и споры, возникающие даже на прогулках, во время которых дано мне было поделиться собственными идеями, как и выслушать точные замечания и предложения.

Благодарности заслужили также и обе мои дочери – **Каролина** и **Малгожата** – которые с огромной дозой понимания подходили к моей работе над написанием очередной книги. За поддержку, совместные дискуссии о современном мире, а также за посвящённые мне внимание в это время – **СПАСИБО!**

Идею исследования этого феномена общественной и политической жизни граждан Российской Федерации преподнёс мне мой научный руководитель – профессор **Мечислав Смодень**, которому я обязана выразить

особую благодарность. Я надеюсь, что мне удалось воплотить в жизнь всё то, на что надеялся профессор Смолень.

В числе тех людей, которых я обязана поблагодарить за оказанную поддержку и помощь на разных этапах работы это: Директор Института России и Восточной Европы, Руководитель Кафедры Евразийских Исследований Ягеллонского университета, мой сердечный друг, профессор **Иоахим Дец**.

Разнообразную и широкую поддержку я получила от моих коллег из многих исследовательских центров, изучающих феномен России во всем её многообразии. Особенно хочу выразить благодарность: **Роману Беккера, Адаму Босяцкому, Агнешке Брыц, Анджею Чайковскому, Виктору Есёнку, Александру Козёлу, Ольге Надскакулу-Качмарчик, Иоанне Пеховяк-Лампарцкой, Дымитру Романовскому, Анджею Стельмаху, Алиции Стемпень-Кучинской, Анджею Скшипеку**.

Также хотела бы выразить искреннюю благодарность **Анджею Антошевскому, Анджею Ходубскому и Мирославу Карвату** за множество разных предложений и замечаний относительно концепции задуманной мною книги, которые, надеюсь, мне удалось реализовать.

Не возможно не вспомнить о коллегах из России, которые предоставляли мне помощь на разных этапах моей научно-исследовательской работы. Выражаю свою сердечную благодарность **Александру Липатову, Константину Завершинскому, Дмитрию Карнаухову, Нине Беляевой, Александру Сунгурову**, а также **Леониду Сморгуну**.

Особую благодарность я хочу выразить моим друзьям **Ивану и Ирине Радиковым**, которые, не щадя усилий, старались показать мне Россию «своими глазами».

Хочу выразить глубокую благодарность и искреннюю признательность всем тем, кто поддерживал меня и помогал мне советами в моей научной деятельности.

Возможность сотрудничества с такими высокого класса специалистами и надёжными друзьями не раз меня вдохновляла и не давала опускать руки, что помогло мне довести до счастливого конца мою работу.

**ЗА ВСЁ
БОЛЬШОЕ СПАСИБО!!!**

Анна Ях
Краков 2019

Bibliografia Bibliography Библиография

ŹRÓDŁA PIERWOTNE
PRIMARY SOURCES
ПЕРВИЧНЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Akty normatywne Normative acts Нормативно-правовые акты

W języku rosyjskim / In Russian / На русском языке
W układzie chronologicznym / In chronological order / В хронологическом порядке

1857

Свод законов Российской империи. Том десятый. Часть I. Законы гражданские, Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, Санкт-Петербург 1857, [on-line:] <https://www.runivers.ru/upload/iblock/3b1/10-1.pdf> – 30 X 2018.

1948

Конвенция № 87 Международной организации труда «Относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию» (принята в г. Сан-Франциско 09.07.1948 на 31-ой сессии Генеральной конференции МОТ), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121088/ – 15 III 2019.

Всеобщая декларация прав человека принята и провозглашена Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/1900204> – 30 VII 2018.

«Всеобщая декларация прав человека» (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120805/ – 15 III 2019.

1950

«Конвенция о защите прав человека и основных свобод» (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» [Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963], «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29160/ – 15 III 2019.

Европейская конвенция по правам человека измененная и дополненная Протоколами № 11 и № 14 в сопровождении Дополнительного протокола и Протоколов № 4, 6, 7, 12, 13, European Court of Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, [on-line:] https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf – 30 VII 2018.

1964

Гражданский кодекс РСФСР от 11.06.1964 г. б/н, [on-line:] <http://www.kremlin.ru/acts/bank/3> – 18 VII 2018.

1966

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года, [on-line:] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml – 15 III 2019.

«Международный пакт о гражданских и политических правах» (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5531/ – 15 III 2019.

1989

Конституция Союза Советских Республик Европы и Азии (Проект народного депутата СССР, академика А. Д. Сахарова), [on-line:] <http://constitution.garant.ru/history/active/1024/> – 3 III 2019.

«Конвенция о правах ребенка» (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9959/ – 15 III 2019.

1990

Закон СССР от 9 октября 1990 г. № 1708-1 «О общественных объединениях», [on-line:] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=1883&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.13950915678358222#09859734918369578> – 15 III 2019.

Закон РСФСР от 25.12.1990 № 445-1 (ред. от 30.11.1994) «О предприятиях и предпринимательской деятельности», [on-line:] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=3891&rnd=4FD9AC42705F6BCA57E90E68765F7498&dst=100223&fld=134#047611286972712163> – 18 VII 2018.

1991

«Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик» (утв. ВС СССР 31.05.1991 № 2211-1), [on-line:] <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102011632&rdk=1> – 8 VII 2018.

Постановление Верховного Совета СССР «О введении в действие основ гражданского законодательства Союза ССР и республик» от 31 мая 1991 г. № 2211-I, [on-line:] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=34165&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.9111188175840789#01549008444783314> – 15 III 2019.

Постановление Президиума ВС РСФСР от 16.09.91 № 1654-1 «О регистрации общественно-государственных фондов» (документ с изменениями и дополнениями на 2 февраля 2008 года), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116/ – 4 IX 2018.

1992

Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 29.07.2018) «О защите прав потребителей», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_305/ – 5 II 2019.

Закон РФ от 19.06.1992 № 3085-1 (ред. от 02.07.2013) «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_608/ – 4 IX 2018.

Постановление Верховного Совета РФ от 14 июля 1992 г. № 3301-1 «О регулировании гражданских правоотношений в период проведения экономической реформы», [on-line:] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=604&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.4971124887175009#012917157614211028> – 15 III 2019.

Закон РФ «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» от 19.06.1992 г. № 3085-1 (ред. от 02.07.2013), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_608/ – 4 IX 2018.

Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам 18 декабря 1992 года, [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/1902047> – 30 VII 2018.

1993

«Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1) (ред. от 23.05.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1581/ – 28 VII 2018.

Постановление Верховного Совета РФ от 3 марта 1993 г. № 4604-I «О некоторых вопросах применения законодательства Союза ССР на территории Российской Федерации», [on-line:] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=71131&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.4694480257535496#0643580376642903> – 10 IV 2019.

«Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека» (заключена в Минске 26.05.1995) (вместе с «Положением о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств», утв. 24.09.1993), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6966/ – 15 III 2019.

Российская Федерация Закон от 7 июля 1993 года № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 19.05.1995 № 82-ФЗ, от 21.03.2002 № 31-ФЗ, от 08.12.2003 № 169-ФЗ, от 29.04.2008 № 54-ФЗ, от 23.07.2008 № 160-ФЗ, от 05.05.2014 № 106-ФЗ, от 24.11.2014 № 358-ФЗ, от 30.12.2015 № 451-ФЗ, с изм., внесенными Федеральным законом от 29.12.2015 № 409-ФЗ), [on-line:] <http://tpprf.ru/common/upload/pravo/%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D.pdf> – 24 VII 2018.

Указ Президента Российской Федерации от 04.08.1994 г. № 1587 «О мерах по обеспечению конституционных функций Уполномоченного по правам человека», [on-line:] <http://www.kremlin.ru/acts/bank/6705> – 6 III 2019.

Указ Президента Российской Федерации от 26 сентября 1993 г. № 1458 от 25 сентября 1993 «О Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации», [on-line:] <http://www.president-sovet.ru/about/standarts/acts/read/4/> – 15 II 2019.

Указ Президента Российской Федерации от 1 ноября 1993 года № 1798 «Об обеспечении деятельности Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации», [on-line:] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=336360#016708096193963773> – 4 II 2019.

Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека [Парижские принципы], Приложение к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года, [on-line:] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml – 7 III 2019.

1994

Гражданский кодекс Российской Федерации часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ, часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ, часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ и часть четвертая от 18 декабря 2006 г. № 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, 28 ноября, 30 декабря 2015 г., 31 января, 15 февраля, 9, 30 марта, 23 мая, 3 июля, 28 декабря 2016 г., 7 февраля, 28 марта, 1, 26, 29 июля, 14 ноября, 5, 29 декабря 2017 г., 18 апреля 2018 г., [on-line:] www.garant.ru – 8 VII 2018.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018, с изм. от 03.07.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2019), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ – 4 IX 2018.

1995

- Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств ETS № 157 (Страсбург, 1 февраля 1995 г.), [on-line:] <https://rm.coe.int/168007cddc> – 1 VIII 2018.*
- Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ (последняя редакция), в ред. Федеральных законов от 17.05.1997 № 78-ФЗ, от 19.07.1998 № 112-ФЗ, от 12.03.2002 № 26-ФЗ, от 21.03.2002 № 31-ФЗ, от 25.07.2002 № 112-ФЗ, от 08.12.2003 № 169-ФЗ, от 29.06.2004 № 58-ФЗ, от 02.11.2004 № 127-ФЗ, от 10.01.2006 № 18-ФЗ, от 02.02.2006 № 19-ФЗ, от 23.07.2008 № 160-ФЗ, от 19.05.2010 № 88-ФЗ, от 22.07.2010 № 164-ФЗ, от 01.07.2011 № 169-ФЗ, от 20.07.2012 № 121-ФЗ, от 28.12.2013 № 396-ФЗ, от 21.07.2014 № 236-ФЗ, от 31.12.2014 № 505-ФЗ, от 08.03.2015 № 43-ФЗ, от 31.01.2016 № 7-ФЗ, от 02.06.2016 № 179-ФЗ, от 20.12.2017 № 404-ФЗ, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/ – 8 VII 2018.*
- Федеральный Закон от 28.06.95 № 98-ФЗ (ред. от 28.12.2016 с изменениями, вступившими в силу с 09.01.2017) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», [on-line:] <https://www.referent.ru/1/299626> – 26 VII 2018.*
- Указ Президента РФ от 09.08.1995 № 835 (ред. от 17.10.2013) «О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации», [on-line:] <http://legalacts.ru/doc/ukaz-prezidenta-rf-ot-09081995-n-835/> – 25 VII 2018.*
- Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11.08.1995 № 135-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7495/ – 26 VII 2018.*
- Указ Президента РФ от 18 ноября 1995 г. № 1157 «О некоторых мерах по защите прав вкладчиков и акционеров», [on-line:] <http://base.garant.ru/5425169/> – 4 IX 2018.*
- Федеральный общественно-государственный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров, [on-line:] <http://fedfond.ru/> – 4 IX 2018.*
- Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 18.03.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8559/ – 28 VII 2018.*
- Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ (ред. от 15.04.2019) «Об акционерных обществах», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8743/#dst0 – 4 IX 2018.*

1996

- Комментарий к Федеральному закону от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», [on-line:] mari-el.gov.ru/minsoc/nko/DocLib/084829052012.doc – 16 VII 2018.*
- Российская Федерация Федеральный Закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ (изменениями на 27 июня 2018 года), [on-line:] http://docs.cntd.ru/document/cons_doc_LAW_8824/ – 8 VII 2018.*
- Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12.01.1996 № 10-ФЗ (ред. от 03.07.2016), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8840/ – 6 VIII 2018.*
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 февраля 1996 г. № 230-Р «В целях реализации решений Президента Российской Федерации, направленных*

на обеспечение правового реформирования российского общества и эффективное управление финансовыми средствами» (текст документа по состоянию на 1 марта 2008 года), [on-line:] <http://old.lawru.info/base28/part7/d28ru7917.htm> – 4 IX 2018.

«Европейская социальная хартия (пересмотренная)» (принята в г. Страсбурге 03.05.1996), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120807/ – 15 III 2019.

Федеральный Закон Российской Федерации от 17 июня 1996 года №7 4-ФЗ «О национально-культурной автономии» (в редакции Федеральных законов Российской Федерации от 21.03.2002 г. № 31-ФЗ, 10.11.2003 г. № 136-ФЗ, 29.06.2004 г. № 58-ФЗ, 22.08.2004 г. № 122-ФЗ, 30.11.2005 г. № 146-ФЗ, 01.12.2007 г. № 309-ФЗ, 09.02.2009 г. № 11-ФЗ, № 14-ФЗ, 02.07.2013 г. № 185-ФЗ, 04.11.2014 г. № 336-ФЗ), [on-line:] <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102041937> – 1 VII 2018.

1997

«Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» от 08.01.1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 20.12.2017), [on-line:] <http://uikod.ru/> – 31 X 2018.

Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам от 10 января 1997, [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/901732493> – 30 VII 2018.

Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13440/ – 6 III 2019.

Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «О свободе совести и о религиозных объединениях», [on-line:] <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102049359> – 8 VII 2018.

1998

Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» от 15.04.1998 № 66-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18461/ – 27 VIII 2018.

Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» от 07.05.1998 № 75-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18626/ – 4 IX 2018.

Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29.07.1998 № 135-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19586/ – 27 VIII 2018.

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 27.12.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ – 25 II 2019.

1999

Приказ Минфина России «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету „Доходы организации“ ПБУ 9/99» от 06.05.1999 г. № 32н (ред. от 06.04.2015) (Зарегистрировано в Минюсте России 31.05.1999 г. № 1791), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6208/ – 8 XI 2018.

- Приказ Минфина России «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету „Расходы организации“ ПБУ 10/99» от 06.05.1999 г. № 33н (ред. от 06.04.2015) (Зарегистрировано в Минюсте России 31.05.1999 г. № 1790), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12508/ – 8 XI 2018.
- Приказ Минфина РФ «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету „Бухгалтерская отчетность организации“ (ПБУ 4/99)» от 06.07.1999 г. № 43н (ред. от 08.11.2010, с изм. от 29.01.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18609/d914c3b6e6aa1058fbfa77f7a66a2f8d92ea09cf/ – 8 XI 2018.
- Федеральный закон от 8 июля 1999 г. № 144-ФЗ «О реструктуризации кредитных организаций» (с изменениями и дополнениями) (утратил силу), [on-line:] <http://base.garant.ru/12116195/> – 15 VII 2018.
- Федеральный закон от 8 июля 1999 г. № 144-ФЗ «О реструктуризации кредитных организаций» (с изменениями от 21 марта 2002 г.), [on-line:] <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102071610&backlink=1&&nd=102060919> – 11 X 2018.
- Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по поддержке общеобразовательных учреждений в Российской Федерации» от 31.08.1999 г. № 1134, [on-line:] <http://www.kremlin.ru/acts/bank/14338> – 7 XI 2018.
- Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (последняя редакция от 03.08.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ – 27 XII 2018.

2000

- Постановление Правительства РФ от 24.03.2000 № 255 (ред. от 25.08.2015) «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_26631/ – 9 IX 2018.
- Федеральный закон от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 21.03.2002 № 31-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 02.02.2006 № 19-ФЗ, от 28.12.2013 № 396-ФЗ, от 27.06.2018 № 164-ФЗ), [on-line:] <http://constitution.garant.ru/act/right/180406/> – 25 VII 2018.
- Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 20.07.2000 № 104-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27908/ – 15 VII 2018.
- «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 04.06.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/c8ebcedc9ddce9d959d6c520c3b0d602f71e8e12/#dst100144 – 28 VII 2018.

2001

- Приказ Минфина России «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету „Учет основных средств“ ПБУ 6/01» от 30.03.2001 г. № 26н (ред. от 16.05.2016)

(Зарегистрировано в Минюсте России 28.04.2001 г. № 2689), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_31472/71350ef35fca8434a702b24b27e57b60e1162f1e/ – 8 XI 2018.

Приказ Минфина России «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету „Учет материально-производственных запасов“ ПБУ 5/01» (Зарегистрировано в Минюсте России 19.07.2001 г. № 2806), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32619/569b43a13c040cfc64ff5806d5838fd8976c69e8/ – 8 XI 2018.

Федеральный закон «О политических партиях» от 11.07.2001 № 95-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32459/ – 8 VII 2018.

Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 07.08.2001 г. № 115-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32834/ – 3 XI 2018.

Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 08.08.2001 г. № 129-ФЗ (последняя редакция от 03.08.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32881/ – 30 X 2018.

Федеральный закон «Об инвестиционных фондах» от 29.11.2001 № 156-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34237/ – 4 IX 2018.

«Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 19.07.2018), [on-line:] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=302957&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.6798044087365462#09461-382599898104> – 7 VIII 2018.

2002

Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» от 31.05.2002 № 63-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36945/ – 27 VII 2018.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» С изменениями и дополнениями от: 27 июля 2006 г., 10 мая, 24 июля 2007 г., 29 апреля 2008 г., 25 декабря 2012 г., 2 июля 2013 г., 28 июня, 21 июля, 31 декабря 2014 г., 8 марта, 23 ноября 2015 г., [on-line:] <http://base.garant.ru/12127578/#friends#ixzz4k56EFb36> – 15 VI 2017.

Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37867/ – 3 XI 2018.

Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14.11.2002 № 161-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39768/ – 17 X 2018.

Федеральный закон Российской Федерации от 26.10.2002 № 127-ФЗ О несостоятельности (банкротстве) с изменениями на 1 июля 2018 года, [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/901831019> – 27 VIII 2018.

Федеральный закон от 27.11.2002 № 156-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об объединении работодателей», [on-line:] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=189617&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.32814723-94399102#035398166771711326> – 25 VII 2018.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 03.07.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/ – 8 XI 2018.

2003

Губернатор Самарской Области Постановление от 03 июля 2003 года № 252 «О Концепции партнерства органов государственной власти Самарской области, органов местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций по развитию гражданского общества», [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/945008075> – 2 IV 2019.

Российская Федерация Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ – 18 VII 2018.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», РГ – Допвыпуск № 3316(0), [on-line:] <https://rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html> – 18 VII 2018.

Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации, «Российская газета – Неделя» 2003, № 3375(0), [on-line:] <https://rg.ru/2003/12/27/bank.html> – 15 VII 2018.

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года, [on-line:] http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml – 10 III 2019.

Федеральный закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» от 23.12.2003 № 177-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_45769/ – 11 X 2018.

Федеральный закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» № 177-ФЗ от 23 декабря 2003 года, [on-line:] <http://docs.pravo.ru/zakon-o-strahovanii-vkladov/> – 15 X 2018.

2004

Федеральный закон „О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” от 19.06.2004 № 54-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48103/ – 5 II 2019.

Федеральный Закон от 28.07.2004 № 87-ФЗ О признании утратившими силу Федерального Закона „О реструктуризации кредитных организаций” и отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, а также о порядке ликвидации государственной корпорации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» (принят ГД ФС РФ 09.07.2004), [on-line:] <http://pravo.levonevsky.org/bazazru/texts07/txt07889.htm> – 15 VII 2018.

Указ Президента РФ от 6 ноября 2004 года № 1417 «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека» (с изменениями на 1 февраля 2011 года), [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/901914256> – 4 II 2019.

Указ Президента Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. № 1417 от 05 ноября 2004 «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека», [on-line:] <http://www.president-sovet.ru/about/standarts/acts/read/7/> – 15 II 2019.

Указ Президента РФ «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» от 13.10.2004 г. № 1313 (ред. от 24.10.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_49892/ – 31 X 2018.

«Жилищный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 04.06.2018, с изм. от 10.07.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.07.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057/ – 25 VII 2018.

«Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ – 17 X 2018.

2005

Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» от 04.04.2005 № 32-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52651/ – 17 II 2019.

Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598/ – 30 I 2019.

Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества», «Российская газета – Федеральный выпуск» 2005, № 3945(0), [on-line:] <https://rg.ru/2005/12/08/kazachestvo.html> – 15 VII 2018.

Заключение на проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» № 233364-4, принятого Государственной Думой Федерального Собрания РФ в третьем чтении 23.12.2005 г., [on-line:] www.owl.ru/texts/expertis_III_proekt_FZ-233364-4.doc – 30 X 2018.

2006

Федеральный закон «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» от 08.03.2006 № 40-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59047/ – 10 III 2019.

Постановление Правительства РФ «О мерах по реализации отдельных положений Федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций» от 15.04.2006 г. № 212 (ред. от 30.05.2013), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59804/ – 3 XI 2018.

Распоряжение Правительства РФ от 17 апреля 2006 года № 536-р «Об утверждении перечня коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Вос-

- тока Российской Федерации (с изменениями на 26 декабря 2011 года)», [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/901976648> – 9 IX 2018.
- Правительство Москвы Постановление от 25 июля 2006 г. № 564-ПП «О Концепции развития взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы с общественными и иными некоммерческими организациями на 2006–2010 гг.», [on-line:] <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/12999220/> – 2 IV 2019.
- Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ (последняя редакция от 29.07.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/ – 27 XII 2018.
- Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/ – 3 XI 2018.
- Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ Об автономных учреждениях, «Российская газета – Федеральный выпуск» 2006, № 4216(0), [on-line:] <https://rg.ru/2006/11/08/zakon-doc.html> – 16 VII 2018.
- Федеральный закон «Об автономных учреждениях» от 03.11.2006 № 174-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_63635/ – 17 X 2018.
- «Лесной кодекс Российской Федерации» от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64299/ – 17 X 2018.
- Федеральный закон «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» от 30.12.2006 № 275-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64939/ – 20 II 2019.

2007

- Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития», 24 мая 2007 г., «Российская газета – Федеральный выпуск» 2007, № 4371(0), [on-line:] <https://rg.ru/2007/05/24/bank-razvitia-dok.html> – 15 X 2018.
- Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий», 25 июля 2007 г., «Российская газета – Федеральный выпуск» 2007, № 4422(0), [on-line:] <https://rg.ru/2007/07/25/nano-korporacia-dok.html> – 15 X 2018.
- Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 21.07.2007 № 185-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_69936/ – 15 X 2018.
- Федеральный закон от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта», 3 ноября 2007 г., «Российская газета – Федеральный выпуск» 2007, № 4510(0), [on-line:] <https://rg.ru/2007/11/03/sochi-dok.html> – 15 X 2018.
- Правительство Российской Федерации Распоряжение от 21 ноября 2007 года № 1657-р «Об учреждении автономной некоммерческой организации „Организационный комитет XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи“», [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/902073279> – 16 VII 2018.

- Федеральный закон «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции Ростех» от 23.11.2007 № 270-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72710/ – 15 X 2018.
- Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», «Российская газета – Федеральный выпуск» 2007, № 4536(0), [on-line:] <https://rg.ru/2007/12/06/samoreg-dok.html> – 25 VII 2018.
- Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии Росатом» от 01.12.2007 № 317-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72969/ – 15 X 2018.
- Приказ Минфина России «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету „Учет нематериальных активов“ (ПБУ 14/2007)» от 27.12.2007 г. № 153н (ред. от 16.05.2016) (Зарегистрировано в Минюсте России 23.01.2008 г. № 10975), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_63465/adf2cfd636e9e799777ca5e7c8add8b722dced71/ – 8 XI 2018.

2008

- Правительство Санкт-Петербурга Постановление от 12 февраля 2008 года № 121 «О Концепции взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями „Общественно-государственное партнерство“ на 2008–2011 годы» (с изменениями на 20 июля 2010 года), [on-line:] <https://www.gov.spb.ru/law/?navigator&spack=110LogLength%3D0%26LogNumDoc%3D9000002%26list%3D1%26listid%3D010000000100%26listpos%3D-3076%26lsz%3D18081%26nd%3D9000002%26nh%3D0%26start%3D-3093%26&start=-3191> – 2 IV 2019.
- Постановление Правительства РФ от 28.06.2008 № 485 (ред. от 02.08.2010) «О перечне Международных и иностранных организаций, получаемые налогоплательщиками гранты (безвозмездная помощь) которых не подлежат налогообложению и не учитываются в целях налогообложения в доходах российских организаций – получателей грантов», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_78003/ – 25 II 2019.
- Указ Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 (ред. от 29.07.2014) «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации», [on-line:] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=166385&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.24676091364437402#0053921080128123355> – 8 VII 2018.
- Приказ Минфина России «Об утверждении положений по бухгалтерскому учету» (вместе с «Положением по бухгалтерскому учету „Учетная политика организации“ (ПБУ 1/2008)», «Положением по бухгалтерскому учету „Изменения оценочных значений“ (ПБУ 21/2008)» от 06.10.2008 г. № 106н (ред. от 28.04.2017) (Зарегистрировано в Минюсте России 27.10.2008 г. № 12522), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_81164/ – 8 XI 2018.
- Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и мунци-

ципального контроля» от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 03.08.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ – 8 XI 2018.

2009

Правительство Российской Федерации Распоряжение от 27 января 2009 года № 75-р «Об учреждении автономной некоммерческой организации „Транспортная дирекция Олимпийских игр“, [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/902140272> – 16 VII 2018.

Постановление Правительства Российской Федерации от 28.02.2009 г. № 184, «Об утверждении устава государственного образовательного бюджетного учреждения высшего профессионального образования» «Государственный университет – Высшая школа экономики», Собрание Законодательства Российской Федерации, № 10 от 9 марта 2009 года, ст. 1230, [on-line:] <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002009010000&docid=69> – 17 X 2018.

Указ Президента Российской Федерации «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» от 12 мая 2009 г. № 537, «Российская газета – Федеральный выпуск» 2009, № 4912(88), [on-line:] <https://rg.ru/2009/05/19/strategia-dok.html> – 30 X 2018.

Правительство Российской Федерации Распоряжение от 10 июня 2009 года № 774-р «Об учреждении автономной некоммерческой организации „Российский международный олимпийский университет“, [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/902160954> – 16 VII 2018.

Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 № 172-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89553/ – 5 II 2019.

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, «Российская газета – Федеральный выпуск» 2009, № 4955(131), [on-line:] <https://rg.ru/2009/07/20/zakon-dok.html> – 16 VII 2018.

Федеральный закон «О кредитной кооперации» от 18.07.2009 г. № 190-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89568/ – 12 XII 2018.

Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» от 24.07.2009 № 212-ФЗ (последняя редакция), (документ утратил силу или отменен), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89925/ – 25 II 2019.

Распоряжение Правительства РФ от 30.07.2009 № 1054-р «О Концепции содействия развитию благотворительной деятельности добровольчества в Российской Федерации», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90313/ – 20 II 2019.

Концепция Развития Гражданского Законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009), [on-line:] <http://ppt.ru/docs/kontseptsiya/31522> – 8 VII 2018.

Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2009 № 2146-р (ред. от 13.10.2017) «Об утверждении программы деятельности Государственной компании „Российские автомобильные дороги“ на долгосрочный период (2010–2020 годы)» (В редакции распоряжений Правительства Российской Федерации от 14.11.2011 г. № 1989-р; от 24.04.2013 г. № 672-р; от 23.05.2014 г. № 876-р; от 24.10.2015 г. № 2174-р; от 13.10.2017 г. № 2243-р), [on-line:] <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102135862&rdk=&backlink=1> – 16 X 2018.

2010

Указ Президента Российской Федерации о создании фонда «Русский мир» (В редакции указов Президента Российской Федерации от 13.01.2010 г. № 64; от 07.06.2011 г. № 717; от 27.07.2011 г. № 1018; от 08.08.2012 г. № 1134; от 28.12.2015 г. № 668), „Российская газета – Федеральный выпуск» 2007, № 4396(0), [on-line:] <https://rg.ru/2007/06/23/fond-dok.html> – 15 VII 2018.

Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98088/ – 20 II 2019.

Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 29.03.2010 № 72 «Об утверждении форм отчетности некоммерческих организаций» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 09.04.2010, регистрационный № 16857), (утратил силу), [on-line:] <http://base.garant.ru/12174989/> – 20 II 2019.

Федеральный Закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» от 05.04.2010 № 40-ФЗ (с изменениями на 27 мая 2014 года), [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/902208260> – 15 VII 2018.

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» от 05.04.2010 № 40-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99113/ – 30 I 2019.

Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», [on-line:] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=283580&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.319879478286-43304#0027335286966519545> – 17 X 2018.

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 211-ФЗ «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий», 30 июля 2010 г., «Российская газета – Федеральный выпуск» 2010, № 5247(168), [on-line:] <https://rg.ru/2010/07/30/nanotech-dok.html> – 15 X 2018.

Постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2010 г. № 1100 г. Москва «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета автономной некоммерческой организации „Транспорт-

ная дирекция Олимпийских игр”», «Российская газета – Федеральный выпуск» 2011, № 5378(2), [on-line:] <https://rg.ru/2011/01/12/olimp-subsidii-dok.html> – 16 VII 2018.

2011

Указ Президента РФ от 01.02.2011 № 120 (ред. от 03.12.2018) «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека» (вместе с «Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека»), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_109989/ – 15 II 2019.

Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденные Президентом Российской Федерации 28.04.2011 г. № Пр-1168, [on-line:] <http://minjust.ru/ru/besplatnaya-yuridicheskaya-pomoshch/osnovy-gosudarstvennoy-politiki-rossiyskoy-federacii-v-sfere> – 30 X 2018.

Российская Федерация Федеральный Закон от 18 июля 2011 года № 220-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/902289893> – 16 VII 2018.

Постановление Правительства РФ от 23.08.2011 № 713 (ред. от 25.05.2016) «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям» (вместе с «Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций», «Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций»), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_118686/ – 30 I 2019.

Федеральный закон «О бухгалтерском учете» от 06.12.2011 г. № 402-ФЗ (ред. от 29.07.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122855/ – 8 XI 2018.

Приказ Министерства юстиции Российской Федерации «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации» от 30.12.2011 г. № 456 (ред. от 01.06.2018), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_125298/ – 7 XI 2018.

2012

Постановление Правительства Российской Федерации от 31.01.2012 г. № 55, Об утверждении устава федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия живописи, ваяния и зодчества Ильи Глазунова», Собрание Законодательства Российской Федерации, № 10 от 9 марта 2009 года, ст. 1230,

[on-line:] <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002012018000&doid=91> – 17 X 2018.

Приказ Минюста России «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством юстиции Российской Федерации государственной услуги по принятию решения о регистрации представительств иностранных религиозных организаций и внесении сведений о филиалах и представительствах международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций в реестр филиалов и представительств международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций» от 28.06.2012 г. № 122 (ред. от 06.07.2017) (с изменениями и дополнениями), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132229/2ff7a8c72de3994f30496a0ccbb1ddafdaddd518/ – 3 XI 2018.

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» от 20.07.2012 № 121-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_132900/ – 1 IV 2019.

Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2553-р «Об утверждении государственной программы РФ „Социальная поддержка граждан”» (утратило силу), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139991/ – 26 II 2019.

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ – 17 X 2018.

2013

Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 (ред. от 23.06.2014) «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса „Российская общественная инициатива”» (вместе с «Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса „Российская общественная инициатива”»), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142909/ – 10 III 2019.

Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ – 30 I 2019.

Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и статьи 7 и 46 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» от 02.07.2013 № 176-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148487/ – 3 IV 2019.

Распоряжение Правительства РФ от 21 июня 2013 г. № 1043-р «Об утверждении плана реализации государственной программы РФ „Социальная поддержка

- граждан" на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (утратило силу), [on-line:] <http://base.garant.ru/70403158/#ixzz5ggbUhcNj> – 26 II 2019.
- «Письмо» Минфина России от 22.10.2013 № 12-08-06/44036 «О Комментариях (комплексных рекомендациях) по вопросам, связанным с реализацией положений Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153763/ – 17 X 2018.
- Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28.12.2013 № 442-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156558/ – 28 II 2019.

2014

- Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 296 (ред. от 30.12.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации „Социальная поддержка граждан“», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162171/ – 26 II 2019.
- Особенности создания и государственной регистрации национально-культурных автономий от 17 апреля 2014 года, [on-line:] <http://to17.minjust.ru/ru/press/news/osobennosti-sozdaniya-i-gosudarstvennoy-registracii-nacionalno-kulturnyh-avtonomiy> – 8 X 2018.
- Федеральный закон «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 05.05.2014 № 99-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162608/ – 17 X 2018.
- Российская Федерация Федеральный Закон от 21.07.2014 г. № 210-ФЗ «О ликвидации Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта, внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации», [on-line:] <http://kremlin.ru/acts/bank/38699> – 15 X 2018.
- «Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» (утв. Президентом РФ 28.11.2014 № Пр-2753), [on-line:] <http://legalacts.ru/doc/strategija-protivodeistvija-ekstremizmu-v-rossiiskoi-federatsii-do/> – 15 VI 2017.

2015

- Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ – 5 II 2019.
- Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 № 212-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/ – 5 II 2019.
- Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки качества

- оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования» от 21.07.2014 № 256-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165899/ – 5 II 2019.
- Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации ПИСЬМО от 6 мая 2015 г. № 13327-ОД/04 «О товариществах собственников недвижимости», [on-line:] http://rulaws.ru/acts/Pismo-Minstroya-Rossii-ot-06.05.2015-N-13327-od_04/ – 25 VII 2018.
- Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации“», «Российская газета – Федеральный выпуск» 2015, № 6728(157), [on-line:] <https://rg.ru/2015/07/20/sro-dok.html> – 25 VII 2018.
- Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ – 3 IV 2019.
- Распоряжение Правительства РФ от 05.09.2015 № 1738-р (ред. от 17.09.2016) «Об утверждении стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_185678/ – 3 III 2019.

2016

- «Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг, на 2016–2020 годы» (утвержден заместителем Председателя Правительства РФ от 23 мая 2016 г.), [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/456050188> – 3 III 2019.
- Федеральный закон «О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «Об общественных объединениях» и статью 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 02.06.2016 № 179-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_198862/ – 5 II 2019.
- Распоряжение Правительства РФ от 08.06.2016 № 1144-р «Об утверждении плана мероприятий („дорожной карты“) „Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере“», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_199767/ – 28 II 2019.
- Федеральный закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ (ред. от 01.07.2018) «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», [on-line:] <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=301639&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.017736194771381664#04869536266811937> – 18 VII 2018.
- Распоряжение Правительства РФ от 08.06.2016 № 1144-р «Об утверждении плана мероприятий („дорожной карты“) „Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере“», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_199767/ – 28 II 2019.

«Письмо» Минэкономразвития России от 01.07.2016 № 19657-ОФ/Д04и «О реализации Комплекса мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа СОНКО, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016–2020 годы» (вместе с «Методическими материалами по разработке комплексного плана субъекта Российской Федерации по обеспечению поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению»), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_280967/ – 3 III 2019.

Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон „О некоммерческих организациях“ в части установления статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг» от 03.07.2016 № 287-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200638/ – 3 III 2019.

Указ Президента РФ от 08.08.2016 № 398 (ред. от 01.07.2017) «Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_202901/ – 3 III 2019.

Постановление Правительства РФ от 27.10.2016 № 1096 (ред. от 27.07.2017) «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206497/ – 3 III 2019.

«Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию» (утв. Президентом РФ 05.12.2016 № Пр-2346), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_208437/ – 3 III 2019.

2017

Постановление Правительства РФ от 26.01.2017 № 89 (ред. от 29.11.2018) «О реестре некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг» (вместе с «Правилами принятия решения о признании социально ориентированной некоммерческой организации исполнителем общественно полезных услуг», «Правилами ведения реестра некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг»), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_211967/ – 3 III 2019.

Федеральный закон от 7 февраля 2017 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации в части установления отдельной организационно-правовой формы для Федеральной нотариальной палаты и нотариальных палат субъектов Российской Федерации», «Российская газета – Федеральный выпуск» 2017, № 7196(30), [on-line:] <https://rg.ru/2017/02/10/zakonnotarial-dok.html> – 28 VII 2018.

Распоряжение Президента Российской Федерации от 03.04.2017 № 93-рп «Об обеспечении в 2017 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_208437/

publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201704030021?index=0&rangeSize=1 – 15 III 2019.

Федеральный закон «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29.07.2017 № 217-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221173/ – 27 VIII 2018.

Указ Президента РФ от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282702/ – 3 IV 2019.

2018

Распоряжение Президента Российской Федерации от 19 февраля 2018 года № 32-рп, [on-line:] <http://kremlin.ru/acts/bank/42834> – 20 II 2019.

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части приведения к единообразию терминологии, касающейся коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 27.06.2018 № 164-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] <http://docs.cntd.ru/document/550499551> – 15 VII 2018.

Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_301352/ – 20 II 2019.

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» от 03.08.2018 № 303-ФЗ (последняя редакция), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_304084/ – 25 II 2019.

Приказ Минюста России от 16.08.2018 № 170 «Об утверждении форм отчетности некоммерческих организаций» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.09.2018 № 52073), [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_306150/ – 20 II 2019.

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года от 1 октября 2018 г., [on-line:] <http://government.ru/news/34168/> – 23 I 2019.

Федеральный закон от 29 ноября 2018 года № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», [on-line:] <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201811300026> – 20 II 2019.

Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2018 № 2950-р «Об утверждении Концепции развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года», [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314804/985421faba1da8d5a7dd327f05ae6cd5f9aa2c4c/#dst100009 – 20 II 2019.

2019

Подписан Указ о грантах Президента на развитие гражданского общества от 30 января 2019 года, [on-line:] <http://kremlin.ru/events/president/news/59753> – 20 II 2019.

W innych językach / In other languages / На других языках

W układzie alfabetycznym / In alphabetical order / В алфавитном порядке

- 12 *Principles of Good Governance and European Label of Governance Excellence (ELoGE)*, [on-line:] <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope> – 3 IV 2019.
- 55/2. Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych. Rezolucja przyjęta na 55 sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, dokument przetłumaczony przez Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, Warszawa 2002, [on-line:] www.un.org.pl/dokumenty/deklaracja_milenijna.doc – 16 III 2019.
- 214 (VIII), *Reports of the Council NGO Committee. Rapports du Comité ONG du Conseil*, [w:] *Official Records of the Eighth Session of The Economic and Social Council 7 February – 18 March 1949, Resolutions. Documents Officiels de la Huitieme Session du Conseil Economique et Social. Supplement № 1*, Luke Success, New York 1949, pp. 21–25.
- 288 (X), *Review of Consultative Arrangements with Non-Governmental Organizations. 288 (X), Organisations Non Gouvernementales. Revision Des Dispositions Relatives Aux Consultations*, [w:] *Economic and Social Council. Official Records. Fifth Year, Tenth Session 7 February – 6 March 1950, Resolutions. Conseil Economique et Social. Documents Officiels. Cinquieme Annee, Dixieme Session. Supplement № 1*, Luke Success, New York 1950, pp. 24–37, [on-line:] <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/753/48/IMG/NR075348.pdf?OpenElement> – 14 III 2019.
- 1219 (XLII), *Non-Governmental Organizations. Applications and Reapplications for Consultative Status*, [w:] *Economic and Social Council. Official Records. Forty-Second Session 8 May – 6 June 1967, Resolutions. Supplement № 1*, United Nations, New York 1967, [on-line:] <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/761/56/IMG/NR076156.pdf?OpenElement> – 14 III 2019.
- 1225 (XLII), *Non-Governmental Organizations. Applications and Reapplications for Consultative Status*, [w:] *Economic and Social Council. Official Records. Forty-Second Session 8 May – 6 June 1967, Resolutions. Supplement № 1*, United Nations, New York 1967, p. 23, [on-line:] <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/761/56/IMG/NR076156.pdf?OpenElement> – 14 III 2019.
- 1296 (XLIV), *Arrangements for Consultation with Non-Governmental Organizations*, [w:] *Economic and Social Council. Official Records. Forty-Fourth Session 6–31 May 1968, Resolutions. Supplement № 1*, p. 21, United Nations, New York 1968, [on-line:] <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/732/74/IMG/NR073274.pdf?OpenElement> – 14 III 2019.
- 1297 (XLIV), *Non-Governmental Organizations*, [w:] *Economic and Social Council. Official Records. Forty-Fourth Session 6–31 May 1968, Resolutions. Supplement № 1*, United Nations, New York 1968, [on-line:] <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/732/74/IMG/NR073274.pdf?OpenElement> – 14 III 2019.
- Akt Konstytucyjny Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury, [on-line:] http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/teksty/Akt_Konstyt.doc – 14 III 2019.
- Charter of Paris for a New Europe*, Paris 1990, [on-line:] <https://www.osce.org/mc/395-16?download=true> – 15 III 2019.

- Consultative Relationship Between the United Nations and Non-Governmental Organizations, Economic and Social Council Resolution 1996/31, 25 July 1996*, [on-line:] <http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm> – 14 III 2019.
- Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of The CSCE, Copenhagen, 29 June 1990*, [on-line:] <https://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true> – 15 III 2019.
- Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] A. Przyborowska-Klimczak, *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lubelskie Wydawnictwa Prawnicze, Lublin 2001.
- Extract from the Valencia Declaration 15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government (Valencia, Spain, 15–16 October 2007)*, [on-line:] <https://rm.coe.int/1680701699> – 3 IV 2019.
- Human Development Report 1997*, [on-line:] http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr_1997_en_complete_nostats.pdf – 3 IV 2019.
- Independent Commission on the Future of the Voluntary Sector in England. Meeting the Challenge of Change, National Council for Voluntary Organizations (The Deakin Commission Report)*, Publisher NCVO Publications, London 1996.
- Independent Commission on the Future of the Voluntary Sector in Scotland. Heart and Hand, Scottish Council for Voluntary Organizations (The Kemp Commission Report)*, Edinburgh 1997.
- Karta Narodów Zjednoczonych ONZ, [on-line:] http://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php – 14 III 2019.
- Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993 r.*, [w:] *Konstytucja Rosji*, tłum. A. Kubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- Konstytucja Rosji*, tłum. A. Kubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- Konwencja o Prawach Dziecka*, [w:] A. Przyborowska-Klimczak, *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lubelskie Wydawnictwa Prawnicze, Lublin 2001.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych*, [w:] A. Przyborowska-Klimczak, *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lubelskie Wydawnictwa Prawnicze, Lublin 2001.
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych*, [w:] A. Przyborowska-Klimczak, *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lubelskie Wydawnictwa Prawnicze, Lublin 2001.
- Millennium summit*, [on-line:] <http://www.unic.un.org.pl/milenium2000/> – 16 III 2019.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, [w:] A. Przyborowska-Klimczak, *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lubelskie Wydawnictwa Prawnicze, Lublin 2001.
- Przyborowska-Klimczak A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lubelskie Wydawnictwa Prawnicze, Lublin 2001.
- Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne*, t. 1: *Ustrój*, t. 2: *Polityczna organizacja społeczeństwa*, t. 3: *Funkcjonowanie Federacji*, red. W. Staśkiewicz, tłum. A. Kubik, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 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 orga-*

- nizacja społeczeństwa*, red. W. Staśkiewicz, tłum. A. Kubik, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 2005.
- Ustawa Federalna Federacji Rosyjskiej „O wolności sumienia i związkach wyznaniowych z dnia 26 września 1997 r. Nr 125-FZ”*, [w:] *Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne*, t. 2: *Polityczna organizacja społeczeństwa*, red. W. Staśkiewicz, tłum. A. Kubik, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 2005.
- Ustawa Federalna „O ogólnych zasadach organizacji samorządu lokalnego w Federacji Rosyjskiej” z dnia 28 sierpnia 1995, nr 154-FZ wraz z późniejszymi zmianami z uwzględnieniem orzeczenia i postanowień Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne*, t. 1: *Ustrój*, red. W. Staśkiewicz, tłum. A. Kubik, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 2005.

2. Inne teksty źródłowe

Other source texts

Другие источники

W języku rosyjskim / In Russian / На русском языке

W układzie alfabetycznym / In alphabetical order / В алфавитном порядке

- Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу»*, [on-line:] <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/22429> – 8 VIII 2018.
- Выступление Т. Голиковой на Гайдаровском форуме по теме «Эффективность бюджетных расходов как зеркало госуправления»*, 17 января 2018 г., [on-line:] http://audit.gov.ru/press_center/news/32272 – 3 IV 2019.
- Гражданское общество и государство. Новые стандарты взаимодействия. Стенограмма семинара от 11.04.2013 г.*, Общественная Палата Российской Федерации, [on-line:] <https://www.oprf.ru/discussions/1862/1933/newsitem/20544> – 13 I 2019.
- Гражданский Форум – 2001. Рабочие материалы*, [on-line:] <http://detirossii.ru/14347.php> – 4 II 2019.
- Декларация политической нейтральности от 15.09.2001 г.*, Гражданский Форум – 2001. Рабочие материалы, [on-line:] <http://detirossii.ru/14347.php> – 4 II 2019.
- Доклад ОП РФ о состоянии гражданского общества*, Общественная палата Российской Федерации, [on-line:] <http://report2018.oprf.ru/ru/> – 20 II 2019.
- Доклад о деятельности и развитии СОНКО в 2015 году*, 2016, [on-line:] <http://nko.economy.gov.ru/portalnews/read/2934> – 30 I 2019.
- Доклад о деятельности и развитии социально ориентированных некоммерческих организаций*, 2018, [on-line:] <http://nko.economy.gov.ru/PortalNews/Read/4439> – 30 I 2019.
- Доклад ОП РФ о состоянии гражданского общества*, Общественная палата Российской Федерации, [on-line:] <http://report2018.oprf.ru/ru/> – 20 II 2019.

- Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год*, [on-line:] <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doklad2014.pdf> – 7 III 2019.
- Ежегодный доклад о деятельности и развитии СОНКО за 2016 г., 2017*, [on-line:] <http://nko.economy.gov.ru/PortalNews/Read/3833> – 30 I 2019.
- Заявление Оргкомитета Гражданского Форума «О целях и задачах Гражданского Форума» от 12.10.2001 г.*, [w:] *Гражданский Форум – 2001. Рабочие материалы*, [on-line:] <http://detirossii.ru/14347.php> – 4 II 2019.
- Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях*, [on-line:] <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx> – 8 III 2019.
- Информационная справка о состоянии адвокатуры и адвокатской деятельности в 2017 г.*, [on-line:] http://fparf.ru/documents/statistika_fpa/49762/ – 10 X 2018.
- Информационная Книга к 25-летию СПЧ «Президентский Совет по правам человека: искусство невозможного»*, [on-line:] <http://president-sovet.ru/projects/books/read/8/> – 15 II 2019.
- Контроль за деятельностью некоммерческих организаций*, [on-line:] <http://minjust.ru/ru/press/news/kontrol-za-deyatelnostyu-nekommercheskih-organizacij> – 8 XI 2018.
- «Необходимо расширять общественный контроль в сфере противодействия коррупции» – Владимир Винницкий*, Общественная палата Российской Федерации, [on-line:] <https://www.oprf.ru/ru/press/news/2018/newsitem/46272> – 20 II 2019.
- О кампании против В. П. Лукина. Заявление Международного Мемориала*, [on-line:] <http://old.memo.ru/d/1836.html> – 7 III 2019.
- Основные принципы деятельности некоммерческих организаций в РФ*, [on-line:] http://nashidet.org/about/principi_NKO.php – 8 VII 2018.
- Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2016 году*, [on-line:] <http://www.ach.gov.ru/upload/uf/6cb/6cb43bbf3b9691809ef63be692eaa579.pdf> – 3 IV 2019.
- Отчет Фонда президентских грантов о расходовании средств и об использовании иного имущества за 2017 год*, Министерство юстиции Российской Федерации, [on-line:] <http://unro.minjust.ru/Reports/66510901.pdf> – 20 II 2019.
- План проверок некоммерческих организаций*, [on-line:] http://minjust.ru/nko/kontrol/plan_proverok – 8 XI 2018.
- Полный текст выступления Дмитрия Медведева на II Гражданском форуме в Москве 22 января 2008 года*, «Российская газета» 2008, 24 I, [on-line:] <https://rg.ru/2008/01/24/tekst.html> – 30 X 2018.
- Послание Президента Федеральному собранию от 3 декабря 2015 года*, [on-line:] <http://kremlin.ru/events/president/news/50864> – 5 II 2019.
- Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г.*, [on-line:] <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/5979> – 15 X 2018.
- Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ»*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138990/#dst0 – 31 III 2019.
- Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 «Послание Президента Федеральному Собранию»*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_291976/#dst0 – 31 III 2019.

- Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г.*, [on-line:] <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/5979> – 30 I 2019.
- Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 года*, [on-line:] <http://kremlin.ru/events/president/news/17118> – 27 XII 2018.
- Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года*, [on-line:] <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> – 27 XII 2018.
- Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года*, [on-line:] <http://kremlin.ru/events/president/news/47173> – 27 XII 2018.
- Президентские гранты для НКО. Досье*, [on-line:] <https://tass.ru/info/4483700> – 21 II 2019.
- Проведение проверок некоммерческих организаций*, [on-line:] <http://to29.minjust.ru/ru/provedenie-proverok-nekommercheskih-organizacij> – 8 XI 2018.
- Путин В. В., *Выступление на открытии Гражданского форума от 21 ноября 2001 года*, Москва, [on-line:] <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21408> – 4 II 2019.
- Путин В. В., *Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.04.2005 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ»*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_53088/ – 30 III 2019.
- Путин В. В., *Выступление на открытии Гражданского форума от 21 ноября 2001 года*, Москва, [on-line:] <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21408> – 4 II 2019.
- Путин В. В., *Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности*, [on-line:] https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/putin/01.php – 30 III 2019.
- Путин В. В., *Послание Президента Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 года*, [on-line:] <http://kremlin.ru/events/president/news/59863> – 21 II 2019.
- Свод основных принципов деятельности некоммерческих организаций*, [on-line:] <http://www.nko-ural.ru/additional/2/19> – 8 VII 2018.
- Справка о состоянии адвокатуры и адвокатской деятельности в 2015 году*, [on-line:] http://fparf.ru/documents/statistika_fpa/20838/ – 10 X 2018.
- Указание Банка России «О порядке ведения кассовых операций юридическими лицами и упрощенном порядке ведения кассовых операций индивидуальными предпринимателями и субъектами малого предпринимательства» от 11.03.2014 г. № 3210-У (ред. от 19.06.2017) (Зарегистрировано в Минюсте России 23.05.2014 г. № 32404)*, [on-line:] http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163618/ – 8 XI 2018.
- Устав. Ассоциация Партнерство фондов местных сообществ (новая редакция)*, г. Тольятти Самарская область 2015, [on-line:] <http://www.p-cf.ru/newsite/documents/ustav.pdf> – 4 IV 2019.
- Устав Торгово-промышленной палаты Российской Федерации*, Москва 2016, [on-line:] <http://tpprf.ru/common/upload/pravo/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%20%D0%A2%D0%9F%D0%9F%20%D0%A0%D0%A4.pdf> – 24 VII 2018.

Чарыкова А. М., *Особенности организации и проведения проверок соответствия деятельности некоммерческих организаций, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным их учредительными документами*, 2018, [on-line:] <http://to19.minjust.ru/ru/node/351768> – 8 XI 2018.

Экспертная группа № 16. Развитие общественных институтов, *Предварительные предложения для обновления Концепции социально-экономического развития России на период до 2020 года («Стратегия-2020»)*, [on-line:] 2020strategy.ru/g16/documents/by_keyword/гражданское%20общество – 25 I 2014.

W innych językach / In other languages / На других языках

W układzie alfabetycznym / In alphabetical order / В алфавитном порядке

Bilczewski J., *W sprawie społecznej. List pasterski x. arcybiskupa Józefa Bilczewskiego do duchowieństwa i wiernych Archidiecezyi lwowskiej ob. łac.*, Drukarnia katol. J. Chęcińskiego, Lwów 1903, [on-line:] <http://www.dystrybucjonizm.pl/sw-jozef-bilczewski-w-sprawie-spoecznej-list-pasterski-do-duchowieństwa-i-wiernych/> – 7 VIII 2018.

Building the Future Together, The Labour Party, London 1997.

European Governance – A White Paper. COM (2001) 428 final. (2001/C 287/01), „Official Journal of the European Communities” 2001, 12 X, C 287/1.

Governance for Sustainable Human Development. UNDP Policy Document, UNDP, Oxford University Press, New York 1997.

Hegel G. W. F., *Zasady filozofii prawa*, tłum. A. Landman, Warszawa 1969, *Biblioteka Klasyków Filozofii*.

Landau-Bauerowa z Gumpłowiczów H., *Polityka związków zawodowych*, Drukarnia Narodowa w Krakowie, Warszawa 1907, „*Życie*” – wydawnictwo dzieł społeczno-politycznych, t. 5, [on-line:] <http://lewicowo.pl/o-zwiazkach-zawodowych/> – 7 VIII 2018.

Leon XIII, *List pasterski Ojca Świętego w sprawie ludu roboczego*, 1891, [on-line:] <https://polona.pl/item/list-pasterski-ojca-swietego-w-sprawie-ludu-roboczego,NzI1NTExNzg/> – 7 VIII 2018.

Popper K., *Spółeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, t. 1, tłum. H. Krahelska, Warszawa 1993.

Sacharow A., *Wspomnienia*, cz. 3: *Gorki, Moskwa i gdzie indziej*, tłum. Z. Gadzinianka, Wydawnictwo Pomost, Warszawa 1991.

de Tocqueville A., *O demokracji w Ameryce*, t. 1–2, tłum. B. Janicka, M. Król, Fundacja im. Stefana Batorego, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Warszawa-Kraków 1996, *Demokracja. Filozofia i praktyka*.

OPRACOWANIA
LITERATURE
ЛИТЕРАТУРА

1. Monografie i syntezy
Monographs
Монографии

W języku rosyjskim / In Russian / На русском языке

W układzie alfabetycznym / In alphabetical order / В алфавитном порядке

VI Всероссийский конгресс политологов «Россия в глобальном мире: Институты и стратегии политического взаимодействия». Материалы. Москва, 22–24 ноября 2012 г., Российская ассоциация политической науки, Москва 2012.

XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В четырех книгах. Книга 1, ред. Е. Г. Ясин, Издательский дом НИУ ВШЭ, Москва 2012.

Автономов А. С. et al., *Социальные технологии межсекторного взаимодействия в современной России. Учебник*, Фонд НАН, Москва 2003.

Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К., *Права человека. Международные и российские механизмы защиты*, Московская школа прав человека, Москва 2003.

Алмонд Г. et al., *Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор*, «Аспект Пресс», Москва 2002.

Ахметгалиев Р.Х. et al., *Неправительственные. Десятилетие выживания*, ред. Д. А. Колбасин, Издательство «Отечество», Казань 2008.

Барулин С. В., *Финансы. Учебник*, «Издательство КноРус», Москва 2015.

Богачёва И. Ю., *Демократизация профсоюзной жизни и повышение активности членов профсоюзов: взаимосвязь и взаимообусловленность. Научно-методические рекомендации*, Издательский Дом «АТИСО», Москва 2014.

Бондарь Н. С., *Власть и свобода на весах конституционного правосудия: Защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации*, Издательство «Юстицинформ», Москва 2005.

Важенин С. Г., Герасимов Н. М., *Конструирование государственно-частного партнерства в модернизируемой экономике*, «Экономика региона» 2011, № 2.

Голдберг П., *Заключительный Акт. Драматическая история Московской Хельсинской группы*, Москва 2006.

Государственное управление Российской Федерации: вызовы и перспективы. Материалы 15-й Международной конференции Государственное управление в XXI веке: сборник, «КДУ», «Добросвет», Москва 2018.

Граждане и политические практики в современной России. Воспроизводство и трансформация институционального порядка, ред. С. В. Патрушев, Российская ассоциация политической науки (РАПН), Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), Москва 2011.

- Галкина Е. В., *Гражданское общество в политическом пространстве современной России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук*, Краснодар 2010.
- Гражданская инициатива и будущее России*, ред. М. И. Лидоракина, В. Якимец, Москва 1997.
- Гражданское общество – в поисках пути*, ред. А. Ю. Сунгуров, Санкт-Петербург 1997.
- Гражданское общество на европейском Севере: понятие и контекст. Материалы международного семинара 18–19.01/96*, ред. Е. Здравомыслова, К. Хейкинен, Центр независимых социологических исследований ЦНСИ, Санкт-Петербург 1996.
- Гражданское общество. Первые шаги*, ред. А. Ю. Сунгуров, «Норма», Санкт-Петербург 1999.
- Гражданские инициативы и предотвращение коррупции*, ред. А. Ю. Сунгуров, Норма, Санкт-Петербург 2000.
- Громов А. В., Кузин О. С., *Неформалы. Кто есть кто?*, Москва 1990.
- Заславская Т. И., *Социетальная трансформация российского общества. Деятельно-структурная концепция*, Издательство Дело, Москва 2002.
- Защита прав человека на Кавказе. Позиция ученых и правозащитников*, ред. А. Ю. Сунгуров, «Норма», Санкт-Петербург 2002.
- Инглхарт Р., Вельцель К., *Модернизация, культурные изменения и демократия. Последовательность человеческого развития*, Новое издательство, Москва 2011.
- Институт Омбудсмана. Эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа)*, ред. А. Ю. Сунгуров, «Норма», Санкт-Петербург 2005.
- Институты и практики авторитарной консолидации 2014–2016 гг.*, ред. К. Рогов, Фонд «Либеральная Миссия», Москва 2016.
- Исаев И. А., *История государства и права России*, Издательство Юристъ, Москва 2004.
- Исаев Б. А., Баранов Н. А., *Современная российская политика. Учебное пособие. Для бакалавров*, Издательский дом «Питер», Москва-Санкт-Петербург-Нижний Новгород-Воронеж-Ростов-на-Дону-Самара-Новосибирск-Киев-Харьков-Минск 2013.
- Иноземцев В. Л., *За пределами экономического общества. Постиндустриальные теории и постэкономические тенденции в современном мире*, Academia – Наука, Москва 1998.
- Институциональная политология. Современный институционализм и политическая трансформация России*, ред. С. В. Патрушев, ИСП РАН, Москва 2006.
- Кабашкин В. А., *Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации*, Издательский дом «Дело» РАНХиГС, Москва 2011.
- Карпов С. Г., Панов Л. С., *Очерки истории профсоюзного движения в Вологодской области*, АНО УМЦ ВОФП «Профэксперт», Вологда 2016.
- Кириллов В. В., *Отечественная история в схемах и таблицах*, Издательство «Эксмо», Москва 2012.
- Кирилловых А. А., *Инвестиционное товарищество. Правовые основы организации и деятельности*, Юстицинформ, Москва 2013.
- Клишина Ю. Е. et al., *Управление финансами некоммерческих организаций. Учебное пособие*, Литера, Ставрополь 2015.

- Кожевников О. А., *Право некоммерческих организаций. Учебное пособие*, Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», Москва 2012.
- Колесникова Н. А., Рябова Е. Л., *Гражданское общество в современной России*, Международный издательский центр «Этносоциум», Москва 2016.
- Комаров С. А., Малько А. В., *Теория государства и права. Учебно-методическое пособие. Краткий учебник для вузов*, Издательская группа «Норма», Москва 2004.
- Комиссии и Уполномоченные по правам человека. Опыт российских регионов, ред. А. Ю. Сунгуров, «Норма», Санкт-Петербург 2002.
- Коновалова Л. Н., Якимец В. Н., *Гражданское общество в реформируемой России. Проблемы, механизмы взаимодействия, международные аспекты*, ГУУ, Москва 2002.
- Косов Г. В., Паслер О. В., *Модели взаимодействия гражданского общества и государства в глобальной общественно-политической системе. Монография*, Издательство «Ставролит», Ставрополь 2010.
- Коэн Д. Л., Арато Э., *Гражданское общество и политическая теория*, Издательство «Весь Мир», Москва 2003.
- Кузык М. Г., Симачев Ю. В., *Государственные корпорации в России. Создание и эволюция в 2007–2012 годах (Public Corporations in Russia. The Creation and Evolution in 2007–2012) (November 30, 2013)*, Москва 2013, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2361769>.
- Либоракина М. И., Никонова Л. С., *Социальное партнерство. Взаимодействие между государственными, коммерческими и общественными структурами. Опыт проведения учебной программы*, Фонд «Институт экономики города», Москва 2001.
- Лобок Д. В. et al., *Профсоюзное движение в России. Основные тенденции (2005–2015)*, ред. А. С. Запесоцкий, Издательство Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов СПбГУП, Санкт-Петербург 2017.
- Лысенко В. В., *Правовой статус и роль общественных объединений в системе внутригосударственных и международных отношений. Опыт России, Молдовы и Приднестровья. Монография*, Проспект, Москва 2015.
- Майстренко А. Г., *Неправительственные правозащитные организации в Российской Федерации*, Российская Государственная Библиотека, Москва 2003.
- Макаренко О. В. et al., *Государство и негосударственные некоммерческие организации. Формы поддержки и сотрудничества*, «Сигналъ», Москва 1997.
- Маркова О. В., *Социальные механизмы формирования гражданского общества в России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата социологических наук*, Санкт-Петербург 1998.
- Мерсиянова И. В., *Третий сектор. Определение, терминология, границы, данные исследований и тенденции развития*, Издательский дом ГУ-ВШЭ, Москва 2007.
- Мерсиянова И. В., Якобсон Л. И., *Негосударственные некоммерческие организации. Институциональная среда и эффективность деятельности*, Издательский дом ГУ-ВШЭ, Москва 2007.
- Модернизация экономики и глобализация. В 3 кн., кн. 1.*, ред. Е. Г. Ясин, Издательский дом ГУ-ВШЭ, Москва 2009.
- Некоммерческое право (Учебное пособие)*, ред. А. Идрисов, Международный центр некоммерческого права (ICNL), Бишкек 2012.

- Никовская Л. И., Якимец В. Н., Молокова М. А., *Гражданские инициативы и модернизация России*, Издательский дом «Ключ-С», Москва 2011.
- Общественные объединения и органы власти. Правовая основа и опыт взаимодействия: Россия, Москва, Санкт-Петербург; Казахстан, Алма-ата; Украина, Одесса; Европейский опыт*, ред. Н. Ю. Беляева, Международный благотворительный фонд политико-правовых исследований, Москва 1997.
- Оценка состояния и развития гражданского общества в России. Сборник научных трудов*, ИСА РАН, Москва 2011.
- Паслер О. В., *Гражданское общество и государство. Российская модель взаимодействия. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук*, Ставрополь 2011.
- Перегудов С. П., Лапина Н. Ю., Семененко И. С., *Группы интересов и Российское государство*, Издательство Эдиториал УРСС, Москва 1999.
- Правовой статус некоммерческих организаций в России. Практическое пособие*, ред. Н. Ю. Беляева, «АИА-Принт», Москва 1996.
- Правозащитное движение в России. Коллективный портрет*, ред. Ю. Джибладзе, М. Санникова, Ш. Шиффер, Объединённое гуманитарное издательство ОГИ, Москва 2004.
- Публичная политика. Институты, цифрование, развитие*, ред. Л. В. Сморгун, Издательство «Аспект Пресс», Москва 2018.
- Путилова Е. Г., *История государственной реабилитационной политики и общественного движения за увековечение памяти жертв политических репрессий в России (1953 – начало 2000-х гг.)*, Екатеринбург 2011.
- Путилова Е. Г., *«Мемориал»: становление*, Издательство «Перо», Москва 2013.
- Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах*, т. 1: Петербургский омбудсман, т. 2: Региональный омбудсман, ред. А. Ю. Сунгу-ров, Санкт-Петербург 1999.
- Рагозина Л. Г. et al., *Участие общественных коллегиальных органов управления в социальных услугах. Российский и зарубежный опыт*, «Журнал исследований социальной политики» 2015, Т. 13, № 1.
- Романовский Г. Б., Романовская О. В., *Организация нотариата в России*, «Издательство ПРИОР», Москва 2001.
- Российское общество и вызовы времени. Книга первая*, ред. М. К. Горшков, В. В. Петухов, Институт социологии РАН, Весь мир, Москва 2015.
- Рост протестной активности в России. Результаты всероссийского мониторинга 2017–2018*, Центр экономических и политических реформ, [on-line:] <http://serp.su/2018/11/08/protests-2017-2018/> – 17 I 2019.
- Саква Р., *Путин: выбор России*, Олма-Пресс, Москва 2005.
- Сацук Т. П., Полякова И. А., Ростовцева О. С., *Бухгалтерский финансовый учет и отчетность. Учебное пособие*, Издательство «КноРус», Москва 2014.
- Сборник статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина*, ред. В. И. Фадеев, Издательство Элит, Москва 2012.
- Свищева В. А., *Некоммерческие организации. Бухгалтерский учет, налогообложение. Финансирование*, ГроссМедиа: РОСБУХ, Москва 2008.
- Сергеева Ю. С., *Некоммерческие организации. Виды. Создание. Управление. Конспект лекций*, Издательство «А-Приор», Москва 2010.

- Система муниципального управления. Учебник для вузов*, ред. В. Б. Зотов, Лидер, Москва-Санкт-Петербург-Нижний Новгород-Воронеж-Ростов-на-Дону-Екатеринбург-Самара-Новосибирск-Киев-Харьков-Минск 2005.
- Современная российская цивилизация. Книга II*, ИФГО, Москва 2000.
- Сотрудничество в публичной политике и управлении*, ред. Л. В. Сморгун, Издательство Санкт-Петербургского университета, Санкт-Петербург 2018.
- Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах. Практика межсекторного взаимодействия. Практическое пособие*, ред. А. Е. Шадрин, Агентство социальной информации, Москва 2010.
- Социальный капитал гражданского общества. Состояние и перспективы развития сектора негосударственных некоммерческих организаций в приграничных территориях современной России*, ред. С. Г. Максимова, ИП Колмогоров И. А., Барнаул 2014.
- Социум, цивилизация, культура в исследовательских традициях классической и современной философии: пособие*, ред. А. И. Зеленков, БГУ, Минск 2015.
- Стратегия государственной политики в области содействия гражданским инициативам*, ред. А. Р. Севортьян, Е. А. Тополева, Центр стратегических разработок, Москва 2000.
- Суверенная демократия. От идеи к доктрине. Сборник статей*, Издательство «Европа», Москва 2007.
- Сунгуров А. Ю., *Гражданское общество и его развитие в России. Учебное пособие*, Издательство «ЮТАС», Санкт-Петербург 2008.
- Сунгуров А. Ю., *Как возникают политические инновации: «фабрики мысли» и другие институты-медиаторы*, Политическая энциклопедия, Москва 2015.
- Сунгуров А. Ю., *На пути к региональному уполномоченному по правам человека*, «Норма», Санкт-Петербург 2000.
- Сунгуров А. Ю., *Функции политической системы. От застоя к постперестройке*, СПб центр «Стратегия», Санкт-Петербург 1998.
- Тарасенко А. В., *Некоммерческий сектор в странах Европейского Союза и России в контексте трансформации государства благосостояния*, «Норма», Санкт-Петербург 2015.
- Тендит К. Н., *Связи с общественностью в некоммерческих организациях. Учебное пособие*, ФГБОУ ВПО «КНАГТУ», Комсомольск-на-Амуре 2013.
- Территориальное общественное самоуправление как основа развития территорий. Учебное пособие*, ред. А. А. Ларичев, А. В. Баталин, Карельский научный центр РАН, Петрозаводск 2017.
- Тульчинский Г. Л., Шекова Е. Л., *Менеджмент в сфере культуры. Учебное пособие*, Издательство «Лань», Издательство «Планета музыки», Санкт-Петербург 2009.
- Участие власти в защите прав человека. Комиссии и Уполномоченные*, ред. А. Ю. Сунгуров, «Норма», Санкт-Петербург 2001.
- «Фабрики мысли» и центры публичной политики. Международный и первый российский опыт. Сборник статей*, ред. А. Ю. Сунгуров, «Норма», Санкт-Петербург 2002.
- Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством*, ред. Л. И. Якобсон, Вершина, Москва 2008.

- Харитонов Е. Г., *«Мемориал» в России. Взаимодействие государства и некоммерческих организаций в вопросах сохранения памяти о жертвах политических репрессий (II половина 1980-х – начало 2000-х гг.)*, ИП Колмогоров И. А., Барнаул 2018.
- Шекова Е. Л., *Управление учреждениями культуры в современных условиях. Учебное пособие*, Издательство «Лань», Издательство «Планета музыки», Санкт-Петербург 2014.
- Шекова Е. Л., *Экономика и менеджмент некоммерческих организаций. Учебное пособие*, Издательство «Лань», Санкт-Петербург 2003.
- Шульга Р. Ю., *Защита прав человека неправительственными правозащитными организациями. Теоретические и практические аспекты*, Юрист, Москва 2009.
- Частно-государственное партнерство при реализации стратегических планов: практика и рекомендации, Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», Санкт-Петербург 2005.
- Якимец В. Н., *Межсекторное социальное партнерство в России: определение, механизмы, лучшие практики*, [on-line:] <http://www.kdobru.ru/materials/Межсекторное%20социальное%20партнерство%20в%20России%20определение,%20механизмы,%20лучшие%20практики%20Якимец.В.Н.pdf> – 2 IV 2019.
- Яacobson Л. И., *Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. Учебник для ВУЗов*, «Аспект-Пресс», Москва 1997.

W innych językach / In other languages / На других языках

W układzie alfabetycznym / In alphabetical order / В алфавитном порядке

- Ágh A., *The Politics of Central Europe*, Sage Publications Ltd., London-Thousand Oaks-New Delhi 1998, *Sage Politics Texts*.
- Anczewicz F., *Stalinowska koncepcja państwa na tle ewolucji ustrojowej Związku Socjalistycznych Republik Sowietkich. Poprzedzona wspomnieniem Czesława Miłosza*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2001.
- Ani książkę, ani obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, wybór i wstęp J. Szacki, Fundacja im. Stefana Batorego, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Warszawa-Kraków 1997, *Demokracja. Filozofia i Praktyka*.
- Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnego świata*, Arche, Gdańsk 2001.
- Arcimowicz J., *Rzecznik praw obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, Trio, Warszawa 2003.
- Bäcker R., *Nietradycyjna teoria polityki*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2011.
- Bäcker R., *Rosyjskie myślenie polityczne za czasów prezydenta Putina*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Bäcker R., *Totalitaryzm. Geneza, istota, upadek*, Index-Books, Toruń 1992.
- Bacon E., *Contemporary Russia*, Palgrave Macmillan, New York 2014.
- Bankowicz M., *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
- Bankowicz M., *Niedemokratyzmy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Bankowicz M., Kozub-Ciembroniewicz W., *Dyktatury i tyranie. Szkice o niedemokratycznej władzy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.

- Bariery modernizacji Rosji*, red. S. Bieleń, A. Skrzypek, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2014.
- Bauman Z., *Płynne życie*, tłum. T. Kunz, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2007.
- Bauman Z., *Ponowoczesność jako źródło cierpień*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2000.
- von Beyme K., *Współczesne teorie polityczne*, tłum. J. Łoziński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Białe plamy – czarne plamy. Sprawy trudne w polsko-rosyjskich stosunkach 1918–2008*, red. A. D. Rotfeld, A. W. Torkunow, PISM, Warszawa 2010.
- Bosiacki A., *Utopia – władza – prawo. Doktryna i koncepcje prawne bolszewickiej Rosji, 1917–1921*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2012.
- Bosiacki A., Izdebski H., *Konstytucjonalizm rosyjski. Historia i współczesność*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2013.
- Comparative Politics Today. A World View*, eds. G. Almond, G. Powell Bingham, Scott, Foresman and Company, Boston 1988.
- Cook L. J., Vinogradova E., *NGOs, Civil Society, and Social Policy in Russia's Regions*, Washington D.C. 2006.
- Czajowski A., *Demokratyzacja Rosji w latach 1987–1999*, Wydawnictwo Atła 2, Wrocław 2001.
- Dahl A. R., *Polyarchy, Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven-London 1971.
- Dahl R. A., Stinebrickner B., *Współczesna analiza polityczna*, tłum. P. M. Kazimierczak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, *Spółeczeństwo Współczesne*.
- Dahrendorf R., *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford University Press, Stanford, California 1959.
- Domański H., Rychard A., *Elementy nowego ładu*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1997.
- Douglas M., *Czystość i zmaza. Analiza pojęć nieczystości i tabu*, tłum. M. Bucholc, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2007, *Seria Antropologiczna*.
- Elementarz III sektora*, red. A. Gałązka, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005.
- Encyklopedia politologii*, red. M. Żmigrodzki, t. 1: *Pojęcia, teorie i metody*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016.
- Encyklopedia politologii*, red. Marek Żmigrodzki, t. 2: *Instytucje i systemy polityczne*, red. B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, red. K. Michalski, Fundacja im. Stefana Batorego, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Warszawa-Kraków 1994, *Demokracja. Filozofia i Praktyka*.
- Future of Civil Society. Making a Central European Nonprofit Organizations Work*, eds. A. Zimmer, E. Priller, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004, http://doi.org/10.1007/978-3-322-80980-3_11.
- Gessen M., *Putin. Człowiek bez twarzy*, tłum. M. Witkowska, J. Szajkowska, Wydawnictwo Prószyński i S-ka, Warszawa 2012.
- Gill G., *Building an Authoritarian Polity. Russia in Post-Soviet Times*, Cambridge University Press, Cambridge 2015.
- Gliński P., *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2006.
- Grupy interesu. Teorie i działanie*, red. Z. Miachelski, L. Rubisz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003.

- Gumuła W., *Teoria osobliwości społecznych. Zaskakująca transformacja w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, ed. J. Richardson, trans. R. Nice, Greenwood, New York 1986.
- Heywood A., *Politologia*, tłum. B. Maliszewska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Higgins-Cass R., Manser G., *Roots of Voluntarism*, The Foundation Center, New York 1983.
- Holzer J., Balik S., *Postkomunistyczne reżimy niedemokratyczne. Badania nad przemianami teorii politycznej w okresie po transformacji ustrojowej*, tłum. V. Petrálák, A. Wołek, Ośrodek Myśli Politycznej Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Kraków-Nowy Sącz 2009, *Biblioteka Myśli Politycznej*, nr 68.
- Hovarth R., *Putin's Preventive Counter-Revolution. Post-Soviet Authoritarianism and the Spectre of Velvet Revolution*, Routledge Taylor & Francis Group, London-New York 2013.
- Huntington P. S., *Trzecia fala demokratyzacji*, tłum. A. Dziurdzik, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Jach A., *Rosja 1991–1993. Walka o kształt ustrojowy państwa*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2011, *Rosja Wczoraj, Dziś i Jutro. Polityka – kultura – religia*, nr 1.
- Kaczmarczyk M. R., *Nieposłuszeństwo obywatelskie a pojęcie prawa*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2010.
- Kamiński A., *Funkcje pedagogiki społecznej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982.
- Karwat M., *Podstawy socjotechniki dla politologów, polityków i nie tylko*, Difin, Warszawa 2014, *Engram*.
- Karwat M., *Uczestnictwo w polityce. Społeczne ramy zjawiska*, Wyższa Szkoła Humanistyczna w Pułtusk, Wydział Nauk Politycznych, rok akademicki 2001/2002, semestr zimowy/letni, I rok, przedmiot: „Partycypacja i animacja społeczna”, niepublikowany skrypt dla studentów.
- Keane J., *Global Civil Society?*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.
- Kenneth A., *Contemporary Social and Sociological Theory. Visualizing Social Worlds*, Pine Forge Press, Thousand Oaks 2006.
- Kisilowski M., *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*, LexisNexis Polska, Warszawa 2009.
- Kotulewicz K., *Geostrategiczny wybór Rosji. U zarania trzeciego tysiąclecia*, t. 2: *Unia Europejska jako partner strategiczny Federacji Rosyjskiej na początku XXI wieku*, cz. 2: *Aspekt gospodarczy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015.
- Leszczenko L., *Instytucja ombudsmans w państwach poradzieckich. Geneza – status prawny – rozwój*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011.
- Leś E., *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2000.
- Leś E., *Organizacje non profit w nowej polityce społecznej na tle europejskim*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2013.
- Lityński A., *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików)*, Krótki kurs, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2010.
- Marciniak W., *Rozgrabione imperium. Upadek Związku Sowieckiego i powstanie Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2004, *Arkana Historii*.

- Masłyk T., *Aktywność obywatelska w społeczeństwie informacyjnym. Perspektywa socjologiczna*, praca doktorska napisana pod kierunkiem prof. zw. dr. hab. L. H. Habera.
- Mitzner P., *Memoriał. Droga do Rosji*, Wydawnictwo Instytut Książki, Kraków-Warszawa 2015, *Biblioteka Nowej Polski*.
- Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, Departament Pożytku Publicznego, [on-line:] http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/Biblioteka/BPP/model_wspolpracy.pdf – 28 I 2019.
- A New Handbook of Political Science*, eds. R. Goodin, H. D. Klingeman, Oxford University Press, New York 1996, <http://doi.org/10.1093/0198294719.003.0025>.
- Newton K., Giebler H., *Patterns of Participation. Political and Social Participation in 22 nations*, „WZB. Discussion Paper”, № SP IV 2008–201, Berlin 2008, *Discussion Papers, Abteilung Demokratie und Demokratisierung, WZB Alle Publikationen von Forscherinnen und Forschern des WZB*, [on-line:] <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/49726/1/587500093.pdf> – 2 IV 2019.
- The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, ed. W. W. Powell, Yale University Press, New Haven 1987.
- The Nonprofit Sector in the Mixed Economy*, eds. A. Ben-Ner, B. Gui, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1993, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.1991.tb01370.x>.
- O'Donnell G., Schmitter P. C., *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore-London 1986.
- Offe C., *Drogi transformacji. Doświadczenia wschodnioeuropejskie i wschodnioniemieckie*, tłum. Z. Pucek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 1999, *Zmieniającą się Europa '89*.
- Oglądy i obrazy świata społecznego*, red. J. Goćkowski, P. Kisiel, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 1997.
- Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*, red. G. Makowski, T. Schimanek, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, *Biblioteczka Kwartalnika Trzeci Sektor*.
- Paniuszkin W., *Dwanaścioro niepokornych. Portrety nowych rosyjskich dysydentów*, tłum. J. Czech, Wydawnictwo Czarne, Warszawa 2011, *Reportaż*.
- Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Pietrzyk-Reeves D., *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2012, *Res Humanae*.
- Podejścia badawcze i metodologie w nauce o polityce*, red. B. Krauz-Mozer, P. Ścigaj, Księgarnia Akademicka, Kraków 2013, *Societas*, nr 68.
- Polacy '95. Aktorzy i klienci transformacji*, red. W. Adamski, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1998.
- Pozarządowe instytucje społeczne. Między państwem a społeczeństwem*, red. S. Golinowska, D. Głogosz, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999, *Opracowania PBZ*, z. 14.
- Putnam R. D., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, tłum. J. Szacki, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 1995, *Demokracja. Filozofia i Praktyka*.

- Putnam R. D., *Samotna gra w kregle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, tłum. P. Sadura, S. Szymański, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Rasmus B. H., *The Nonprofit Theory Revisited – The Advantages and Challenges for the Third Sector*, University Print Centre at the University of Oslo, Oslo 2012.
- Rewolucja rosyjska. *Spuścizna. „Implementacje strategii” zmiany*, red. A. Jach, Księgarnia Akademicka, Kraków 2017, *Rosja Wczoraj, Dziś i Jutro. Polityka – kultura – gospodarka – religia*, t. 21, <http://doi.org/10.12797/9788376389028.07>.
- Ritzer G., *Sociological Theory*, McGraw-Hill, New York 2008.
- Rosja Putina. Leksykon*, red. A. Głowacki, A. Stępień-Kuczyńska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Rosja. Refleksje o transformacji*, red. S. Bieleń, A. Skrzypek, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.
- Rutkowski M., *Nieposłuszeństwo wobec prawa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, *Filozofia w Praktyce*.
- Routledge Handbook of Russian Politics and Society*, eds. G. Gill, J. Young, Routledge Taylor & Francis Group, London-New York 2015.
- Routledge Handbooks. Post-Soviet Politics*, Vol. 1: *From the USSR to a Postcommunist Russia*, Vol. 2: *Citizens and Politics*, Vol. 3: *Polity, Economy and Society*, Vol. 4: *Foreign Relations*, eds. S. White, C. Moore, SAGE Publications Ltd., Los Angeles-London-New Delhi-Singapore-Washington DC 2012.
- Salamon L. M., Sokolowski W. S., List R., *Global Civil Society. An Overview*, Center for Civil Society, Studies Institute for Policy Studies, The Johns Hopkins University, Baltimore 2003.
- Simon J. G., *Foreword*, [w:] D. R. Young, *If Not For Profit, For What? A Behavioral Theory of the Nonprofit Sector Based on Entrepreneurship*, Lexington Books, Lexington-Massachusetts-Toronto 1983, *Faculty Books. Book 1*, [on-line:] <http://scholarworks.gsu.edu/facooks2013/1> – 15 VII 2018.
- Samoorganizacja społeczeństwa polskiego. Trzeci sektor*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2002.
- Semiotyka dziejów Rosji*, red. B. Żyłko, tłum. B. Żyłko, Wydawnictwo Łódzkie, Łódź 1993.
- Sharp G., *Od dyktatury do demokracji. Drogi do wolności*, tłum. A. Karolak, Instytut im. Alberta Einsteina, Fundacja „Wolność i Pokój”, Warszawa 2013.
- Skrzypek A., *Druga Smuta. Zarys dziejów Rosji 1985–2004*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004.
- Skrzypek A., *Putinada. Rosja – kraj kierowanej demokracji*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Skrzypiec R., *Trzeci sektor w Europie*, [on-line:] www.ngo.us.edu.pl/skrypt/V – 9 IV 2019.
- Słownik dysydentów. Czołowe postacie ruchów opozycyjnych w krajach komunistycznych w latach 1956–1989*, t. 2: *Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Estonia, Gruzja, Litwa, Łotwa, Mołdawia, Rosja, Ukraina, Tatarzy Krymscy*, red. J. Kochanowski, Fundacja Ośrodka Karta Dom Spotkań z Historią, Warszawa 2007.
- Social Enterprise. A New Model for Poverty Reduction and Employment Generation. An Examination of the Concept and Practice in Europe and the Commonwealth of Independent States*, eds. C. Borzaga, G. Galera, R. Nogales, European Research Network Project EMES, UNDP, 2008.

- The Social History of Post-Communist Russia*, eds. P. Dutkiewicz, R. Sakwa, V. Kulikov, Routledge Taylor & Francis Group, London-New York 2016.
- Spółeczeństwo w transformacji. Ekspertyzy i studia*, red. A. Rychard, M. Fedorowicz, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1993.
- Stelmach A., *Zmiana i stabilność w systemie politycznym współczesnej Rosji*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2003, *Nauki Polityczne*, nr 15.
- The Study of the Nonprofit Enterprise. Theories and Approaches*, eds. H. Anheier, A. Ben-Ner, Kluwer Academic/Plenum Publishers, New York 2003, http://doi.org/10.1007/978-1-4615-0131-2_6.
- Sunstein C. R., *Sprzeciw! W życiu politycznym*, tłum. J. S. Kuger, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
- Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, red. A. Antoszewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 2844.
- Szlagowski A. et al., *Leon XIII – żywot i prace, z ilustracjami*, Księgarnia Gebethnera i Wolffa, Warszawa 1902.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2012.
- Szutta A., *Obywatelskie nieposłuszeństwo. Próba określenia pojęcia*, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2011.
- Śliwiński M., *Analiza porównawcza systemów politycznych*, t. 1: *Drogi do współczesności*, Studium Europy Wschodniej, Przegląd Wschodni, Warszawa 2005, *Bibliotheca Europae Orientalis. Didactica 2; Bibliotheca Europae Orientalis*, t. 24.
- Taylor B. D., *State Building in Russia in Putin's Russia. Policing and Coercion after Communism*, Cambridge University Press, Cambridge 2013.
- Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*, red. A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościński, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2006.
- The Third Sector in Europe. Prospects and Challenges*, ed. S. P. Osborne, Routledge, London-New York 2008, <https://doi.org/10.4324/9780203932827>.
- Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe – wybór tekstów*, red. J. Wygnański, tłum. E. Biernacka et al., Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.
- Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*, red. A. Gałązka, J. Herbst, tłum. J. Popowski, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006.
- Understanding and measuring social capital – a multidisciplinary tool for practitioners (English). Directions in Development*, eds. Ch. Grootaert, T. Van Bastelaer, Washington D.C., World Bank 2002, [on-line:] <http://documents.worldbank.org/curated/en/221161468741319675/Understanding-and-measuring-social-capital-a-multidisciplinary-tool-for-practitioners> – 12 XII 2018.
- Warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Federacji Rosyjskiej. Oczekiwania wobec firm i partnerów z Małopolski*, Raport przygotowany w ramach projektu „Business in Małopolska – Partnership Network” realizowanego w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013, działanie 8.2 „Budowanie pozycji Małopolski w europejskich sieciach współpracy”, Kraków 2014.

- Włodarczyk W. C., *Wprowadzenie do polityki zdrowotnej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, *Seria Akademicka*.
- Wnuk-Lipiński E., *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Współczesne teorie polityki – od logiki do retoryki*, red. T. Klementewicz, Warszawa 2004, *Studia Politologiczne*, Vol. 8.
- Young D. R., *If Not For Profit, For What? A Behavioral Theory of the Nonprofit Sector Based on Entrepreneurship*, Lexington Books, Lexington-Massachusetts-Toronto 1983, *Faculty Books. Book 1*, [on-line:] <http://scholarworks.gsu.edu/facooks2013/1> – 15 VII 2018.
- Zachowania polityczne*, t. 1–2, red. R. J. Dalton, H.-D. Klingemann, red. nauk. wyd. pol. R. Markowski, tłum. A. Brzóska et al., Oxford University Press, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Załuska M. et al., *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, red. M. Załuska, J. Boczoń, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1998.

2. **Hasła encyklopedyczne** **Encyclopedic entries** **Статьи в энциклопедиях**

W języku rosyjskim / In Russian / На русском языке

W układzie alfabetycznym / In alphabetical order / В алфавитном порядке

- Благотворительная организация*, [w:] *Словарь-справочник по социальной геронтологии*, red. Б. Г. Тукумцев, Издательство «Самарский университет», Самара 2003.
- Борисов А. Б., *Культурная (Культурно-Национальная) Автономия*, [w:] *Большой Юридический Словарь*, ЗАО «Книжный мир», Москва 2010.
- Попечительное о тюрьмах общество*, [w:] *Энциклопедический Словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона (В 86 томах с иллюстрациями и дополнительными материалами)*, т. XXIVa (1898), red. И. Е. Андреевский, К. К. Арсеньев, Ф. Ф. Петрушевский, Санкт-Петербург 1890–1907, [on-line:] <http://www.vehi.net/brokgauz/index.html> – 15 X 2018.

W innych językach / In other languages / На других языках

W układzie alfabetycznym / In alphabetical order / В алфавитном порядке

- Garlicki J., *Partycypacja polityczna*, [w:] *Encyklopedia politologii*, red. M. Żmigrodzki, t. 1: *Pojęcia, teorie i metody*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016.
- Malinowska I., *Związek zawodowy*, [w:] *Encyklopedia politologii*, red. M. Żmigrodzki, t. 2: *Instytucje i systemy polityczne*, red. B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.

- Pawłowska A., *Spółeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Encyklopedia politologii*, red. M. Żmigrodzki, t. 1: *Pojęcia, teoria i metody*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016.
- Związki zawodowe*, [w:] *Encyklopedia PWN*, [on-line:] <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/zwiazki-zawodowe;4002486.html> – 7 VIII 2018.
- Żmigrodzki M., *System polityczny*, [w:] *Encyklopedia politologii*, red. M. Żmigrodzki, t. 1: *Pojęcia, teoria i metody*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016.

3. Artykuły naukowe i rozdziały w monografiach Articles and chapters in monographs Научные статьи и разделы в монографиях

W języku rosyjskim / In Russian / На русском языке

W układzie alfabetycznym / In alphabetical order / В алфавитном порядке

- Авдонин В. С., *К вопросу о характере авторитаризма в современной России*, «Публичная политика» 2018, Т. 2, № 1: «1917–2017 извлеченные и неизвлеченные уроки».
- Алексеева Л. М., Альтшулер Б. Л., *Станет ли прозрачной российская исполнительная власть*, «Хроника Московской Хельсинской группы» 2000, № 6(62).
- Аринин А. Н., *Зрелость гражданского общества – основа устойчивого развития и безопасности России*, [w:] *Современная российская цивилизация. Книга II*, ИФГО, Москва 2000.
- Аузан А. А., *Гражданское общество как альтернативный способ производства благ*, «Гражданское общество. Экономический и политический подходы. Рабочие материалы 2005», № 2.
- Аузан А. А., Тамбовцев В. Л., *Экономическое значение гражданского общества*, «Вопросы экономики» 2005, № 5, <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2005-5-28-49>.
- Белокурова Е. В., *Модели взаимодействия третьего сектора с региональными органами власти в России*, [on-line:] https://www.civisbook.ru/files/File/Belokurova_modeli.pdf – 1 IV 2019.
- Беляева Н. Ю., *Публичная политика: от модулей описания властного пространства – к инструментам гражданского действия*, [w:] *Публичная политика – 2004. Сборник статей*, ред. А. Ю. Сунгуров, «Норма», Санкт-Петербург 2004.
- Беляева Н. Ю., «Публичная политика» как термин, понятие и научная категория, [w:] *Публичная политика – 2005. Сборник статей*, ред. М. Б. Горный, А. Ю. Сунгуров, «Норма», Санкт-Петербург 2006.
- Беляева Н. Ю., *Существует ли публичная политика в современной России?*, [on-line:] <https://www.hse.ru/data/500/818/1235/Beyiaeva.doc> – 1 IV 2019.
- Беляева Н. Ю., Карастелев В. Е., *Формы гражданского участия гражданских объединений в публичной политике*, [w:] *XII Международная научная конференция*

- по проблемам развития экономики и общества. В четырех книгах. Книга 1, ред. Е. Г. Ясин, Издательский дом НИУ ВШЭ, Москва 2012.
- Богданов Е. В., *Правовой режим имущества государственной корпорации*, «Хозяйство и право» 2008, № 5.
- Боярских А. В., *Этапы становления теоретических концепций гражданского общества*, «Административное и муниципальное право» 2012, № 1.
- Брэдли Д., *Общественные организации и развитие гражданского общества в до-революционной России*, «Общественные науки и современность» 1994, № 5.
- Бурлаков В. Н., *Криминализация незаконного обогащения: теоретическая модель состава преступления*, «Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права» 2015, Т. 9, № 1, [https://doi.org/10.17150/1996-7756.2015.9\(1\).12-19](https://doi.org/10.17150/1996-7756.2015.9(1).12-19).
- Вайнштейн Г. И., *Гражданское общество и власть. Проблемы концептуализации*, [w:] *Проблемы становления гражданского общества в России. Материалы научного семинара*, ред. С. С. Сулакшин, Фонд развития политического центраизма, Москва 2003, Вып. 2.
- Волков Д. А., *Рост общественной активности в России. Становление гражданского общества или очередной тупик?*, «Вестник общественного мнения» 2011, № 2.
- Галкин А. А., *Корпоративизм как форма отношений между государством и обществом*, «Полис. Политические исследования» 2000, № 6.
- Гаман-Голутвина О. В., [Голос в дискуссии круглого стола: *Какая элита спасет новую Россию?*], «Вестник аналитики» 2004, № 2(16), cyt. za: W. Gutorow, *O niektórych cechach swoistych ewolucji współczesnego rosyjskiego systemu politycznego*, „Politeja” 2015, nr 34/2: *Studia Rosyjskie. Polityka. Kultura polityczna. Stosunki międzynarodowe. Relacje polsko-rosyjskie*, red. A. Demczuk, I. Radikow, A. Dudek, tłum. M. Romanowska, https://doi.org/10.12797.Politeja.12.2015.34_2.02.
- Глинчикова А. Г., *Демократическая модернизация и национальная культура*, «Политические исследования. Полис» 2010, № 6.
- Голенкова З. Т., *Гражданское общество в России*, «Социс» 1997, № 3.
- Голенкова З. Т., *Становление гражданского общества и социальная стратификация*, «Социс» 1995, № 6.
- Горный М. Б., *Взаимодействие некоммерческих организаций с органами власти: общественный контроль и независимая оценка*, «Публичная политика», 2017, № 1.
- Грищенко А. В., *Некоммерческие организации в России: анализ современного состояния законодательства*, «Некоммерческие организации в России» 2014, № 1, [on-line:] <http://www.nkor.ru/articles/2014/1/6587.html> – 8 VII 2018.
- Грищенко А. В., Шабает Р. Э., *Финансовая поддержка деятельности социально ориентированных НКО за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации*, «Некоммерческие организации в России» 2013, № 5, [on-line:] <http://www.nkor.ru/articles/2013/5/6455.html> – 25 II 2019.
- Грудцына Л. Ю., Петров С. М., *Власть и гражданское общество в России: взаимодействие и противоречие*, «Административное и муниципальное право» 2012, № 1.
- Даниэль А. Ю., *Очерк истории правозащитного движения в СССР и России*, [w:] *Правозащитное движение в России. Коллективный портрет*, ред. Ю. Джибладзе,

- М. Санникова, Ш. Шиффер, Объединённое гуманитарное издательство ОГИ, Москва 2004.
- Ефимова Л. Г., *О правовой природе госкорпораций*, «Хозяйство и право» 2008, № 8.
- Збаражский Н. В., *Виды и классификация правозащитных организаций применительно к защите прав человека*, «Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал» 2012, № 1.
- Инглхарт Р., *Постмодерн. Меняющиеся ценности и изменяющиеся общества*, «Полис» 1997, № 4.
- Кертман Г. Л., *Статус партии в российской политической культуре*, «Полис. Политические исследования» 2007, № 1, <https://doi.org/10.17976/jpps/2007.01.09>.
- Козлова Е. И., Кутафин О. Е., *Конституционное Право России*, Издательство Проспект, Москва 2016.
- Константинов Д. А., *Особенности правового статуса государственных корпораций в Российской Федерации*, «Российское правосудие» 2009, № 4.
- Костюк К. Н., *Русская Православная Церковь в гражданском обществе*, «Социально-гуманитарные знания» 1998, № 2.
- Коэн Д. Л., *Предисловие*, [w:] Д. Л. Коэн, Э. Арато, *Гражданское общество и политическая теория*, Издательство «Весь Мир», Москва 2003.
- Кудашкин В. В., *Мифы и реальность госкорпораций*, «ЭЖ-Юрист» 2008, № 24.
- Кудашкин В. В., *О роли и специфике организационно-правовой формы государственной корпорации в современных экономических условиях*, «Журнал российского права» 2010, № 4.
- Курбатов А. Я., *Государственная корпорация как организационно-правовая форма юридического лица*, «Хозяйство и право» 2008, № 4.
- Курбацких М. С., *Эволюция профсоюзного движения в России. Теоретический аспект*, «Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Культурология» 2012, № 19(273), вып. 26.
- Мареева С. В., *Динамика идейно-политических и мировоззренческих ориентиров*, [w:] *Российское общество и вызовы времени. Книга первая*, ред. М. К. Горшков, В. В. Петухов, Институт социологии РАН, Весь мир, Москва 2015.
- Марткович И. Б., *Заключение эксперта*, [w:] *Материалы дела по проверке конституционности некоторых положений Основ законодательства РФ о нотариате*, [w:] Г. Б. Романовский, О. В. Романовская, *Организация нотариата в России*, «Издательство ПРИОР», Москва 2001.
- Мельвиль А. Ю., *Демократические транзиты*, [w:] *Политология: Лексикон*, ред. А. И. Соловьев, РОССПЭН, Москва 2007.
- Мерсиянова И. В., *Взаимоотношения власти и организованной общественности в восприятии населения, руководителей НКО и муниципальных служащих*, [w:] *Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством*, ред. Л. И. Якобсон, Вершина, Москва 2008.
- Милов К., *Публично-правовая компания – реинкарнация государственных корпораций на благо общества*, «Экономика и жизнь. Ваш партнер-консультант» 2013, № 05(9471), [on-line:] <https://www.eg-online.ru/article/202514/> – 18 VII 2018.
- Митрохина Т. Н., *Власть, политическая повестка и публичная политика*, [w:] *Публичная политика. Институты, цифрование, развитие*, ред. Л. В. Сморгунув, Издательство «Аспект Пресс», Москва 2018.

- Михайлов В., *Статья 20 Конвенции ООН против коррупции об ответственности за незаконное обогащение и возможные направления отражения ее идеи в правовой системе Российской Федерации*, «Уголовное право» 2012, № 2.
- Михеев В. А., Радиков И. В., *Доверие в системе взаимодействия граждан и государства*, [w:] *Сотрудничество в публичной политике и управлении*, ред. Л. В. Сморгунов, Издательство Санкт-Петербургского университета, Санкт-Петербург 2018.
- Никовская Л. И., *Гражданский активизм. От политической к гражданско-общественной функции в публичной политике*, [w:] *Сотрудничество в публичной политике и управлении*, ред. Л. В. Сморгунов, Издательство Санкт-Петербургского университета, Санкт-Петербург 2018.
- Никовская Л. И., *Гражданское общество как фактор развития*, [w:] *Публичная политика. Институты, цифрование, развитие*, ред. Л. В. Сморгунов, Издательство «Аспект Пресс», Москва 2018.
- Никовская Л. И., Скалабан И. А., *Гражданское участие. Особенности дискурса и тенденции реального развития*, «Полис. Политические исследования» 2017, № 6, <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.06.04>.
- Никовская Л. И., Якимец В. Н., *Межсекторное партнерство в публичной политике*, [w:] *Публичная политика. Институты, цифрование, развитие*, ред. Л. В. Сморгунов, Издательство «Аспект Пресс», Москва 2018.
- Новиков В. Т., *Социальная онтология и философские проблемы социальной динамики*, [w:] *Социум, цивилизация, культура в исследовательских традициях классической и современной философии: пособие*, ред. А. И. Зеленков, БГУ, Минск 2015.
- Нудченко Л. А., *Функции конституционных прав и свобод личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства*, «Государство и Право» 2012, № 2.
- Нуждин Т. А., *Некоммерческие организации как субъекты гражданского права. Проблемы теории и практики*, «Российское право: состояние, перспективы, комментарии» 2010, № 2.
- О Концепции Развития Гражданского Законодательства Российской Федерации*, «Вестник Ереванского университета. Правоведение» 2010, [on-line:] <http://narodirossii.ru/?p=1294> – 8 VII 2018.
- Олейник А. Н., *Нужны ли гражданские технологии? (Об акцентах в экономическом анализе гражданского общества)*, «Вопросы экономики» 2005, № 7, <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2005-7-136-142>.
- Пернацкий В. И., *Гражданское общество – источник и очаг истории*, «Свободная мысль» 2009, № 3.
- Петухов В. В. et al., *Гражданский активизм в России. Мотивация, ценности и формы участия*, «Власть» 2014, Т. 22, № 9.
- Радиков И. В., *Доверие в системе взаимодействия граждан и государства*, [w:] *Сотрудничество в публичной политике и управлении*, ред. Л. В. Сморгунов, Издательство Санкт-Петербургского университета, Санкт-Петербург 2018.
- Разные сообщения (2-1 – 2-13)*, «Вести из СССР» 1978, № 2, [on-line:] <https://vestiizsssr.com/2016/11/14/30-noyabrya-1978-n-2/> – 18 VIII 2018.
- Рябев В. В., *К вопросу о взаимодействии государства и гражданского общества в современной России*, «Журнал социологии и социальной антропологии» 2005, № 2.

- Саморегулируемые организации как закономерный этап эволюции контрольно-надзорной системы РФ*, [on-line:] <https://www.kp.ru/guide/samoreguliruemye-organi-zatsii.html> – 25 VII 2018.
- Саморегулируемые организации (СРО)*, [on-line:] <http://ppt.ru/info/186> – 25 VII 2018.
- Семенов А. В., Серегина Т. А., *Особенности правового положения государственных корпораций*, «Право и экономика» 2008, № 2.
- Семенова Н. В., *Сущность финансов некоммерческих организаций*, «Экономическая наука и образование» 2009, № 11(60).
- Скалабан И. А., *Социальное, общественное и гражданское участие. К проблеме осмысления понятий*, «Вестник Томского университета. Серия Философия. Социология. Политология» 2011, № 1(13).
- Сморгунов Л. В., *Публичная политика как отрасль науки*, [w:] *Публичная политика. Институты, цифрование, развитие*, ред. Л. В. Сморгун, Издательство «Аспект Пресс», Москва 2018.
- Снигирева И. О., *Функции профсоюзов. Принципы и правовое регулирование их деятельности*, «Труд и социальные отношения» 2013, № 8.
- Соловьев А. И., *Публичная политика и принятие государственных (политических) решений*, [w:] *Публичная политика. Институты, цифрование, развитие*, ред. Л. В. Сморгун, Издательство «Аспект Пресс», Москва 2018.
- Сунгуров А. Ю., *Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества. Российский опыт*, [w:] *Модернизация экономики и глобализация. В 3 кн., кн. 1.*, ред. Е. Г. Ясин, Издательский дом ГУ-ВШЭ, Москва 2009.
- Сунгуров А. Ю., *Публичная политика. Основные направления исследований (мировой и российский опыт)*, «Публичная политика» 2017, № 1.
- Сурков В. Ю., *Национализация будущего [параграфы про суверенную демократию]*, [w:] *Суверенная демократия. От идеи к доктрине. Сборник статей*, Издательство «Европа», Москва 2007.
- Тимофеев Н. С., Гоголев П. В., *ТОС и общины коренных малочисленных народов Севера в системе местного самоуправления России*, [w:] *Сборник статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина*, ред. В. И. Фадеев, Издательство Элит, Москва 2012.
- Ушакова И. В., *Гражданское общество в западных и российских исследованиях*, «Проблемы становления гражданского общества в России» 2004, Вып. 5.
- Федотов В. И., *Три эпохи в одном веке. К 100-летию первого закона в России «Об учреждении торгово-промышленных палат»*, «Издательские решения», Москва 2017.
- Фельдман П. Я., *Политический краудсорсинг как институт электронной демократии. Проблемы становления и развития*, «Власть» 2014, Т. 22, № 6.
- Форманчук А. А., *Интеграция Республики Крым в государственное пространство Российской Федерации: особенности, проблемы, риски*, «Проблемы национальной стратегии» 2015, № 3(30).
- Хлопин А. Д., *Российский социум: границы общностей и парадоксы их институциональной интеграции*, [w:] *Институциональная политология. Современный институционализм и политическая трансформация России*, ред. С. В. Патрушев, ИСП РАН, Москва 2006.

- Хлопин А. Д., *Социум клик как российский тип социальной организации*, [w:] *Граждане и политические практики в современной России. Воспроизводство и трансформация институционального порядка*, ред. С. В. Патрушев, Российская ассоциация политической науки (РАПН), Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), Москва 2011.
- Хорос В. Г., *Гражданское общество. Общие подходы*, «Мировая экономика и Международные отношения» 1995, № 11.
- Цимерман Ю. С., *Государственная корпорация – специфика правового регулирования*, «Право и экономика» 2008, № 10.
- Цирульников Б. А., Сапожников А. В., *Источники развития города и региона. Ответ фондов местных сообществ*, [w:] *Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах. Практика межсекторного взаимодействия. Практическое пособие*, ред. А. Е. Шадрин, Агентство социальной информации, Москва 2010.
- Что такое общественное объединение, [on-line:] [http://www.urist-expert.ru/28 – 11 VII 2018](http://www.urist-expert.ru/28-11-VII-2018).
- Шапиро И., *Демократия и гражданское общество*, «Полис. Политические исследования» 1992, № 4.
- Шкирчак С. И., *К вопросу о моделях взаимодействия государственной власти и гражданского общества*, «Научные ведомости БелГУ. Сер. История. Политология. Экономика. Информатика» 2013, № 22(165), Вып. 28, [on-line:] [http://dspace.bsu.edu.ru/handle/123456789/12561 – 14 I 2019](http://dspace.bsu.edu.ru/handle/123456789/12561-14).
- Шматко Н. А., *Феномен публичной политики*, «Социологические исследования» 2001, № 7, [on-line:] http://sociologos.net/textes/chmatko/politique_publique.htm – 2 IV 2019.
- Шмиттер Ф., *Неокорпоратизм*, «Полис. Политические исследования» 1997, № 2.
- Щупленков О. В., Щупленков Н. О., *Проблемы взаимодействия гражданского общества и государства в современной России*, «Юридические исследования» 2013, № 4, <https://doi.org/10.7256/2305-9699.2013.4.585>.
- Ягодка Н. Н., *Гражданские инициативы как инструмент диалога между властью и гражданским обществом в России*, «Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология» 2015, № 4, [on-line:] <http://journals.rudn.ru/political-science/article/view/9159> – 8 III 2019.
- Якимец В. Н., *Инновационные механизмы партнерских инициатив и общественного участия – инструменты для повышения качества государственного управления*, [w:] *Государственное управление Российской Федерации: вызовы и перспективы. Материалы 15-й Международной конференции Государственное управление в XXI веке: сборник*, «КДУ», «Добросвет», Москва 2018.
- Якимец В. Н., *Новые форматы общественно-государственного управления в России*, [w:] *Сотрудничество в публичной политике и управлении*, ред. Л. В. Сморгун, Издательство Санкт-Петербургского университета, Санкт-Петербург 2018.
- Якимец В. Н., Исаева Е. А., *Рейтинг субъектов РФ по продвижению механизмов межсекторного социального партнерства и описание нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность гражданского общества в Ярославской области*, [w:] *Оценка состояния и развития гражданского общества в России. Сборник научных трудов*, ИСА РАН, Москва 2011.

- Якимец В. Н., Никовская Л. И., *Механизмы и принципы межсекторного социального партнерства как основа развития общественно-государственного управления*, «Власть» 2018, Т. 26, № 4, <https://doi.org/10.31171/vlast.v26i4.5757>.
- Якимец В. Н., Никовская Л. И., *Публичная политика в России: проблемы и пути конструктивного выстраивания*, [w:] *VI Всероссийский конгресс политологов «Россия в глобальном мире: Институты и стратегии политического взаимодействия»*. Материалы. Москва, 22–24 ноября 2012 г., Российская ассоциация политической науки, Москва 2012.
- Яковлев А. Н., *Реформации в России*, «Общественные науки и современность» 2005, № 2, [on-line:] <http://www.alexanderyakovlev.org/fond/issues-doc/1024526> – 8 VII 2018.
- Янссон Т., *Треугольная драма: взаимоотношения между государством, местным самоуправлением и добровольными ассоциациями*, [w:] *Гражданское общество на европейском Севере: понятие и контекст*. Материалы международного семинара 18–19.01/96, ред. Е. Здравомыслова, К. Хейкинен, Центр независимых социологических исследований ЦНСИ, Санкт-Петербург 1996.
- Яргомская Н. Б. et al., *Почему НКО и власти нужны друг другу. Модели взаимодействия в регионах Северо-Запада*, [on-line:] <https://www.civisbook.ru/files/File/Belokurova.pdf> – 9 I 2019.

W innych językach / In other languages / На других языках

W układzie alfabetycznym / In alphabetical order / В алфавитном порядке

- Abushouk A. I., *The Arab Spring. A Fourth Wave of Democratization?*, „Digest of Middle East Studies” 2016, Vol. 25, № 1, <https://doi.org/10.1111/dome.12080>.
- Adamski W., Rychard A., *Zakończenie, czyli głównie o dynamice kontestacji i partycypacji społecznej w procesach zmiany ustrojowej*, [w:] *Polacy '95. Aktorzy i klienci transformacji*, red. W. Adamski, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1998.
- Anheier H., Mertens S., *Sektor non-profit w perspektywie międzynarodowej i europejskiej. Dane, teoria i statystyka*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*, red. A. Gałązka, J. Herbst, tłum. J. Popowski, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006.
- Antoszewski A., *Demokratyzacja w Polsce w świetle współczesnej tranzytologii*, «Working Paper» 2011, nr 1.
- Antoszewski A., *Grupy interesu w systemie politycznym*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i działania*, red. Z. Miacheliski, L. Rubisz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003.
- Antoszewski A., *System polityczny jako przedmiot badań politologii i nauki prawa konstytucyjnego*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Studia Erasmiana Wratislaviensia” 2014, z. 8: *Rozprawa o metodzie prawa i polityki. Discourse on the Methods of Law and Politics*.
- Belyaeva N., *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, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999, *Opracowania PBZ*, z. 14.
- Ben-Ner A., Gui B., *The Economic Rationale for the „Third Sector”*, [w:] *The Nonprofit Sector in the Mixed Economy*, eds. A. Ben-Ner, B. Gui, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1993, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.1991.tb01370.x>.

- Ben-Ner A., Van Hoomissen T., *Nonprofit Organizations in the Mixed Economy. A Demand and Supply Analysis*, „Annals of Public and Cooperative Economics” 1991, Vol. 62, № 4, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.1991.tb01366.x>.
- Borzaga C. et al., *Overview of the Emergence and Evolution of Social Enterprise*, [w:] *Social Enterprise. A New Model for Poverty Reduction and Employment Generation. An Examination of the Concept and Practice in Europe and the Commonwealth of Independent States*, eds. C. Borzaga, G. Galera, R. Nogales, European Research Network Project EMES, UNDP, 2008.
- Bourdieu P., *The Forms of Capital*, [w:] *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, ed. J. Richardson, trans. R. Nice, Greenwood, New York 1986.
- Brinkerhoff J. M., *Government-Nonprofit Partnership. A Defining Framework*, „Public Administration and Development” 2002, Vol. 22, № 1, <https://doi.org/10.1002/pad.203>.
- Chodubski A., *Grup teoria*, [w:] *Encyklopedia politologii*, red. M. Żmigrodzki, t. 1: *Pojęcia, teorie i metody*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016.
- Cichosz M., *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, red. A. Antoszewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 2844.
- Collier D., Levitsky S., *Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research*, „World Politics” 1997, Vol. 49, № 3.
- Compston H., *Introduction. The Nature of Public Policy in Britain, France and Germany*, [w:] *Handbook of Public Policy in Europe. Britain, France and Germany*, ed. H. Compston, Palgrave Macmillan, London-New York 2004, <https://doi.org/10.1057/9780230522756>.
- Croucher R., Wood G., *Tripartism in Comparative and Historical Perspective*, „Business History” 2015, Vol. 57, № 3, <https://doi.org/10.1080/00076791.2014.983479>.
- Daniel A., *ZSRR. Wprowadzenie*, [w:] *Słownik dysydentów. Czołowe postacie ruchów opozycyjnych w krajach komunistycznych w latach 1956–1989*, t. 2: *Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Estonia, Gruzja, Litwa, Łotwa, Mołdawia, Rosja, Ukraina, Tatarzy Krymscy*, red. J. Kochanowski, Fundacja Ośrodka Karta, Warszawa 2007.
- Deakin N., *„Przeciw umysłowej ciemnocie”. Brytyjski sektor pozarządowy w nowym milenium*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe – wybór tekstów*, tłum. M. Kolankiewicz, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.
- Defourny J., Develtere P., *Ekonomia społeczna. Ogólnoświatowy trzeci sektor*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*, red. A. Gałązka, J. Herbst, tłum. J. Popowski, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006.
- Diamond L., *Consolidating Democracies*, [w:] *Comparing Democracies 2*, eds. L. LeDuc, R. Niemi, P. Norris, Sage Publications, London 2002.
- Dolinsky A., *How to Strengthen Soft Power?*, „Русский мир.ru” 2011, № 3, [on-line:] <http://www.russkiymir.ru/russkiymir/en/magazines/archive/2011/03/> – 15 VII 2018.
- Ellman I. M., *Another Theory of Nonprofit Organisations (Corporations)*, „Michigan Law Review” 1982, Vol. 80, № 5.
- Fama E. F., Jensen M. C., *Separation of Ownership and Control*, „Journal of Law and Economics” 1983, Vol. 26, № 2: *Corporations and Private Property. A Conference Spon-*

- sored by the Hoover Institution, [on-line:] <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-2186%28198306%2926%3A2%3C301%3ASOOAC%3E2.0.CO%3B2-A-1712020>.
- Gancarz B., *My szlachta ukraińska... Zarys życia i działalności Wacława Lipińskiego 1882–1914*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2006.
- Gliński P., Palska H., *Cztery wymiary aktywności obywatelskiej*, [w:] H. Domański, A. Rychar, *Elementy nowego ładu*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1997.
- Głowacki A., *Organizacje ochrony praworządności*, [w:] *Rosja Putina. Leksykon*, red. A. Głowacki, A. Stępień-Kuczyńska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- Goćkowski J., *Definicja sytuacji w perspektywie antropologii wiedzy*, [w:] *Oglądy i obrazy świata społecznego*, red. J. Goćkowski, P. Kisiel, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 1997.
- Gutorow W., *O niektórych cechach swoistych ewolucji współczesnego rosyjskiego systemu politycznego*, „Politeja” 2015, nr 34/2: *Studia Rosyjskie. Polityka. Kultura polityczna. Stosunki międzynarodowe. Relacje polsko-rosyjskie*, red. A. Demczuk, I. Radikow, A. Dudek, tłum. M. Romanowska, https://doi.org/10.12797/Politeja.12.2015.34_2.02.
- Hall P. A., Taylor R. C. R., *Political Science and Three New Institutionalisms*, „Political Studies” 1996, Vol. 44, № 5, [on-line:] <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.
- Handbook of Public Policy in Europe. Britain, France and Germany*, ed. H. Compston, Palgrave Macmillan, New York 2004, <https://doi.org/10.1057/9780230522756>.
- Hansmann H., *Economic Theories of Nonprofit Organisation*, [w:] *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, ed. W. W. Powell, New Haven 1987.
- Hansmann H., *The Evolving Law of Nonprofit Organizations. Do Current Trends Make Good Policy*, „Case Western Reserve Law Review” 1989, Vol. 39, № 3, [on-line:] <http://scholarlycommons.law.case.edu/caselrev/vol39/iss3/8> – 15 VII 2018.
- Hansmann H., *The Ownership of Enterprise*, Harvard University Press, Cambridge 1996, cyt. za: B. H. Rasmus, *The Nonprofit Theory Revisited – The Advantages and Challenges for the Third Sector*, University Print Centre at the University of Oslo, 2012.
- Hansmann H., *The Role of Nonprofit Enterprise*, „The Yale Law Journal” 1980, Vol. 89, № 5, <https://doi.org/10.2307/796089>.
- Hansmann H., *The Role of Trust in Nonprofit Enterprise*, [w:] *The Study of the Nonprofit Enterprise. Theories and Approaches*, eds. H. Anheier, A. Ben-Ner, Kluwer Academic/Plenum Publishers, New York 2003, https://doi.org/10.1007/978-1-4615-0131-2_6.
- Hasmath R., Hildebrandt T., Hsu J. Y. J., *Conceptualizing Government-Organized Non-Governmental Organizations in International Affairs*, [on-line:] https://www.researchgate.net/publication/310766970_Conceptualizing_Government-Organized_Non-Governmental_Organizations_in_International_Affairs – 11 XII 2018.
- Hofferbert R. I., Cingranelli D. L., *Public Policy and Administration. Comparative Policy Analysis*, [w:] *A New Handbook of Political Science*, eds. R. Goodin, H. D. Klingeman, Oxford University Press, New York 1996, <https://doi.org/10.1093/0198294719.003.0025>.
- Inglehart R., *Wartości postmaterialne oraz przejście od wartości związanych z przetrwaniem do wartości związanych z wyrażaniem własnego „ja”*, [w:] *Zachowania polityczne*, t. 1, red. R. J. Dalton, H.-D. Klingemann, red. pol. R. Markowski, tłum. T. Płudowski, Oxford University Press, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

- Jabłoński A. W., *Teoria i podejścia w badaniach zmiany systemów politycznych*, [w:] *Podejścia badawcze i metodologie w nauce o polityce*, red. B. Krauz-Mozer, P. Ścigaj, Księgarnia Akademicka, Kraków 2013, *Societas*, nr 68.
- Jach A., *Legal Conditions of the Activity of Non-Governmental Human Rights Organizations in Russia in the Years 1991–1996*, „Internet and Modern Society: Proceedings of the International Conference IMS-2017”, ACM Press New York, NY, USA 2017, <https://doi.org/10.1145/3143699.3143729>.
- Jach A., *Petryfikacja systemu politycznego Rosji jako bariera modernizacji*, [w:] *Barierzy modernizacji Rosji*, red. S. Bieleń, A. Skrzypek, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2014.
- Jakobson L., Koushtanina E., Rudnik B., *The Emergence of the Nonprofit Sector in the Sphere of Culture in Russia*, „The Journal of Arts, Management, Law and Society” 2000, Vol. 30, № 1: *Arts and Culture in Post-Socialist States*, <https://doi.org/10.1080/10632920009599569>.
- Karwat M., *Polityka rzeczowa, stronnictwa i metapolityka*, [w:] *Współczesne teorie polityki – od logiki do retoryki*, red. T. Klementewicz, Warszawa 2004, *Studia Politologiczne*, Vol. 8.
- Każmierczak T., *Partycypacja publiczna. Pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Kiviniemi M., *Conclusions. The State of Our Knowledge and Future Challenges*, [w:] *The Third Sector in Europe. Prospects and Challenges*, ed. S. P. Osborne, Routledge, London-New York 2008, <https://doi.org/10.4324/9780203932827>.
- Kotler P., Zaltman G., *Social Marketing. An Approach to Planned Social Change*, „Journal of Marketing” 1971, Vol. 35.
- Kudors A., Orttung R., *Russian Public Relations Activities and Soft Power*, „Russian Analytical Digest” 2010, № 81, <https://doi.org/10.3929/ethz-a-006249299>.
- Kumar K., *Społeczeństwo obywatelskie. Rozważania na temat użyteczności historycznego terminu*, tłum. J. Szacki, [w:] *Ani książkę, ani obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, wybór i wstęp J. Szacki, Fundacja im. Stefana Batorego, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Warszawa-Kraków 1997, *Demokracja. Filozofia i Praktyka*.
- Kurczewska J., Staszyńska K., Bojar H., *Blokady społeczeństwa obywatelskiego, czyli słabe społeczeństwo obywatelskie i słabe państwo*, [w:] *Społeczeństwo w transformacji. Ekspertyzy i studia*, red. A. Rychard, M. Fedorowicz, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1993.
- Lewis J., *The State and the Third Sector in Modern Welfare States. Independence, Instrumentality, Partnership*, [w:] *The Third Sector in Europe*, eds. A. Evers, J.-L. Laville, Cheltenham, UK-North Hampton, MA 2004.
- Levitsky S., Way L. A., *The Rise of Competitive Authoritarianism. Elections Without Democracy*, „Journal of Democracy” 2002, Vol. 13, № 2.
- Łotman J., Uspienski B., *„Odszczepienie” i „odszczepieństwo” jako pozycje społeczno-psychologiczne w kulturze rosyjskiej – na materiale z epoki przedpiotrowej („Swoje” i „obce” w historii kultury rosyjskiej)*, [w:] *Semiotyka dziejów Rosji*, red. B. Żyłko, tłum. B. Żyłko, Wydawnictwo Łódzkie, Łódź 1993.

- Malgin A. W., *Stosunki polityczne między Polską a Rosją po 1990 r.*, [w:] *Białe plamy – czarne plamy. Sprawy trudne w polsko-rosyjskich stosunkach 1918–2008*, red. A. D. Rotfeld, A. W. Torkunow, PISM, Warszawa 2010.
- March J. G., Olsen J. P., *The New Institutionalism. Organizational Factors in Political Life*, „American Political Science Review” 1984, Vol. 78, № 3, <https://doi.org/10.2307/1961840>.
- Marody M., *Od społeczeństwa drugiego obiegu do społeczeństwa obywatelskiego*, „Studia Socjologiczne” 1999, nr 4(155).
- Merkel W., *Embedded and Defective Democracies*, „Democratization” 2004, Vol. 11, № 5, <https://doi.org/10.1080=13510340412331304598>.
- Moulton L., Anheier H. K., *Public-Private Partnerships in the United States. Historical Patterns and Current Trends*, Civil Society Working Paper 16, Centre for Civil Society, London School of Economics, London 2001.
- Nyssens M., *The Third Sector and The Social Inclusion Agenda. The Role of Social Enterprises in the Field of Work Integration*, [w:] *The Third Sector in Europe. Prospects and Challenges*, ed. S. P. Osborne, Routledge, London-New York 2008, <https://doi.org/10.4324/9780203932827>.
- O'Donnell G., *Demokracja delegatywna*, „Res Publica Nowa” 1997, nr 4.
- Perez-Diaz V., *The Possibility of Civil Society*, [w:] *Civil Society. Theory, History, Comparison*, ed. J. A. Hall, Polity Press, Cambridge 1995.
- Radikow I., *Polityczna i obywatelska aktywność ludności współczesnej Rosji*, „Politeja” 2015, nr 34/2: *Studia rosyjskie. Polityka. Kultura polityczna. Stosunki międzynarodowe. Relacje polsko-rosyjskie*, red. A. Demczuk, I. Radikow, A. Dudek, tłum. M. Romanowska, https://doi.org/10.12797/Politeja.12.2015.34_2.06.
- Russell J. D., *Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation*, „Political Studies” 2008, Vol. 56, № 1, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2007.00718.x>.
- Rymza M., Zimmer A., *Embeddedness of Nonprofit Organizations. Government – Nonprofit Relationships*, [w:] *Future of Civil Society. Making a Central European Nonprofit Organizations Work*, eds. A. Zimmer, E. Priller, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004, https://doi.org/10.1007/978-3-322-80980-3_11.
- Salamon L. M., Anheier H. K., *The International Classification of Nonprofit Organizations. ICNPO-Revision 1, 1996*, The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, Baltimore 1996, *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, № 19.
- Salamon L. M., Anheier H. K., *Social Origins of Civil Society. Explaining the Non-Profit Sector Cross-Nationally*, „Voluntas” 1998, Vol. 9, № 3.
- Salamon L. M., Anheier H. K., *The Third Route. Government-Nonprofit Collaboration in Germany and the United States*, The Johns Hopkins University Center for Civil Society, Baltimore 1996, *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, № 9.
- Schiff J., Weisbrod B., *Competition between For-Profit and Nonprofit Organizations in Commercial Markets*, [w:] *The Nonprofit Sector in the Mixed Economy*, eds. A. Ben-Ner, B. Gui, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1993, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.1991.tb01370.x>.
- Sergunin A., Karabeshkin L., *Understanding Russia's Soft Power Strategy*, „Politics” 2015, Vol. 35, № 3–4, <https://doi.org/10.1111/1467-9256.12109>.

- Siellawa-Kolbowska K. E., *Niezależne inicjatywy społeczne w Polsce końca lat osiemdziesiątych*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego. Trzeci sektor*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2002.
- Słowikowski M., *Rozważania nad naturą reżimu politycznego współczesnej Rosji*, [w:] *Rosja. Refleksje o transformacji*, red. S. Bieleń, A. Skrzypek, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.
- Strzeszewski C., *Chrześcijańska Doktryna Społeczna. Stenogram z wykładów prof. Czesława Strzeszewskiego*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2012, t. 4, nr 1.
- Sungurov A., *Rosyjskie i radziecki tradycje udziału przedstawicieli środowiska akademickiego w polityce. Władimir Wiernadski, Andriej Sacharow i inni*, [w:] *Rewolucja rosyjska. Spuścizna. „Implementacje strategii” zmiany*, red. A. Jach, Księgarnia Akademicka, Kraków 2017, *Rosja Wczoraj, Dziś i Jutro. Polityka – Kultura – Gospodarka – Religia*, t. 21, <http://doi.org/10.12797/9788376389028.07>.
- Szawiel T., *Struktura społeczna i postawy a grupy etnosowe. (O możliwościach ewolucji społecznej)*, „Studia Socjologiczne” 1982, nr 1–2(84–85).
- Ślusarek K., *Statut Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” ze zmianami uchwalonymi na V Krajowym Zjeździe Delegatów w Zielonej Górze*, „Świętokrzyskie Zeszyty Związkowe” 1994, z. 4.
- Truex R., *The Returns to Office in a „Rubber Stamp” Parliament*, „American Political Science Review” 2014, Vol. 108, № 2, <https://doi.org/10.1017/S0003055414000112>.
- Turner B. S., *The Erosion of Citizenship*, „British Journal of Sociology” 2001, Vol. 52, № 2, <https://doi.org/10.1080/00071310120044944>.
- Way L., *Comparing the Arab Revolts. The Lessons of 1989*, „Journal of Democracy” 2011, Vol. 22, № 4.
- Wierzchosławski R. P., *Politeizm aksjologiczny, władza ekspertów a wolność obywateli. Kilka uwag o meandrach wiedzy, władzy i republice*, [w:] *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*, red. A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościński, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2006.
- Wrigley C., *Trade Unionists and the Labour Party in Britain. The Bedrock of Success*, „Revue Française de Civilisation Britannique” 2009, XV-2, [on-line:] <http://rfcb.revues.org/1138> – 7 VIII 2018.
- Wróbel A., *Encyklika Rerum Novarum – Magna Charta Katolickiej Nauki Społecznej*, „Studia Teologiczno-Historyczne Śląska Opolskiego” 2013, nr 33.
- Wygnański J., Gumkowska M., *Modele III Sektora w Europie*, [w:] *Elementarz III sektora*, red. A. Gałązka, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005.
- Wysocki R., *W kręgu integralnego nacjonalizmu. Czynny nacjonalizm Dmytra Doncowa na tle myśli nowoczesnych Romana Dmowskiego. Studium porównawcze*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2014.
- Załużska M., *Prawne i organizacyjne ramy działania organizacji pozarządowych*, [w:] *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, red. M. Załużska, J. Boczoń, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1998.
- Zherebkin M., *In Search of Theoretical Approach to the Analysis of the „Colour Revolutions”*, *Transition Studies and Discourse Theory*, „Communist and Post-Communist Studies” 2009, Vol. 42, № 2, <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2009.04.005>.

4. Artykuły prasowe

Press articles

Статьи в прессе

W języku rosyjskim / In Russian / На русском языке

W układzie alfabetycznym / In alphabetical order / В алфавитном порядке

#20 Давайте разберем, как Кремль морочит нам голову насчет борьбы с коррупцией и 20-й статьи, [on-line:] <https://navalny.com/p/3874/> – 10 III 2019.

«Административная гильотина». Технология создания постоянной действующей общественно-государственной комиссии, принуждающей ОИВ снижать административные барьеры для бизнеса и НКО, Общественный фонд «Центр гражданского анализа и независимых исследований „ГРАНИ”», [on-line:] <http://ngomap.ru/practices/124> – 8 IV 2019.

Биография Клеймёновой Раисы Николаевны, [on-line:] <http://olrs.ru/klemenova.html> – 11 VI 2018.

Брутер В. И., *Реставрационный вариант будет доминирующим в ближайшее время*, [on-line:] [http://www.slон-party.ru/ideology/party_posit/elections/itogi/1074178529.html](http://www.slون-party.ru/ideology/party_posit/elections/itogi/1074178529.html) – 1 IV 2019.

В десятках городов России прошли протестные акции «Надоел», Радио Свобода, 29 IV 2017, [on-line:] <https://www.swododa.org/amp/28459065.html> – 5 XII 2018.

В Петербурге полиция задержала ЛГТБ-активистов, Радио Свобода, 5 VIII 2018, [on-line:] <https://www.swoboda.org/a/29414951.html> – 5 XII 2018.

Военная реформа как составная часть концепции безопасности Российской Федерации: системно-динамическая оценка. Доклад Изборского клуба, [on-line:] <http://www.dynacon.ru/content/articles/995/#v1> – 30 III 2019.

География фондов местных сообществ, Партнерство фондов местных сообществ, [on-line:] <http://www.p-cf.ru/newsite/> – 4 IV 2019.

Государственные корпорации. Описание, история возникновения, [on-line:] <https://businessman.ru/new-gosudarstvennye-korporacii-opisanie-istoriya-vozniknoveniya-spisok.html> – 16 X 2018.

Доверие пятой части россиян потерял Владимир Путин за прошедший год, [on-line:] <https://www.e-vid.ru/obschestvo/081018/doverie-pyatoy-chasti-rossiyan-poteryal-vladimir-putin-za-proshedshiy-god> – 15 II 2019.

Дидух Ю., *Изменение Гражданского кодекса с 1 сентября 2018 года: наследственные фонды и совместные завещания*, [on-line:] <https://ppt.ru/news/142415> – 4 IX 2018.

Закон об адвокатуре, [on-line:] <https://210fz.ru/zakon-ob-advokature/> – 27 VII 2018.

Запрещенная ассоциация «Голос» возродилась в новом виде, [on-line:] <https://www.rbc.ru/politics/06/07/2013/57040be39a794761c0cdf715> – 11 XII 2018.

За настоящую борьбу с коррупцией, [on-line:] <https://20.navalny.com/> – 10 III 2019.

Загоруйко Ю., *Публичность и политика*, «Зеркало недели» 2004, № 39, [on-line:] https://zn.ua/POLITICS/publicnost_i_politika.html – 1 IV 2019.

Защита Химкинского леса. Defence of the Khimki Forest, [on-line:] <https://www.facebook.com/khimki.forest/> – 8 III 2019.

- Клейменова Р. Н., *История Общества любителей российской словесности*, [on-line:] <http://olrs.ru/obshestvo.html> – 11 VI 2018.
- Каталог Русских Центров*, [on-line:] <https://ruskiymir.ru/rucenter/catalogue.php> – 15 VII 2018.
- Ковалевская Е. В., *Клуб «Народная ассамблея», «Неприкосновенный запас»* 2004, № 5(37), [on-line:] <http://magazines.russ.ru/nz/2004/37/kl18.html> – 17 II 2019.
- Козырин А. Н., *Статья 25. Устав образовательной организации. Комментарий к статье 25*, [w:] *Реализация 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Федеральное государственное бюджетное научное учреждение Федеральный центр образовательного законодательства*, [on-line:] http://www.lexed.ru/praktika/realizatsiya-273-fz/detail.php?ELEMENT_ID=2599 – 17 X 2018.
- Комментарии специалистов (выдержки из конференции «Московский нотариат»)*, «Нотариус» 1997, [w:] Г. Б. Романовский, О. В. Романовская, *Организация нотариата в России*, «Издательство ПРИОР», Москва 2001.
- Кузнецова Е., Дергачев В., Гаврилко-Алексеев А., *Кремль на развилке. Последствия протестных акций по всей России*, [on-line:] <https://www.rbc.ru/politics/26/03/2017/58d7c6f39a7947448a> – 5 XII 2018.
- Кучер Н., *Профсоюз зависит только от человека*, [on-line:] <http://www.fnpr.ru/n/6/31/3715.html> – 16 VIII 2018.
- Лавель П. (P. Lavelle), *Путин и гуманитарная олигархия*, [on-line:] <https://inosmi.ru/inrussia/20040601/210008.html> – 4 II 2019.
- Лялин Л. М., *Адвокатский запрос. Право адвокатов на сбор информации*, [on-line:] <http://taxpravo.ru/analitika/statya-386841-advokatskiy-zapros-pravo-advokatov-na-sbor-informatsii> – 27 VII 2018.
- Мерё Ф. (F. Mereu), *Гражданский форум в России*, [on-line:] <https://inosmi.ru/untitled/20011123/142250.html> – 4 II 2019.
- Методические рекомендации. Особенности создания и деятельности казачьих обществ в Российской Федерации от 25 июня 2009 г.*, [on-line:] <https://deppolitiki.admhmao.ru/koordinatsionnye-i-soveshchatelnye-organy/rabochaya-gruppa-pri-gubernatore-khanty-mansiyskogo-avtonomnogo-okruga-yugry-po-delam-kazachestva/metodicheskie-rekomendatsii/113263/osobennosti-sozdaniya-i-deyatelnosti-kazachikh-obshchestv-v-rossiyskoy-federatsii> – 5 IX 2018.
- Молодежные политические организации России*, [on-line:] <http://rosmolodezh.ru/rosmolodezh-federalnoe-agentstvo/rosmolodezh-oficialnye-dokumenty/1237-2010-10-12-13-02-06> – 5 XII 2018.
- Мореева С. Н., *Объединения работодателей. Что за звери и когда их пересчитают?*, [on-line:] <http://regforum.ru/posts/1798-obedineniya-rabotodateley-chto-za-zveri-i-kogda-ih-pereschitayut/> – 25 VII 2018.
- Мысленков А., *Митинг в Ясенево. Из цикла «Как я провёл эти выходные»*, [on-line:] <https://myslenkov.livejournal.com/150139.html> – 8 III 2019.
- Некоммерческие партнерства*, [on-line:] <http://alpwind.ru/knowledge/articles/regnekom/63.php> – 28 VIII 2018.
- Новый бизнес. Социальное предпринимательство*, [on-line:] <http://nb-forum.ru/> – 8 IV 2019.
- Отмена права приоритетного проезда всех автомобилей, кроме автомобилей оперативных служб*, [on-line:] <https://www.roi.ru/636/> – 10 III 2019.

- Политолог. В российском руководстве есть «политбюро» и «ЦК» Подробнее*, [on-line:] <http://www.rosbalt.ru/moscow/2010/12/09/799055.html> – 2 I 2014.
- Попечительские советы: становление, развитие, опыт (дайджест по материалам нормативных документов, статей и других информационных источников)*, [on-line:] sodey.org/assets/images/soveyi.pdf – 29 IX 2018.
- Постановка транспортного средства на учет в ГИБДД, снятие с учета, выдача госномеров и другие регистрационные действия должны производиться в течение 1 часа*, [on-line:] <https://www.roi.ru/3338/> – 10 III 2019.
- Протестный митинг в Ингушетии продлили на два дня*, [on-line:] <https://www.interfax.ru> – 5 XII 2018.
- Ремесло И. Б., *Криминализация «незаконного обогащения»*, [on-line:] <https://ria.ru/20141106/1032022233.html> – 10 III 2019.
- Смирнов В., *Шанс для некоммерческого сектора*, [on-line:] <http://gokrkr.ru/upload/iblock/366/366bb826656a9d845d151fbfc9f20ddf.doc> – 8 VII 2018.
- Сохранять номер мобильного телефона при переходе от одного оператора связи к другому*, [on-line:] <https://www.roi.ru/401/> – 10 III 2019.
- Татьяне Москальковой в день рождения*, [on-line:] <https://mhg.ru/tatyane-moskal-kovoy-v-den-rozhdeniya> – 7 III 2019.
- Цыганков А., *Исследование КАФ выявило рост числа фондов малых сообществ России*, [on-line:] <https://te-st.ru/2017/03/09/growing-number-of-funds-of-small-communities/> – 4 IV 2019.
- Черных Е. Н., *Об отнесении государственного (муниципального) учреждения к определенному типу с учетом сферы его деятельности*, НПО «Криста», [on-line:] <http://fz-83.ru/публикации/об-отнесении-государственного-муниципального-учреждения-к-определенному-типу-с-учетом-сфе> – 17 X 2018.
- Что такое кредитный потребительский кооператив*, Сайт Общероссийского Движения Кредитной Кооперации, [on-line:] <http://ligaks.ru/3/5/122/chtoestkreditniy-kooperativ> – 12 XII 2018.
- Шарый А. В., *Итоги Гражданского форума*, [on-line:] <https://www.svoboda.org/a/24226115.html> – 4 II 2019.
- Ъ-Левин К., *Путин заключил контракт с народом*, Газета «Коммерсантъ» № 97, 01.06.2000, [on-line:] <https://www.kommersant.ru/doc/149439> – 8 VII 2018.

W innych językach / In other languages / На других языках

W układzie alfabetycznym / In alphabetical order / В алфавитном порядке

- Drożyńska N., *Trzeci sektor w UK. Kompakt*, [on-line:] <https://publicystyka.ngo.pl/trzeci-sektor-w-uk-kompakt> – 23 I 2019.
- Dugin A., *Aleksander Dugin. Horyzonty błotnej rewolucji*, [on-line:] <http://www.geopolityka.org/analizy/aleksander-dugin-horyzonty-blotnej-rewolucji> – 31 III 2019.
- Karwat M., *Polityka, apolityczność i metapolityka*, [on-line:] <https://strajk.eu/polityka-apolitycznosc-i-metapolityka/> – 13 IV 2019.
- Koziarek M., *„Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych” – podstawowe informacje o projekcie*, „Trzeci Sektor. Kwartalnik o problematyce społeczeństwa obywatelskiego” 2010/2011, nr specjalny: *Jak współpracować: administracja publiczna – sektor pozarządowy*.

- Lowe D., *Idea to Reality. NED at 30.*, [w:] National Endowment for Democracy, 2014, [on-line:] <http://www.ned.org/about/history/> – 11 XII 2018.
- Łojkowska M., *Agenci społeczeństwa. Organizacje pozarządowe w Rosji*, [on-line:] <https://publicystyka.ngo.pl/agenci-spoleczenstwa-organizacje-pozarzadowe-w-rosji> – 8 III 2019.
- Noble B., *The Russian Parliament is a „Rubber Stamp” Assembly. But we’d Lose a lot by Ignoring It*, 2018, [on-line:] https://medium.com/@bennoble_9433/the-russian-parliament-is-a-rubber-stamp-assembly-but-wed-lose-a-lot-by-ignoring-it-862276f7ffba – 29 XII 2018.
- Rogoża J., *Putin na Kremlu. Pompatyczny powrót, niejasne perspektywy*, [on-line:] <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-05-09/putin-na-kremlu-pompatyczny-powrot-niejasne-perspektywy> – 31 III 2019.
- Talaga A., *Rosja Putina zaczyna trzeszczeć*, [on-line:] <http://www.rp.pl/artykul/959056.html> – 2 I 2014.
- Wierzbicki Z., *Kudrin tworzy think tank dla Putina*, [on-line:] <http://politykawschodnia.pl/2012/04/06/wierzbicki-kudrin-tworzy-think-tank-dla-putina/> – 2 I 2014.

NETOGRAFIA INTERNET SOURCES ИНТЕРНЕТ-САЙТЫ

W języku rosyjskim / In Russian / На русском языке

W układzie alfabetycznym / In alphabetical order / В алфавитном порядке

- CIVITAS.RU. Ресурс гражданского общества. Альтернативный источник информации о деятельности некоммерческих общественных организаций, партий, профессиональных и творческих союзов, бизнеса, [on-line:] <https://civitas.ru/> – 17 II 2019.
- Автономная некоммерческая организация Аналитический Центр Юрия Левады (АНО Левада-Центр), [on-line:] <http://www.levada.ru/> – 31 XII 2018.
- Агентство по реструктуризации кредитных организаций (АРКО), [on-line:] http://gimyrf.ru/agentstvo_restrukturizatsii_kreditnyih_organizacii/ – 15 VII 2018.
- Агентство по страхованию вкладов, [on-line:] <https://www.asv.org.ru/> – 15 VII 2018.
- Активный Гражданин, [on-line:] <https://ag.mos.ru/> – 9 III 2019.
- Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, [on-line:] <http://ac.gov.ru/> – 5 XII 2018.
- Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (АКМНСС и ДВ РФ) – Russian Association of Indigenous Peoples of the North (RAIPON), [on-line:] <http://www.raipon.info/index.php> – 9 IX 2018.
- Благотворительный фонд поддержки семьи, материнства и детства «Покров», [on-line:] <http://fond-pokrov.ru/> – 21 II 2019.
- Всероссийский профсоюз работников оборонной промышленности (ОБОРОНПРОФ), [on-line:] http://www.oboronprof.ru/calling_card/ – 22 VIII 2018.

- Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ)*, [on-line:] <https://wciom.ru/> – 31 XII 2018.
- Высшая аттестационная комиссия при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации (ВАК при Минобрнауки России)*, [on-line:] <http://vak.ed.gov.ru/> – 3 III 2019.
- Горно-металлургический профсоюз России (ГМПР)*, [on-line:] <https://www.gmpr.ru/> – 22 VIII 2018.
- Городской благотворительный фонд «Фонд Тольятти»*, [on-line:] <http://www.fondtol.ru/> – 4 IV 2019.
- Государственная компания «Российские автомобильные дороги»*, [on-line:] <https://www.russianhighways.ru/> – 16 VII 2018.
- Гражданское достоинство*, [on-line:] <http://www.civildignity.ru/ru/> – 20 II 2019.
- Единый портал государственных услуг и функций (ЕПГУ)*, [on-line:] <https://www.gosuslugi.ru/> – 8 XI 2018.
- Институт проблем гражданского общества*, [on-line:] www.inpgo.ru – 20 II 2019.
- Институт социально-экономических и политических исследований. Фонд ИСЭПИ*, [on-line:] <http://www.isep.ru/> – 20 II 2019.
- Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара (Институт Гайдара)*, [on-line:] <https://www.iep.ru/ru/> – 5 XII 2018.
- Информационно-правовой портал России*, [on-line:] <http://bestpravo.com/> – 11 IV 2019.
- Кафедра публичной политики*, [on-line:] <https://social.hse.ru/ps/politanaliz/> – 31 XII 2018.
- Комитет «Гражданское содействие»*, [on-line:] <https://refugee.ru/> – 4 II 2019.
- Комитет гражданских инициатив*, [on-line:] <https://komitetgi.ru/> – 9 III 2019.
- Комитет солдатских матерей России*, [on-line:] <http://ksmrus.ru/> – 4 II 2019.
- Компания «Консультант Плюс»*, [on-line:] <http://www.consultant.ru/> – 11 IV 2019.
- Кредитный потребительский кооператив «Юнион Финанс»*, [on-line:] <http://union-finance.ru/> – 12 XII 2018.
- Государственный реестр сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов*, [on-line:] https://www.cbr.ru/finmarket/supervision/sv_micro/ – 12 XII 2018.
- Лига здоровья нации*, [on-line:] <https://ligazn.ru/> – 20 II 2019.
- Международная конфедерация обществ потребителей (КонфОП)*, [on-line:] <http://konfop.ru/> – 4 II 2019.
- Международный Мемориал*, [on-line:] <https://www.memo.ru/ru-ru/memorial/memorial-international-aims/> – 4 II 2019.
- Международный Социально-экологический союз*, [on-line:] <http://www.seu.ru/> – 4 II 2019.
- Межрегиональная общественная организация Гуманитарно-политологический центр «Стратегия» СПб центр «Стратегия»*, [on-line:] <http://center-strategy.com/> – 5 XII 2018.
- Московская Хельсинкская Группа*, [on-line:] <https://www.mhg.ru/> – 4 II 2019.
- Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России*, [on-line:] <https://mgimo.ru/> – 5 XII 2018.
- Московский Центр Карнеги*, [on-line:] <https://carnegie.ru/> – 5 XII 2018.
- Национальный благотворительный фонд*, [on-line:] <http://nbfond.ru/> – 20 II 2019.

- Независимая психиатрическая ассоциация России*, [on-line:] <http://npar.ru/> – 4 II 2019.
- Независимый институт социальной политики НИСП*, [on-line:] <http://www.socpol.ru/index.shtml> – 5 XII 2018.
- Некоммерческое партнерство «Российский совет по международным делам» (НП РСМД)*, [on-line:] <https://russiancouncil.ru/> – 5 XII 2018.
- Общероссийский народный фронт*, [on-line:] <https://onf.ru/> – 9 III 2019.
- Общероссийский профессиональный союз военнослужащих (НПСВ)*, [on-line:] <http://www.npsv.ru/podm/info.html> – 22 VIII 2018.
- Общероссийский профессиональный союз работников нефтяной, газовой отраслей промышленности и строительства*, [on-line:] <http://www.rogwu.ru/about/index.php> – 22 VIII 2018.
- Общероссийское общественное движение «За здоровую Россию»*, [on-line:] http://zdravros.ru/?utm_source=restate.ru – 17 II 2019.
- Общественная организация «Всероссийский Электронпрофсоюз»*, [on-line:] <http://www.elprof.ru/> – 22 VIII 2018.
- Общество «Знание» России*, [on-line:] <http://www.znanie.org/> – 20 II 2019.
- Объединение профсоюзов России СОЦПРОФ*, [on-line:] <http://sotsprof.org/> – 22 VIII 2018.
- Пенсионный фонд Российской Федерации*, [on-line:] <http://www.pfrf.ru/> – 4 IX 2018.
- Портал «Наш город»*, [on-line:] <https://gorod.mos.ru> – 9 III 2019.
- Президентские гранты НКО. Поощрение лояльности вместо развития гражданского общества, Центр экономических и политических реформ*, [on-line:] http://serp.su/wp-content/uploads/2015/12/Президентские-гранты-НКО_Поощрение-лояльности-вместо-развития-гражданского-общества.pdf – 21 II 2019.
- Профессиональные союзы в России. Справка*, [on-line:] <https://ria.ru/society/20090-728/178907493.html> – 22 VIII 2018.
- Профсоюз работников государственных учреждений и общественного обслуживания РФ*, [on-line:] <http://prgu.ru/> – 22 VIII 2018.
- Профсоюз работников народного образования и науки РФ*, [on-line:] <http://ed-union.ru/index.html>, <http://www.eseur.ru/> – 22 VIII 2018.
- Российская общественная инициатива*, [on-line:] <https://www.roi.ru/> – 9 III 2019.
- Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» Фонд НАН*, [on-line:] <http://www.nan.ru/> – 3 I 2019.
- Российский профсоюз работников атомной энергетики и промышленности (РПРАЭП)*, [on-line:] <http://www.profatom.ru/> – 22 VIII 2018.
- Российский профсоюз работников промышленности*, [on-line:] <http://rosprofprom.ru/> – 22 VIII 2018.
- Российский профсоюз работников химических отраслей промышленности (Росхим-профсоюз)*, [on-line:] <http://www.chemprof.ru/default.asp> – 22 VIII 2018.
- Российский Союз Молодежи*, [on-line:] <https://www.ruy.ru/> – 20 II 2019.
- Российский союз ректоров*, [on-line:] <http://www.rsr-online.ru/> – 21 II 2019.
- Российский фонд правовых реформ*, [on-line:] <http://viperson.ru/articles/rossiyskiy-fond-pravovyh-reform> – 4 IX 2018.
- Сайт Конституции Российской Федерации*, [on-line:] <http://constitution.garant.ru/> – 11 IV 2019.

- Союз благотворительных организаций России (СБОР). The Union of Charitable Organisations of Russia*, [on-line:] http://www.sbornet.ru/sbor/missija_celi_zadachi – 29 XI 2018.
- Союз женщин России*, [on-line:] <http://wuor.ru/> – 20 II 2019.
- Союз журналистов России*, [on-line:] <http://www.ruj.ru/> – 17 II 2019.
- Союз пенсионеров России*, [on-line:] <https://www.rosensioner.ru/> – 20 II 2019.
- СПб центр «Стратегия»*, [on-line:] <http://strategy-spb.ru/> – 31 XII 2018.
- Торгово-промышленная палата Российской Федерации*, [on-line:] https://tpprf.ru/ru/reg_docs/ – 24 VII 2018.
- Федеральная налоговая служба*, [on-line:] <https://www.nalog.ru/rn77/> – 30 X 2018.
- Федеральная нотариальная палата (ФНП)*, [on-line:] <https://notariat.ru/ru-ru/> – 4 IX 2018.
- Федеральная Палата Адвокатов РФ*, [on-line:] <http://fparf.ru/> – 10 X 2018.
- Федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е. М. Примакова Российской академии наук» (ИМЭМО РАН)*, [on-line:] <https://www.imemo.ru/> – 5 XII 2018.
- Федеральный профсоюз авиационных диспетчеров России (ФПАД России)*, [on-line:] <http://www.fatcurus.ru/> – 22 VIII 2018.
- Федеральный фонд обязательного медицинского страхования*, [on-line:] <http://www.ffoms.ru/> – 4 IX 2018.
- Федерация независимых профсоюзов России (ФНПР)*, [on-line:] <http://www.fnpr.ru/> – 22 VIII 2018.
- Фонд «Центр гражданского анализа и независимых исследований»*, [on-line:] <http://www.grany-center.org/> – 8 IV 2019.
- Фонд «Институт экономики города» (ИЭГ)*, [on-line:] <http://www.urbaneconomics.ru/> – 5 XII 2018.
- Фонд «Право Матери» (межрегиональный благотворительный общественный фонд «Право матери»)*, [on-line:] <https://mright.hro.org/> – 4 II 2019.
- Фонд Защиты Гласности*, [on-line:] <http://www.gdf.ru/> – 17 II 2019.
- Фонд поддержки и развития филантропии «КАФ». Фонд КАФ*, [on-line:] <http://www.cafrussia.ru/> – 8 IV 2019.
- Фонд социального страхования Российской Федерации*, [on-line:] <https://fss.ru/> – 4 IX 2018.
- Центр международной и региональной политики (CIRP)*, [on-line:] <http://www.cirp.ru/> – 5 XII 2018.
- Центр экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР)*, [on-line:] <http://www.cefir.ru/?l=rus> – 5 XII 2018.
- Экономическая экспертная группа (ЭЭГ)*, [on-line:] <http://www.eeg.ru/> – 5 XII 2018.

W innych językach / In other languages / На других языках

W układzie alfabetycznym / In alphabetical order / В алфавитном порядке

Amnesty International, Эмнести Интернэшнл. Международная амнистия, [on-line:] <https://amnesty.org.ru/> – 4 II 2019.

British Council, [on-line:] <https://www.britishcouncil.org/> – 15 VII 2018.

- Bürgerstiftung Gütersloh, [on-line:] <http://www.buergerstiftung-guetersloh.de/> – 4 IV 2019.
- BWI. Building and Wood Worker's International, [on-line:] <http://connect.bwint.org/default.asp?Issue=About&Language=RU> – 23 VIII 2018.
- Civic Solidarity, [on-line:] <http://www.civicsolidarity.org/ru> – 4 II 2019.
- The Cleveland Foundation, [on-line:] <https://www.clevelandfoundation.org/> – 4 IV 2019.
- The Community Foundation for Ireland, [on-line:] <https://www.communityfoundation.ie/> – 4 IV 2019.
- The Community Foundation for Northern Ireland (CFNI), [on-line:] <https://www.communityfoundationni.org/> – 4 IV 2019.
- Companies House, [on-line:] <https://www.gov.uk/government/organisations/companies-house> – 31 X 2018.
- The Dacorum Community Trust, [on-line:] <https://www.dctrust.org.uk/> – 4 IV 2019.
- European Community Foundation Initiative, [on-line:] <https://www.communityfoundations.eu/de/community-foundations-in-europe/atlas-support-organizations.html#> – 8 IV 2019.
- Fondazione della Provincia di Lecco Onlus, [on-line:] <http://www.fondazionelecco.org/> – 4 IV 2019.
- Fundação para o Desenvolvimento Comunitário de Alverca CEBI, [on-line:] <https://www.fcebi.org/> – 4 IV 2019.
- Fundusz Lokalny Masywu Śnieżnika, [on-line:] <http://flms.pl/pl/> – 4 IV 2019.
- Goethe Institut, [on-line:] <https://www.goethe.de/de/index.html> – 15 VII 2018.
- Instytut Polski w Moskwie, [on-line:] <https://culture.pl/pl/miejsce/instytut-polski-w-moskwie> – 15 VII 2018.
- Instytut Polski w Sankt Petersburgu, [on-line:] <https://culture.pl/pl/miejsce/instytut-polski-w-sankt-petersburgu> – 15 VII 2018.
- Komunitná nadácia Zdravé mesto, Banská Bystrica, [on-line:] <http://knzm.sk/> – 4 IV 2019.
- Public Policy Research Think Tanks 2017. Eastern Europe, [on-line:] <http://guides.library.upenn.edu/thinktanks2017> – 5 XII 2018.
- Ústecká komunitní nadace, Ústí nad Labem, [on-line:] <https://www.komunitninadace.cz/> – 4 IV 2019.
- The Winnipeg Foundation, [on-line:] <https://www.wpgfdn.org/default.aspx> – 4 IV 2019.

Indeks / Index / Индекс

Abramow Siergiej Borisowicz 440
Abramowicz Roman Arkadiewicz 114
Abrosimowa Jelena Antonowna (Абросимова Елена Антоновна) 391
Abushouk Ahmed Ibrahim 90
Adams Carolyn Teich 415
Adamski Władysław 361
Agapowa Ludmiła 190
Ahmetgaliew Ramil H. (Ахметгалиев Рамиль Х.) 25
Aleksander I Romanow 297
Aleksiejewa Ludmiła Michajłowna (Алексеева Людмила Михайловна) 438, 509, 542
Almond Gabriel A. (Алмонд Габриэль) 107, 345, 398
Altszuler Boris Lwowicz (Альтшуллер Борис Львович) 438, 542
Anczewicz Franciszek 27
Andriejewskij Iwan Efimowicz (Андреевский Иван Ефимович) 297
Anheier Helmut 9, 27, 209–210, 212, 311, 376
Annan Kofi 78
Antoszewski Andrzej 31, 38, 75–76, 90, 345, 387–389, 410
Arato Adrew (Арато Эндрю) 82, 84, 97–98
Arcimowicz Jolanta 508
Arendt Hannah 79, 81–82, 84
Arinin Aleksandr Nikołajewicz (Аринин Александр Николаевич) 95, 97
Arsenjew Konstantin Konstantinowicz (Арсеньев Константин Константинович) 297
Arystoteles 78
Asyłbekowa Nurgul (Асылбекова Нургуль) 205
Attila Ágh 31
Augustyn, św. 78
Auzan Aleksandr Alekandrowicz (Аузан Александр Александрович) 404
Awdonin Władimir Siergiejewicz (Авдонин Владимир Сергеевич) 427
Awtonomow Aleksiej Stanisławowicz (Автономов Алексей Станиславович) 391, 396
Azarow Anatolij (Азаров Анатолий) 25

Bäcker Roman 32
Bacon Edwin 28
Bagdasarowa Nina (Бардасарова Нина) 205
Balík Stanislav 32
Bankowicz Marek 32
Baranow Nikołaj Aleksiejewicz (Баранов Николай Алексеевич) 29, 423
Baranow Wadim 190
Barber Benjamin 83
Barulin Siergiej Władimirowicz (Барулин Сергей Владимирович) 469–471
Bastrykin Aleksandr Iwanowicz 115
Batalin Aleksandr Władimirowicz (Баталин Александр Владимирович) 346
Bauman Zygmunt 13, 514
Beck Ulrich 85
Benhabib Seyla 82
Ben-Ner Avner 307–308, 311–312
Bentham Jeremy 413
Berlin Isaiah 80
Berman Sheri 83
Beyme Klaus von 385–386
Bielajewa Nina Jurjewna (Balyaeva Nina, Беляева Нина Юрьевна) 25, 29, 123–124, 332–333, 391, 486
Bieleń Stanisław 33, 110, 507
Biełokurowa Jelena Wasiljewna (Белокурова Елена Васильевна) 397, 399
Bierdiajew Nikołaj Aleksandrowicz 88
Biernacka Ewa 35
Bilczewski Józef 188
Boczoń Jerzy 25, 35, 184, 339
Bodin Jean 78
Bogaczowa Irina Jurjewna (Богачёва Ирина Юрьевна) 193
Bogdanow Jewgienij Władimirowicz (Богданов Евгений Владимирович) 262
Bojar Hanna 360
Bojarskich Artiom Wiktorowicz (Боярских Артём Викторович) 95–96
Bondar Nikołaj Siemionowicz (Бондарь Николай Семёнович) 256
Borisow Aleksiej Borisowicz (Борисов Алексей Борисович) 201
Borisow Władimir 190
Borzaga Carlo 35, 57
Bosiacki Adam 27, 72
Bourdieu Pierre 358
Bradley James (Брэдли Джеймс) 45
Brinkerhoff Jennifer M. 210
Browder William 114
Bruni Leonardo 78
Bruter Władimir Iljicz (Брутер Владимир Ильич) 123
Brzeziński Zbigniew 81
Brzóska Andrzej 31

- Bucholc Marta 13
Burlakow Władimir Nikołajewicz (Бурлаков Владимир Николаевич) 523
- Castells Manuel 85
Chananaszwili Hodari Lotarewicz 395
Charitonowa Jelena Giermanowna (Харитоновна Елена Германовна) 30, 439
Chłopin Aleksandr Dmitrijewicz (Хлопин Александр Дмитриевич) 12
Chodorkowski Michał Borisowicz 44
Chodubski Andrzej 47
Chorodowa Julija Jurjewna (Ходорова Юлия Юрьевна) 132
Choros Władimir Gieorgijewicz (Хорос Владимир Георгиевич) 95
Cichosz Marzena 75
Cingranelli David L. 108
Cohen Jean L. (Коэн Джин Л.) 82, 84, 97
Collier David 91
Compston Hugh 415, 493
Cook Linda J. 351
Crick Bernard 84
Croucher Richard 45
Cyceron Marek Tulliusz 78
Cygankow Andriej Pawłowicz (Цыганков Андрей Павлович) 133
Cyrułnikow Boris Albertowicz (Цирульников Борис Альбертович) 134
Czaadajew Piotr Jakowlewicz 88
Czajowski Andrzej 31
Czarykowa A. M. (Чарыкова А. М.) 326, 329
Czech Jerzy 114
Czerepkow Wiktor Iwanowicz 123
Czernych Jelena Nikołajewna (Черных Елена Николаевна) 246
Czerwiński Kazimierz 87
Czikow Pawieł Władimirowicz (Чиков Павел Владимирович) 446
Czubajs Anatolij Borysowicz 114
- Dahl Robert A. 31, 43, 83, 385–386
Dahrendorf Ralf 16–17
Dalton Russel J. 31
Daniel Aleksandr Juliewicz (Даниэль Александр Юльевич) 191
Deakin Nicholas 417
Defourny Jacques 9
Demczuk Artur Leonowicz 366, 507
Deripaska Oleg Władimirowicz 114
Desnicki Semen Efimowicz 88
Develtere Patrick 9
Dewey John 83
Diamond Larry 91
Diduch Julija (Дидух Юлия) 241
Diergaczow Władimir (Дергачев Владимир) 349

- Diskin Josif Jewgienijewicz 406
Dolinsky Alexei 207
Domański Henryk 345
Doncow Dmytro 411
Donskoj Siergiej Efimowicz 114
Douglas Mary 13
Drożyńska Natalia 417–418
Dudek Andrzej 366, 507
Dugin Aleksandr 115, 562
Dutkiewicz Piotr 28
Dworkin Ronald 80
Dziemidok-Olszewska Bożena 185
Dziurdzik Andrzej 31, 75
Dżibładze Jurij (Джибладзе Юрий) 506
- Ellman Ira Mark 307, 309–310
Evers Adalbert 27
- Fadiejew Witalij Iwanowicz (Фадеев Виталий Иванович) 347
Fama Eugene F. 307, 311
Fedorowicz Michał 360
Feldman Paweł Jakowlewicz (Фельдман Павел Яковлевич) 524
Ferguson Adam 79
Fiedotow Michaił Aleksandrowicz 456
Fiedotow Wiktor Iwanowicz (Федотов Виктор Иванович) 162
Flamer Michaił Grigorijewicz 392
Fomkina Liza (Фомкина Лиза) 517
Formanczuk Aleksandr Andriejewicz (Форманчук Александр Андреевич) 113
Friedrich Carl 81
- Gadzinianka Zofia 505
Gajdar Marija Jegorowna 114, 126
Galera Giulia 35
Galston William 80
Gałązka Alina 9, 36, 376, 379
Gałkin Aleksandr Abramowicz (Галкин Александр Абрамович) 386
Gałkina Jelena Wiczestawowna (Галкина Елена Вячеславовна) 402
Gaman-Gołutwina Oksana Wiktorowna (Гаман-Голутвина Оксана Викторовна) 507
Gancarz Bogdan 411
Garlicki Jan 69
Gauthier David 80
Gawkowska Aneta 342
Gawriłko-Aleksiejew Aleksiej (Гаврилко-Алексеев Алексей) 349
Gellner Ernest 83
Geremek Bronisław 81
Gessen Masha 111

- Giebler Heiko 121
Giennadjewicz Osipow Aleksandr (Геннадьевич Осипов Александр) 205
Gierasimow Nikołaj Michajłowicz (Герасимов Николай Михайлович) 137
Gill Graeme 28
Glinczikowa Ała Grigorjewna (Глинчикова Алла Григорьевна) 95–97
Gliński Piotr 34, 340, 342, 345, 359, 437
Gluza Zbigniew 33
Głazunow Ilja (Глазунов Илья) 253
Głogosz Dorota 29, 34, 333
Głowacki Albin 336
Głuszkowa Marina (Глушкова Марина) 205
Gogolew Piotr Wasiljewicz (Гоголев Пётр Васильевич) 347
Goldberg Paul (Голдберг Пол) 33
Golenkowa Zinaida Tichonowna (Голенкова Зинаида Тихоновна) 93, 95
Golikowa Tatiana Aleksiejewna 126–127
Golinowska Stanisława 29, 35, 333
Gontmaher Jewgienij Szlemowicz 440
Goodin Robert E. 28, 108
Gorbaczow Michaił Siergiejewicz 438, 506
Gornyj Michaił Benjaminowicz (Горный Михаил Бениаминович) 29, 429
Gorszkow Michaił Konstantinowicz (Горшков Михаил Константинович) 518
Gramsci Antonio 80, 84
Granin Danił Aleksandrowicz 312
Gray John 80
Gref Herman Oskarowicz 114
Grek Maksym 88
Griszczenko Aleksiej Walerjewicz (Грищенко Алексей Валерьевич) 74, 147, 435
Gromow Andriej Władimirowicz (Громов Андрей Владимирович) 33
Grootaert Christiaan 358
Grudcy na Ludmiła Jurjewna (Грудцына Людмила Юрьевна) 98–99
Gui Benedetto 307–308, 311
Gumkowska Marta 379
Gumuła Wiesław 14
Gutorow Władimir 507
- Haber Lesław H. 362
Habermas Jürgen 82
Hakamada Irina Mucuowna 440
Hall Jan Aleksander 84
Hall Peter A. 37
Hansmann Henry 21, 27, 307, 310–311
Haratyk Karol 87
Harrington James 78
Hasmath Reza 350
Havel Václav 81
Heclo Hugh 415

Hegel Georg Wilhelm Friedrich 80, 82, 96

Heidenheimer Arnold J. 415

Hejkinen Kaja (Хейкинен Кайя) 413

Herbst Jan 376

Herbut Ryszard 76, 387

Heywood Andrew 386

Higgins-Cass Rosemary 57

Hildebrandt Timothy 350

Hobbes Thomas 79, 526

Hobhouse Leonard T. 83

Hofferbert Richard I. 108

Holmes Stephen 80

Holzer Jan 32, 91

Hoomissen Theresa 311

Hovarth Robert 28

Hsu Jennifer Y. J. 350

Hüfner Klaus (Хюфнер Клаус) 25

Hume David 79

Huntington Samuel P. 31, 75, 91

Idrisow Nookatbek Abdybarowicz (Идрисов Ноокатбек Абдыбапович) 26

Iłarion 88

Iłarionow Andriej Nikołajewicz 114

Inglehart Ronald (Инглхарт Рональд Франклин) 34, 366–367, 370

Inoziemcew Władisław Leonidowicz (Иноземцев Владислав Леонидович) 370

Isajew Boris Akimowicz (Исаев Борис Акимович) 29, 423

Isajew Igor Andriejewicz (Исаев Игорь Андреевич) 7

Isajewa Jelena Aleksandrowna (Исаева Елена Александровна) 128–129

Iwanczenko Aleksandr 190

Iwanow Siergiej Borisowicz 114

Izdebski Hubert 27, 72

Jabłoński Andrzej Wojciech 42

Jach Anna 7, 33, 41, 75–76, 110–111, 437, 505, 507

Jagodka Nikołaj Nikołajewicz (Ягодка Николай Николаевич) 516

Jakimiec Władimir Nikołajewicz (Якимец Владимир Николаевич) 125, 127–128, 130, 392, 451–452, 495, 498

Jakobson Lew Iljicz (Якобсон Лев Ильич) 30, 397, 491, 493

Jakoriewa Albina 190

Jakowlew Władimir Anatoljewicz (Яковлев Александр Николаевич) 424

Jakowlew Władimir Anatolijewicz 312–313

Janicka Barbara 70

Jansson Torkel (Янссон Торкель) 412–413

JargomskaJa Natalija Borisowna (Яргомская Наталия Борисовна) 400

Jasin Jewgienij Grigorjewicz (Ясин Евгений Григорьевич) 29, 392, 400

Jaszyn Ilja Waleriewicz 114

- Jefimowa Ludmiła Gieorgijewna (Ефимова Людмила Георгиевна) 262
Jelcyn Borys Nikołajewicz 7, 72, 108–109, 312, 427, 437, 508
Jensen Michael C. 307, 311
Jermolin Anatolij Aleksandrowicz 114
- Kabaszkin Wiktor Aleksiejewicz (Кабашкин Виктор Алексеевич) 136
Kaczmarczyk Michał Roch 32
Kames Lord 79
Kamiński Aleksander 184
Kaniewskaja Maria A. (Каневская Мария А.) 25
Kant Immanuel 79, 82
Karabeshkin Leonid 207
Karastielew Wadim Jewgienjewicz (Карастелев Вадим Евгеньевич) 29
Karolak Agata 516
Karpow Siergiej Grigorjewicz (Карпов Сергей Григорьевич) 192
Kartaszkin Władimir Aleksiejewicz 456
Karwat Mirosław 47–48, 82, 191
Kasjanow Michał Michajłowicz 114
Kazimierzczak Paweł M. 43
Kaźmierczak Tomasz 69
Keane John 82, 85
Kenneth Allan 16
Kertman Grigorij Lwowicz (Кертман Григорий Львович) 290
Kiriłłow Wiktor Wasiljewicz (Кириллов Виктор Васильевич) 110
Kiriłłowych Andriej Aleksandrowicz (Кирилловых Андрей Александрович) 158
Kisilowski Maciej 20, 25
Kistiakowski Bogdan Aleksandrowicz 88
Kiviniemi Mari 11
Klejmionowa Raisa Nikołajewna (Клеймёнова Раиса Николаевна) 343
Klementewicz Tadeusz 47, 82
Klingemann Hans-Dietrich 31, 366
Kliszyna Julija Jewgienjewna (Клишина Юлия Евгеньевна) 26, 282
Kolankiewicz Maria 417
Kolesnikow Siergiej Anatoliewicz 114
Kolesnikowa Nadieżda Arkadjewna (Колесникова Надежда Аркадьевна) 30, 94, 385
Kołbasin Dmitrij Anufrijewicz (Колбасин, Дмитрий Ануфриевич) 25
Komarow Siergiej Aleksandrowicz (Комаров Сергей Александрович) 348
Kopowałowa Larisa Nikołajewna (Коновалова Лариса Николаевна) 393
Konstantinow Dmitrij Aleksandrowicz (Константинов Дмитрий Александрович)
262
Korkunow Nikołaj Michajłowicz 88
Kosow Giennadij Władimirowicz (Косов Геннадий Владимирович) 404, 412
Kostiuk Konstantin Nikołajewicz (Костюк Константин Николаевич) 88
Kościański Artur 342
Kotler Philip 308

- Kotliariewski Siergiej Andriejewicz 88
Kotulewicz Karolina 181
Koushtanina Jelena 30, 397
Kowalewszka Jelena Władimirowna (Ковалевская Елена Владимировна) 457
Kowalow Siergiej Abramowicz 456, 504–505, 508
Koziarek Małgorzata 425
Kozłowa Jekatierina Iwanowna (Козлова Екатерина Ивановна) 71
Kozub-Ciembroniewicz Wiesław 32
Kozewnikow Oleg Aleksandrowicz (Кожевников Олег Александрович) 26, 297
Krahelska Halina 85
Krauz-Mozer Barbara 42
Križanić Juraj 88
Król Marcin 70
Kubik Andrzej 54, 156, 183, 421
Kuczer Natalia (Кучер Наталья) 190
Kudaszkina Władimir Wasiliewicz (Кудашкин Владимир Васильевич) 159, 262
Kudors Andis 207
Kudrin Aleksiej Leonidowicz 114
Kuger Jerzy S. 32
Kulikov Vladimir 28
Kumar Krisham 70
Kunz Tomasz 514
Kurbachich Michaił Siergiejewicz (Курбацких Михаил Сергеевич) 189
Kurbatow Aleksiej Janowicz (Курбатов Алексей Янович) 262
Kurbski Andriej Michajłowicz 88
Kurczewska Joanna 360–361
Kuroń Jacek 81
Kutafin Oleg Jemieljanowicz (Кутафин Олег Емельянович) 71, 347
Kuwakina Wsiewołod 191
Kuzin Oleg Siergiejewicz (Кузин Олег Сергеевич) 33
Kuzniecowa Jewgienija (Кузнецова Евгения) 349
Kuzyk Michaił Gieorgijewicz (Кузык Михаил Георгиевич) 181, 264
- Lalin Lew Markowicz (Лялин Лев Маркович) 169
Landau-Bauerowa Helena z Gumplowiczów 186
Landman Adam 80
Latini Brunetto 78
Lavelle Peter (Лавель Петер) 445
Laville Jean-Louis 27
LeDuc Lawrence 91
Leon XIII 188
Lesniczenko Natalia 191
Leszczenko Larysa 27, 506, 508
Leś Ewa 34
Levitsky Steven 92
Lewandowski Arkadiusz 87

- Lewenstein Barbara 357
Lewin Konstantin Dmitricz (Ъ-Левин Константин Дмитрич) 424
Lewis Jane 27
Liborakina Marina Iwanowna (Либоракина Марина Ивановна) 392, 397
Lichaczow Dmitrij Siergiejewicz 312, 343
Linz Juan 389
Lipiński Waclaw 411
List Regina 20, 27
Litwinowicz Marina Aleksiejewna 114
Lityński Adam 27
Locke John 79
Lowe David 350
- Łapina Natalija Jurjewna (Лапина Наталия Юрьевна) 389
Łariczew Aleksandr Aleksiejewicz (Ларичев Александр Алексеевич) 346
Łobok Dmitrij Władimirowicz (Лобок Дмитрий Владимирович) 192
Łojkowska Małgorzata 516
Łotman Jurij 13
Łoziński J. 385
Łukin Władimir Piotrowicz 505, 508, 510
Łysenko Władlena Władimirowna (Лысенко Владлена Владимировна) 26, 60, 337
- Macedo Stephen 80
Machelski Zbigniew 410
Machiavelli Niccolò 78
MacIntyre Alasdair 80
Majstrienko Anna Grigorjewna (Майстренко Анна Григорьевна) 25, 437–438
Makarienko Olga Władimirowna (Макаренко Ольга Владимировна) 397
Makowski Grzegorz 35
Maksimow Wadim Aleksiejewicz (Максимов Вадим Алексеевич) 25
Maksimowa Swietłana Giennadjewna (Максимова Светлана Геннадьевна) 365
Malec Aleksandra 87
Malgin Artiom Władimirowicz 110
Malinowska Izabela 185
Maliszewska Barbara 386
Malko Aleksandr Wasiljewicz (Малько Александр Васильевич) 348
Manser Gordon 57
March James G. 37
Marciniak Włodzimierz 33, 75
Mariejewa Swietłana Władimirowna (Мареева Светлана Владимировна) 518
Markowa Olga Walerjewna (Маркова Ольга Валерьевна) 402
Marks Karol 80
Marsyliusz z Padwy 78
Martkowicz Izrail Borisowicz (Марткович Израиль Борисович) 236
Masłyk Tomasz 362
Maszkowcew Michaił Borysowicz 123

- Matysiak Andrzej 31
Mereu Francesca (Мерё Франческа) 441–442
Merkel Wolfgang 91
Mertens Sybille 9, 376
Michael Alun 417
Michajłow Walentin (Михайлов Валентин) 523
Michalski Krzysztof 31
Michiejew Walentin Aleksandrowicz (Михеев Валентин Александрович) 454
Michnik Adam 81
Miedwiediew Dmitrij Anatolijewicz 123, 432
Mielwil Andriej Jurjewicz (Мельвиль Андрей Юрьевич) 92
Miersijanowa Irina Władimirowna (Мерсиянова Ирина Владимировна) 26, 30, 145, 153, 155, 216, 365, 493
Mill John Stuart 79, 82–83
Millar John 79
Miller Aleksiej Borisowicz 114
Milton John 79
Miłow Konstantin (Милов Константин) 179
Mironow Oleg Orestowicz 505, 508
Misztal Bronisław 34
Mitrochina Tatjana Nikołajewna (Митрохина Татьяна Николаевна) 108, 113
Mitzner Piotr 33
Mołokowa Margarita Aleksandrowna (Молокова Маргарита Александровна) 30, 135
Monomach Władimir 88
Moore Charles 28
Moriejewa Sofja Nikołajewna (Мореева Софья Николаевна) 165
Moskalkowa Tatiana Nikołajewna 505, 509
Moulton Lynne 209
Mussato Alberto 78
Myslenkov Alexandre 516
- Naryszkin Siergiej Jewgienijewicz 114
Nawalny Aleksiej Anatolijewicz 523, 535
Nestor (mnich) 88
Newton Kenneth 121
Nice Richard 358
Niemi Richard G. 91
Nikiforowa Swietłana Borisowna (Никифорова Светлана Борисовна) 132
Nikitin Nikolaj 190
Nikołajew Jewgienij Ardijanowicz 190
Nikonowa Ludmiła Siergiejewna (Никонова Людмила Сергеевна) 392
Nikowskaja Larisa Igoriewna (Никовская Лариса Игоревна) 29–30, 121–122, 125–128, 130, 135, 137, 424, 434, 450, 473, 488, 513, 517–518, 521–522
Noble Ben 389
Nogales Rocío 35, 57
Norris Pippa 91

- Nowikow Władimir Timofiejewicz (Новиков Владимир Тимофеевич) 93
Nowodworska Walerija Iljinična 190
Nudzenko Ludmiła Andrijwna (Нудченко Людмила Андріївна) 72
Nużdin Taras Anatolijewicz (Нуждин Тарас Анатольевич) 264
Nyssens Marthe 10
- O'Donnell Guillermo 32, 76, 388
Offe Claus 31, 92
Olech Anna 35, 69
Olejniki Anton Nikołajewicz (Олейник Антон Николаевич) 89
Olsen Johan P. 37
Orttung Robert 207
Osborne Stephen P. 11
Otenckij Zinowij 88
Owen Robert 186
- Paine Thomas 79
Palska Hanna 345
Pamiłowa Ełła Aleksandrowna 441, 456, 505, 509
Paniuszkin Walerij 114
Panow Leonid Siergiejewicz (Панов Леонид Сергеевич) 192
Pasler Olga Władimirowna (Паслер Ольга Владимировна) 404
Patruszew Nikołaj Płatonowicz 114
Patruszew Siergiej Wiktorowicz (Патрушев Сергей Викторович) 114
Pawłowska Agnieszka 57
Pełczyński Zbigniew 56
Pérez-Díaz Víctor 84
Petrażycki Lew Iosifowicz 88
Petrilák Vladimir 91
Pettit Philip 79
Pieriegudow Siergiej Pietrowicz (Перегудов Сергей Петрович) 389
Piernackij Wiktor Iwanowicz (Пернацкий Виктор Иванович) 93
Pietrow Siemion Michajłowicz (Петров Семён Михайлович) 99
Pietruszewskij Fiodor Fomicz (Петрушевский Фёдор Фомич) 292
Pietrzak Edyta 87
Pietrzyk-Reeves Dorota 30
Pietuchow Władimir Wasiljewicz (Петухов Владимир Васильевич) 453, 518
Pładowski Tomasz 31, 366
Polakowa Irina Aleksandrowna (Полякова Ирина Александровна) 472
Połockij Symeon 88
Popowski Jan 376
Popper Karl 84–85
Powell Bingham G. 107
Powell Walter W. 310
Priller Eckhard 27
Prokopowicz Teofan 88

- Przyborowska-Klimczak Anna 65
Pucek Zbigniew 31, 92
Pułłowa Jelena Giennadjewna (Путилова Елена Геннадьевна) 25, 33
Putin Władimir Władimirowicz (Путин Владимир Владимирович) 8, 12, 24, 28–29, 31–32, 42, 50, 108–112, 114–116, 123, 142, 207, 292, 336, 338, 383, 423–424, 427, 438, 440–441, 447, 450, 461, 467, 477, 506, 530, 542, 547, 553, 562
Putnam Robert D. 31, 345, 357–358, 398
- Radikow Iwan Władimirowicz (Радиков Иван Владимирович) 366–368, 370–371, 454, 507
Radyszczew Aleksandr Nikołajewicz 88
Ragozina Ludmiła Gieorgijewna (Рагозина Людмила Георгиевна) 393
Rasmus Bøgh Holmen 311
Rawls John 80
Raz Joseph 80
Reuter Wolfgang (Ройтер Вольфганг) 25
Riabiew Waczesław Wasiljewicz (Рябев Вячеслав Васильевич) 403, 406
Riabowa Jelena Lwowna (Рябова Елена Львовна) 30, 94
Richardson John 358
Riemieśło Ilja Borisowicz (Ремесло Илья Борисович) 523
Ritzer George 16
Robertson William 79
Rogow Kiriłł Jurjewicz (Рогов Кирилл Юрьевич) 428
Rogoża Jadwiga 114
Romanowska Magdalena 366, 507
Romanowskaja Olga Walentinowna (Романовская Ольга Валентиновна) 235–236
Romanowskij Gieorgij Borisowicz (Романовский Георгий Борисович) 235–236
Rostowcewa Olga Siergiejewna (Ростовцева Ольга Сергеевна) 472
Rotfeld Adam D. 33, 110
Rousseau Jean Jacques 78
Rozanow Nikołaj 190
Rubisz Lech 345
Rudnik Boris 397
Rutkowski Mirosław 32
Rychard Andrzej 345, 360–361
Rymsza Marek 27
- Sacharow Andriej Dmitrijewicz 41
Sacuk Tatjana Pawłowna (Сацук Татьяна Павловна) 472
Sadura Przemysław 31
Sakwa Richard (Саква Ричард) 28–29
Salamon Lester M. 20, 27, 210, 212
Samołow Walentin 190
Samorodow Wadim Jurjewicz (Самородов Вадим Юрьевич) 132
Sandel Michael 80
Sannikowa Marija (Санникова Мария) 506

- Sapożnikow Andriej Władimirowicz (Сапожников Андрей Владимирович) 134
Schechter Darrow 82
Schiff Jerald 307, 309
Schiffer Stefanie (Шиффер Штефани) 506
Schimanek Tomasz 35
Schmitter Philippe Carl (Шмиттер Филипп) 387
Seligman Adam 83
Sergunin Aleksandr 207
Shapiro Ian (Шапиро Иэн) 386
Sharp Gene 30–31, 48, 516, 556
Shils Edward 83
Siciński Andrzej 357
Sieczin Igor Iwanowicz 114
Siellawa-Kolbowska Krystyna Ewa 357
Siemienienko Irina Stanisławowna (Семененко Ирина Станиславовна) 389
Siemienowa Natalija Wiktorowna (Семенова Наталья Викторовна) 486
Siemionow Aleksiej Władimirowicz (Семёнов Алексей Владимирович) 262
Siergiejewa Julia Siergiejewna (Сергеева Юлия Сергеевна) 26, 269
Sieriogina Tatjana Aleksandrowna (Серёгина Татьяна Александровна) 262
Siewortjan Anna Rustiemowna (Севортъян Анна Рустемовна) 463
Simaczew Jurij Wiaczesławowicz (Симачев Юрий Вячеславович) 181, 264
Simon John G. 20
Skałaban Irina Anatoljewna (Скалабан Ирина Анатольевна) 121–122, 126, 513, 517–518
Skinner Quentin 79
Skrzypiec Ryszard 379
Skwirskij Władimir 190
Słowikowski Michał 110
Smirnow Wiliam (Смирнов Вильям) 422
Smith Adam 79
Smorgunow Leonid Władimirowicz (Сморгунов Леонид Владимирович) 29–30, 45, 106, 108, 113, 122, 125–126, 130, 390, 414–415, 434, 452, 454, 473, 517, 521
Snigiriewa Irina Olegowna (Снигирева Ирина Олеговна) 200
Sokolowski Wojciech S. 20, 27
Sokół Wojciech 47, 53, 185
Sołowjow Aleksandr Iwanowicz (Соловьев Александр Иванович) 106, 390
Sołowjow Władimir Siergiejewicz 88
Sorski Nil 88
Staszyńska Katarzyna 360–361
Staśkiewicz Wiesław 25, 156, 183, 421
Stein Ludwik Paul 96
Stelmach Andrzej 31, 71–72
Stencel Anna 31
Stępień-Kuczyńska Alicja 31, 336
Stinebrickner Bruce 43
Strzeszewski Czesław 187
Sułakszyn Stiepan Stiepanowicz (Сулакшин Степан Степанович) 404

- Sungurow Aleksandr Jurjewicz (Сунгуров Александр Юрьевич) 29, 39–41, 88, 117, 365, 390–392, 395, 400–401, 508, 512, 638
- Sunstein Cass R. 32
- Surkow Władisław Jurjewicz (Сурков Владислав Юрьевич) 42, 465
- Swiszczeva Wiktoria Aleksandrowna (Свищева Виктория Александровна) 483
- Szabajew Rafael Erkinowicz (Шабаев Рафаэль Эркинович) 435, 484
- Szacki Jerzy 31, 70, 345
- Szadrin Artiom Jewgienjewicz (Шадрин Артём Евгеньевич) 35, 134
- Szajkowska Julia 111
- Szaryj Andriej Wasiljewicz (Шарый Андрей Васильевич) 441
- Szawiel Tadeusz 358
- Szczuplenkow Nikołaj Olegowicz (Щупленков Николай Олегович) 291
- Szczuplenkow Oleg Wiktorowicz (Щупленков Олег Викторович) 291
- Szekowa Jekatierina Leonidowna (Шекова Екатерина Леонидовна) 306–307, 309, 312–313
- Szerszeniewicz Gabriel 88
- Szkirczak Siergiej Iwanowicz (Шкирчак Сергей Иванович) 412
- Szlagowski Antoni 188
- Szmatko Natalia Anatoljewna (Шматко Наталья Анатольевна) 120
- Sztompka Piotr 368–369
- Szulga Rusłan Jurjewicz (Шульга Руслан Юрьевич) 61, 63
- Szutta Artur 32
- Szymański Sebastian 31, 358
- Ścigaj Paweł 42
- Śliwiński Marek 294
- Ślusarek Krzysztof 188
- Talaga Andrzej 115
- Tambowcew Witalij Leonidowicz (Тамбовцев Виталий Леонидович) 90
- Tarasienko Anna Wasiljewna (Тарасенко Анна Васильевна) 30, 388
- Tatiszczew Wasilij Nikiticz 88
- Taylor Brian D. 28
- Taylor Charles 80
- Taylor Rosemary C. R. 37
- Tendit Konstantin Nikołajewicz (Тендит Константин Николаевич) 154
- Timofiejew Nikołaj Siemionowicz (Тимофеев Николай Семёнович) 347
- Tocqueville Alexis de 70, 79, 82–83, 95
- Tomasz z Akwinu, św. 78
- Topolewa Jelena Andriejewna (Тополева Елена Андреевна) 463
- Torkunow Anatolij Wasiliewicz 33, 110
- Truex Rory 389
- Truman David 385
- Tukumcew Budimir Gwidonowicz (Тукумцев Будимир Гвидонович) 212
- Tulczynskij Grigorij Lwowicz (Тульчинский Григорий Львович) 309
- Turner Bryan Stanley 514

- Uspienski Boris 13
Uszakowa Irina Walerjewna (Ушакова Ирина Валерьевна) 94
- Van Bastelaer Thierry 358
Verby Sidney C. 398
Vinogradowa Jelena 351
- Wajnsztejn Grigorij Iljicz (Вайнштейн Григорий Ильич) 404
Way Lucan A. 90, 92
Ważenin Siergiej Grigorjewicz (Важенин Сергей Григорьевич) 137
Weisbrod Burton 307
Welzel Christian (Вельцель Кристиан) 35, 370
White Stephen 28
Wierzbicki Z. 114
Wierzchostawski Rafał Paweł 342
Witkowska Magda 111
Włodarczyk Włodzimierz Cezary 430
Wnuk-Lipiński Edmund 22, 34
Wojtas Kinga 31
Wołek Artur 91
Wołkow Denis Aleksandrowicz (Волков Денис Александрович) 402
Wołochonski Lew 190
Wołockij Josif 88
Wood Geof 45
Wódz Jacek 87
Wrigley Chris 186
Wróbel Adam 188
Wygnański Jakub 35, 377, 379, 417
Wysocki Roman 411
- Young Dennis R. 20, 28
Young James 28
- Zagorujko Julija (Загоруйко Юлия) 118
Zaltman Gerald 308
Załuska Małgorzata 25, 35, 184, 339
Zapiesockij Aleksandr Siergiejewicz (Запесоцкий Александр Сергеевич) 192
Zasławska Tatjana Iwanowna (Заславская Татьяна Ивановна) 35, 95, 138
Zatocznik Danił (Daniel Więzień) 88
Zbarażskij Nikołaj Wasilijewicz (Збаражский Николай Васильевич) 61
Zdrawomysłowa Jelena Andriejewna (Здравомыслова Елена Андреевна) 413
Zharebkin Mikhail Vasilevich 90
Zielenkow Anatolij Izotowicz (Зеленков Анатолий Изотович) 93
Zimmer Annette 27
Zimerman Julij Sołomonowicz (Цимерман Юлий Соломонович) 262
Zorkin Walerij Dmitrijewicz 523

Zotow Władimir Borisowicz (Зотов Владимир Борисович) 272–273

Zykov Oleg Władimirowicz 395

Żmigrodzki Marek 47, 53, 57, 69, 185

Żyłko Bogusław 13

Wykaz organizacji / List of Organizations / Список организаций

- Agencja Informacji Społecznej – Агентство социальной информации
- Amerykańska Agencja Rozwoju Międzynarodowego – U.S. Agency for International Development (USAID)
- Amerykańska Federacja Pracy – American Federation of Labor (AFL)
- Amnesty International – Эмнести Интернэшнл, Международная амнистия
- Analytical Center for the Government of the Russian Federation – Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации
- Autonomiczna organizacja niekomercyjna Dyrekcja Transportowa Igrzysk Olimpijskich – Автономная некоммерческая организация Транспортная дирекция Олимпийских игр
- Autonomiczna organizacja niekomercyjna Komitet Organizacyjny XXII Zimowych Igrzysk Olimpijskich i XI Zimowych Igrzysk Paraolimpijskich 2014 w Soczi – Автономная некоммерческая организация «Организационный комитет XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи» (Оргкомитет «Сочи 2014»)
- Autonomiczna organizacja niekomercyjna Rosyjski Międzynarodowy Uniwersytet Olimpijski – Автономная некоммерческая организация Российский международный олимпийский университет
- Awangarda Czerwonej Młodzieży – Авангард красной молодежи (АКМ)
- Carnegie Moscow Center – Московский Центр Карнеги
- Center for Economic and Financial Research (CEFIR) – Центр экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР)
- Center for International and Regional Policy (CIRP) – Центр международной и региональной политики
- Centralno-Sybirska Izba Handlowo-Przemysłowa – Центрально-Сибирская Торгово-промышленная палата
- Centrum „Dzieci ulicy” (przeciwdziałanie dziecięcemu wykluczeniu) (Moskwa) – Центр «Дети улицы» (против детской безнадзорности)(Москва)
- Centrum «Lewady». Analityczne Centrum Jurija Lewady – Автономная некоммерческая организация Аналитический Центр Юрия Левады (АНО Левада-Центр)

Centrum „Partnerstwo Społeczne” (Moskwa) – Центр «Социальное партнерство» (Москва)

Centrum Rozwoju Demokracji i Praw Człowieka – Civic Solidarity – Центр развития демократии и прав человека

Centrum Rozwoju Organizacji Niekomercyjnych – Центр развития некоммерческих организаций

Centrum Studiów nad Społeczeństwem Obywatelskim Instytutu Studiów Politycznych na Uniwersytecie Johnsa Hopkinsa – The Center for Civil Society Studies of the Johns Hopkins Institute for Policy Studies

Chrześcijański Związek Społeczny w Bawarii – Christian Social Union – Christlich-Soziale Union in Bayern

Chrześcijański Związek Zawodowy Pracowników Zatrudnionych w Przemysle i Handlu – Syndicat des employés du commerce et de l'industrie

Dobroczytna Fundacja Wsparcia Rodziny, Macierzyństwa i Dzieciństwa „Pokrow” – Благотворительный фонд поддержки семьи материнства и детства «Покров»

Dobroczytna Organizacja The Dacorum Community Trust – The Dacorum Community Trust

Economic Expert Group (EEG) – Экономическая экспертная группа (ЭЭГ)

Federacja Niezależnych Związków Zawodowych (FNPR) – Федерация независимых профсоюзов России (ФНПР)

Federacja Związków Zawodowych i Organizacji Robotniczych Stanów Zjednoczonych i Kanady – Federation of Trades and Labor Union of United States and Canada

Federacja Żółtych Związków Zawodowych Francji – Federation des Syndicats Jaunes de France

Federalna Izba Adwokacka Federacji Rosyjskiej – Федеральная Адвокатская палата Российской Федерации

Federalna Państwowa Instytucja Edukacyjna Szkolnictwa Wyższego „Rosyjska Akademia Malarstwa, Rzeźby i Architektury Ilji Glazunowa” – Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российская академия живописи, ваяния и зодчества Ильи Глазунова»

Federalny Społeczno-Państwowy Fundusz ds. obrony praw udziałowców i akcjonariuszy – Федеральный общественно-государственный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров

Federalny Związek Zawodowy Dyspozytorów Lotniczych Rosji (FPAD Rosji) – Федеральный профсоюз авиационных диспетчеров России (ФПАД России)

Federalny Związek Zawodowy Dyspozytorów Lotniczych ZSRR – Федерация профсоюзов авиационных диспетчеров СССР

Federalna Izba Notarialna – Федеральная Нотариальная палата

FKA Institute for the Economy in Transition

Forum Obywatelskie UE-Rosja – Гражданский форум ЕС – Россия

Fundacja „Nasza Przyszłość” – Фонд «Наше будущее»

Fundacja „Ośrodek Karta”

Fundacja „Prawo Matki” – Фонд Право Матери, межрегиональный благотворительный общественный фонд «Право Матери»

Fundacja „Russkij Mir” – Фонд «Русский мир»

- Fundacja „Społeczny Werdykt” – Фонд «Общественный вердикт»
- Fundacja British Council – British Council Foundation
- Fundacja CEBI – Fundação para o Desenvolvimento Comunitário de Alverca (CEBI)
- Fundacja Cleveland – The Cleveland Foundation
- Fundacja im. Friedricha Eberta – Friedrich-Ebert-Stiftung
- Fundacja im. Friedricha Naumanna – Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
- Fundacja im. Hannsa Seidela – Hanns-Seidel-Stiftung
- Fundacja im. Heinricha Bölla – Heinrich-Böll-Stiftung
- Fundacja Konrada Adenauera – Konrad-Adenauer-Stiftung
- Fundacja Obrony Jawności – Фонд защиты гласности
- Fundacja Róży Luksemburg – Rosa-Luxemburg-Stiftung
- Fundacja Społeczna „Rada Kombatantów WOW, pracowników przyfrontowych i dzieci wojny” – Общественный Фонд «Совет Ветеранов BOB, тружеников тыла и детей войны»
- Fundacja społeczna Centrum Obywatelskiej Analizy i Niezależnych Badań „Grani” – Общественный фонд «Центр гражданского анализа и независимых исследований „Грани”»
- Fundacja Społeczna Gütersloh – Bürgerstiftung Gütersloh
- Fundacja Społeczna Lecchese Onlus – Fondazione della Provincia di Lecco Onlus
- Fundacja Społeczna Ústí – Ústecká komunitní nadace, Ústí nad Labem
- Fundacja Winnipeg – The Winnipeg Foundation
- Fundacja Wsparcia i Rozwoju Filantropii – Charities Aid Foundation Russia CAF – Фонд поддержки и развития филантропии «КАФ». Фонд КАФ
- Fundacja Wsparcia Małych Przedsiębiorstw – Фонд поддержки малого предпринимательства
- Fundusz Lokalny Masywu Śnieżnika
- Gaidar Institute for Economic Policy – Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара (Институт Гайдара)
- Generalna Federacja Związków Zawodowych – General Federation of Trade Unions
- Godność Obywatelska – Гражданское достоинство
- Handlowo-Przemysłowa Izba RFSRR – Торгово-промышленная палата РФСРР
- Independent Institute for Social Policy (IISP) – Независимый институт социальной политики (НИСП)
- Inicjatywa Fundacji Wspólnoty Europejskiej – European Community Foundation Initiative
- Institute for Urban Economics (IUE) – Фонд «Институт экономики города» (ИЭГ)
- Institute of World Economy and International Relations (IMEMO RAS) – Федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е. М. Примакова Российской академии наук» (ИМЭМО РАН)
- Instytut Polski w Moskwie
- Instytut Polski w Petersburgu
- Instytut Problemów Społeczeństwa Obywatelskiego – Институт проблем гражданского общества
- Instytut Społeczno-Ekonomicznych i Politycznych Badań. Fundacja ISEPI – Институт социально-экономических и политических исследований. Фонд ИСЭПИ

- Izba Handlowo-Przemysłowa Primorskiego Kraju – Торгово-промышленная палата Приморского края
- Izba Handlowo-Przemysłowa Federacji Rosyjskiej – Торгово-промышленная палата Российской Федерации
- Izba Handlowo-Przemysłowa Obwodu Niżnowgorodzkiego – Торгово-промышленная палата Нижегородской области
- Izba Handlowo-Przemysłowa Obwodu Ulianowskiego – Торгово-промышленная палата Ульяновской области
- Izba Handlowo-Przemysłowa Obwodu Woroneskiego – Торгово-промышленная палата Воронежской области
- Izba Handlowo-Przemysłowa Żydowskiego Obwodu Autonomicznego – Торгово-промышленная палата Еврейской автономной области
- Kaliningradzka Izba Handlowo-Przemysłowa – Калининградская Торгово-промышленная палата
- Koalicja Sił Lewicowych w Nowosybirsku – Коалиция левых сил в Новосибирске
- Komisja Generalna Związków Zawodowych – Generalkommission Gewerkschaftsbund
- Komitet Matek Żołnierzy Rosji – Комитет солдатских матерей России
- Komitet „Obywatelska pomoc” – Комитет «Гражданское содействие»
- Komitet Przeciwno Torturom – Комитет против пыток
- Komitet Inicjatyw Obywatelskich Aleksieja Kudrina – Комитет гражданских инициатив
- Komunistyczna Partia Federacji Rosyjskiej KPFR – Коммунистическая Партия Российской Федерации
- Komunistyczna Partia Związku Radzieckiego (KPZR) – Коммунистическая партия Советского Союза (КПСС)
- Konfederacja Francuska Pracowników Chrześcijańskich – La Confederation française des travailleurs chrétiens (CFTC)
- Kongres Związków Zawodowych – Trades Union Congress (TUC)
- Krajowa Federacja Związków Zawodowych – Federation Nationale des Syndicats
- Krajowy Związek Robotniczy – National Labour Union
- Krajowy Związek Zawodowy – National Trade Union
- Krajowy Związek Związków Zawodowych – Grand National Consolidated Trades Union
- Kredytowa Spółdzielnia Finansowa „Union Finance” – Кредитный потребительский кооператив «Юнион Финанс»
- Liberalno-Demokratyczna Partia Rosji LDPR – «ЛДПР Либерально-демократическая партия России»
- Liga Zdrowia Narodu – Лига здоровья нации
- Miejska Fundacja Dobroczynna „Toljatti” – Городской благотворительный фонд «Фонд Тольятти»
- Miejska Instytucja Centrum Stowarzyszeń Społecznych (Czelabińsk) – Муниципальное учреждение Центр общественных объединений (Челябинск)
- Międzybranżowe Państwowe Stowarzyszenie – Межотраслевое государственное объединение (МГО)
- Międzynarodowa Eurazjatycka Federacja Związków Zawodowych Metalowców „Eurazja” – Международная Евроазиатская Федерация Профсоюзов Металлистов «Евразия»

- Międzynarodowa Federacja Budownictwa i Obróbki Drewna – The International Federation of Building and Wood Workers (IFBWW)
- Międzynarodowa Federacja Metalowców – Международная Федерация Металлистов
- Międzynarodowa Federacja Pracowników Handlu, Bankowości, Biurowych i Technicznych (UNI) – Международная федерация торговых, банковских, конторских и технических работников (ЮНИ)
- Międzynarodowa Federacja Związków Zawodowych Pracowników Energetycznych (ICEM) – Международная федерация профсоюзов работников энергетической продукции (ICEM)
- Międzynarodowa Federacja Związków Zawodowych Pracowników Państwowych i Służby Publicznej – Международная федерация профсоюзов работников государственных учреждений и общественного обслуживания
- Międzynarodowa Konfederacja (Towarzystw) Spółdzielni Konsumentkich – Международная конфедерация Обществ потребителей (КонфОП)
- Międzynarodowa Konfederacji Związków Zawodowych Ropy, Gazownictwa i Przemysłu Naftowego i Gazowniczego – Международная Конфедерации профсоюзов работников нефтяной, газовой отраслей промышленности и строительства нефтегазового комплекса
- Międzynarodowa Organizacja Pracowników Energetyki i Górnictwa – Международная организация энергетиков и горняков
- Międzynarodowa Organizacja Pracy MOT – International Labour Organization ILO – Международная организация труда MOT
- Międzynarodowe Centrum Prawa Non-Profit (ICNL) – International Center for Not-for-Profit Law (ICNL)
- Międzynarodowe Stowarzyszenie „Memoriał” – Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал»
- Międzynarodowe Stowarzyszenie Związków Zawodowych Chemików MOP – Международный объединенный профсоюз химиков МОП
- Międzynarodowe Stowarzyszenie Związków Zawodowych Pracowników Przemysłu Obronnego – Международное объединение профсоюзов работников оборонных отраслей промышленности
- Międzynarodowego Stowarzyszenia Pracowników Sektora Energetyki „Prawo do energii” – Международная ассоциация трудящихся энергосектора «Право на энергию»
- Międzynarodowa Fundacja Badań nad Prawem „Integrilgal” – Международный благотворительный фонд политико-правовых исследований «Интерлигал»
- Międzynarodowy Związek Społeczno-Ekologiczny – Международный социально-экологический союз (МСоЭС)
- Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Kontrolerów Ruchu Lotniczego (IFATCA) – Международная Федерация ассоциаций авиадиспетчеров IFATCA
- Międzynarodówka Pracowników Budownictwa i Ciesielstwa – Building and Wood Workers’ International (BWI)
- Międzyregionalne Centrum „Strategia” w Petersburgu – Межрегиональная общественная организация Гуманитарно-политологический центр «Стратегия» (СПб центр «Стратегия») – Sankt Petersburg Center for Humanities and Political Studies “Strategy”

- Młoda Gwardia Jedynej Rosji – «Молодая Гвардия Единой России» (МГЕР)
Młodzieżowa Organizacja LDPR – Молодёжная организация ЛДПР
Młodzieżowa Wspólnota Sił Prawicowych – Молодежное содружество правых сил
Młodzieżowy Ruch Antyfaszystowski – Молодежное антифашистское движение
Moscow State Institute of International Relations (MGIMO) – Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России
Moskiewska Federacja Związków Zawodowych – Московская федерация профсоюзов
Moskiewska Grupa Helsińska – Московская Хельсинкская группа (МХГ)
Moskiewska Izba Handlowo-Przemysłowa – Московская Торгово-промышленная палата
Municipalna Instytucja Centrum Stowarzyszeń Społecznych (Czelabińsk) – Муниципальное учреждение «Центр общественных объединений»
Narodowa Fundacja Charytatywna – Национальный благотворительный фонд
Narodowościowa Autonomia Kulturowa – Национально-культурная автономия НКА
Narodowy Fundusz Wspierania Demokracji (Narodowy Fundusz na rzecz Demokracji) – National Endowment for Democracy (NED)
Narodowy Komitet Obywatelski – Национальный гражданский комитет
Naukowo-Badawcze Centrum Moskiewskiej Federacji Związków Zawodowych – Учебно-исследовательский центр Московской Федерации профсоюзов (УИЦ МФП)
Niemieckie Związki Zawodowe (tzw. hirschdunckerowskie) – Gewerkvereine
Niezależne Stowarzyszenie Psychiatryczne Rosji – Независимая психиатрическая ассоциация России
Niezależny Samorządny Związek Zawodowy NSZZ „Solidarność”
Ogólnorosyjski Ruch Kredytowej Spółdzielni Konsumenckiej – Общероссийское Движение Кредитной Кооперации
Ogólnorosyjska Organizacja „Młodzieżowe Jabłoko” – Общероссийская организация «Молодежное Яблоко»
Ogólnorosyjska Partia Polityczna „Jedna Rosja” – Единая Россия
Ogólnorosyjski Młodzieżowy Ruch „Energia Życia” – Общероссийское молодежное движение «Энергия жизни»
Ogólnorosyjski Ruch Społeczny „Za Zdrową Rosję” – Общероссийское общественное движение «За здоровую Россию»
Ogólnorosyjski Związek Zawodowy Żołnierzy (OPSW) – Общероссийский профсоюз военнослужащих (ОПСВ)
Ogólnorosyjski Związek Związków Zawodowych „Aeronawigacja” – Общероссийское Объединение профсоюзов «Аэронавигация»
Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization UNESCO
Organizacja Narodów Zjednoczonych ONZ – United Nations UN
Państwowa Galeria Trietiaowska w Moskwie – Федеральное государственное бюджетное учреждение культуры «Всероссийское музейное объединение „Государственная Третьяковская галерея”»
Państwowa Kompania „Rosyjskie Drogi Samochodowe” (ROSAWTODOR) – Государственная компания «Российские автомобильные дороги» (Росавтодор)
Państwowa Korporacja Agencja ds. Ubezpieczenia Wkładów Pieniężnych (Depozytów) – Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов»

- Państwowa Korporacja Bank Rozwoju i Działalności w zakresie Handlu Zagranicznego (WNIESZEKONOBANK) – Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»
- Państwowa Korporacja ds. Budowy Obiektów Olimpijskich i Rozwoju Miasta Soczi Jako Górskiego Ośrodka Klimatycznego OLIMPSTROJ – Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта «Олимпстрой»
- Państwowa Korporacja ds. Działalności Kosmicznej „ROSKOSMOS” – Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»
- Państwowa Korporacja ds. Promocji Rozwoju, Produkcji i Eksportu Zaawansowanych Produktów Przemysłowych „ROSTEC” – Государственная корпорация по содействию разработкам, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии» – «Ростех»
- Państwowa Korporacja Energii Atomowej ROSATOM – Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»
- Państwowa Korporacja Fundusz Pomocy w Reformowaniu Mieszkalnictwa i Usług Komunalnych – Государственная корпорация Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства «Фонд содействия реформированию ЖКХ»
- Państwowe Muzeum Ermitażu i Pałacu Zimowego w Sankt Petersburgu – Федеральное государственное бюджетное учреждение культуры «Государственный Эрмитаж»
- Państwowe Muzeum Rosyjskie z siedzibą w Sankt Petersburgu – Федеральное государственное бюджетное учреждение культуры «Государственный Русский музей»
- Państwowa Korporacja Agencja ds. Restrukturyzacji Organizacji Kredytowych – Государственная корпорация Агентство по реструктуризации кредитных организаций (АПКО)
- Państwowy Uniwersytet Badawczy „Wyższa Szkoła Ekonomiki” WSE – Государственное образовательное бюджетное учреждение высшего профессионального образования «Государственный университет – Высшая школа экономики» – National Research University Higher School of Economics, Higher School of Economics HSE University
- Partia „Sojusz Sił Prawicy” – Партия «Союз правых сил» СПС
- Partia Demokratycznego Socjalizmu – Die Linkspartei.PDS
- Partia Polityczna „Ojczyzna” – Партия «Родина»
- Partia Pracy – The Labour Party
- Partnerstwo Stowarzyszeń Fundacji Społecznych – Partnership of Community Foundations Association
- Petersburska Izba Handlowo-Przemysłowa – Санкт-Петербургская Торгово-промышленная палата
- Powszechna Konfederacja Pracy – Confederation Generale du Travail (CGT)
- Powszechny Związek Chrześcijański Związków Zawodowych – Allgemeiner Christlicher Gewerkschaftsbund
- Północno-Zachodnia Handlowa Izba Regionalna – Северо-Западная областная торговая палата
- Prezydencki Fundusz Grantowy – Фонд президентских грантов
- Radykalne Stowarzyszenie Antymilitarne – Антимилитаристская Радикальная Ассоциация (APA)

- Regionalny Ruch Społeczny Inguszetii – «Советы тейпов ингушского народа»
Rosyjska Akademia Nauk – Российская Академия Наук
Rosyjska Fundacja Dobroczynna „Nie dla alkoholizmu i narkomanii” – Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» Фонд НАН
Rosyjska Korporacja Nanotechnologii RUSNANO – Российская корпорация нанотехнологий «Роснанотех»
Rosyjska Partia Życia – Российская партия жизни
Rosyjska Zjednoczeniowa Demokratyczna Partia „JABŁOKO” – Российская объединённая демократическая партия „Яблоко”
Rosyjski Fundusz Reform Prawnych – Российский фонд правовых реформ
Rosyjski Związek Młodzieży – Российский Союз Молодежи
Rosyjski Związek Rektorów – Российский союз ректоров
Rosyjski Związek Zawodowy Pracowników Przemysłu – Российский профсоюз работников промышленности
Rosyjski Związek Zawodowy Pracowników Przemysłu Chemicznego (Roschimprofsojuz) – Российский профсоюз работников химических отраслей промышленности (Росхимпрофсоюз)
Rosyjski Związek Zawodowy Pracujących w Energetyce Jądrowej i Przemysle (RPRAEP) – Российский профсоюз работников атомной энергетики и промышленности (РПРАЭП)
Rosyjski Związek Zawodowy Studentów „Związek Młodzieży SOCPROF” – Российский профсоюз студентов «Союз молодежи СОЦПРОФ»
Rosyjski Związek Zawodowy Pracowników Przemysłu Włókienniczego i Lekkiego – Российский профсоюз работников текстильной и легкой промышленности
Rosyjsko-Amerykańska Izba Handlowa – Русско-Американская торговая палата
Rosyjsko-Angielska Izba Handlowa – Русско-английская торговая палата
Rosyjsko-Belgijska Izba Handlowa – Русско-Бельгийская торговая палата
Rosyjsko-Francuska Izba Handlowa – Русско-Французская торговая палата
Rosyjsko-Włoska Izba Handlowa – Русско-Итальянская торговая палата
Rosyjsko-Wschodnia Izba Handlowa – Российско-Восточная торговая палата
Ruch „Rosja Pracująca” – Движение «Трудовая Россия»
Ruch na rzecz obrony lasu w Chimkach – «Движение в защиту Химкинского леса»
Ruch na rzecz Obrony Praw Wyborców „Głos” – Движение в защиту прав избирателей «Голос»
Ruch przeciw budowie spalarni odpadów komunalnych w miejscowości Janesewo – «Движение против строительства мусоросжигательного завода в Ясенево»
Ruch Społeczno-Sieciowy „Otwarta Rosja” – Общественно-сетевое движение «Открытая Россия»
Ruch Wyzwolenia Narodowego (obrona „tradycyjnych wartości”) – Национально-освободительное движение (НОД) (защита «традиционных ценностей»)
Ruchu Godności Obywatelskiej – Движение за гражданское достоинство
Russian International Affairs Council (RIAC) – Некоммерческое партнерство «Российский совет по международным делам» (НП РСМД)
Samarckie Regionalne Stowarzyszenie Weteranów Wojny i Pracy „Dzieci – Frontowe” – Самарское областное общество ветеранов войны и труда «Дети – фронту»
Słowiańska Izba Handlowa – Славянская торговая палата

- Socjaldemokratyczna Partia Niemiec – Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)
Sojusz 90/Zieloni – The Greens
Społeczna Fundacja dla Irlandii – The Community Foundation for Ireland
Społeczna Fundacja Zdrowe Miasto – Healthy City Community Foundation – Komunitná nadácia Zdravé mesto, Banská Bystrica
Społeczna Fundacji dla Irlandii Północnej – The Community Foundation for Northern Ireland (CFNI)
Społeczności Rdzennych Małolicznych Ludów Federacji Rosyjskiej – Общины коренных малочисленных народов Российской Федерации
Stowarzyszenie Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca – International Red Cross and Red Crescent Movement
Stowarzyszenie Goethe-Institut – Goethe-Institut
Stowarzyszenie Miłośników Literatury Rosyjskiej przy Uniwersytecie Moskiewskim – Общество любителей российской словесности (ОЛРС)
Stowarzyszenie Niekomercyjnych Organizacji na rzecz Obrony Praw Wyborców „Głos” – Ассоциация некоммерческих организаций в защиту прав избирателей Голос
Stowarzyszenie Organizacji Związków Zawodowych Przedsiębiorstw Kompleksu Broni Jądrowej – Ассоциация профсоюзных организаций предприятий ядерно-оружейного комплекса
Stowarzyszenie Partnerstwo Fundacji Społecznych w mieście Toljatti – Ассоциация Партнерство фондов местных сообществ г. Тольятти
Stowarzyszenie Pracodawców – Объединение работодателей
Stowarzyszenie Rdzennych Narodów Północy, Syberii i Dalekiego Wschodu Federacji Rosyjskiej – Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (АКМНСС и ДВ РФ) – Russian Association of Indigenous Peoples of the North RAIPON
Stowarzyszenie Związków Zawodowych Elektrowni Jądrowych – Ассоциация профсоюзных организаций атомных электростанций
Stowarzyszenie Związków Zawodowych SOCPROF – Объединение профсоюзов СО-ЦПРОФ
Światowa Federacja Pracowników Budownictwa i Przemysłu Drzewnego – World Federation of Building Workers (WFBW)
Światowa Organizacja Handlu WTO – World Trade Organization WTO
Światowa Rada Pracowników Przemysłu Jądrowego – Всемирный совет трудящихся ядерной промышленности
Towarzystwa właścicieli daczy, spółdzielnie konsumenckie ds. daczy – Дачные потребительские кооперативы
Towarzystwa właścicieli nieruchomości, w tym członkowie Towarzystwa właścicieli domów TSŻ – Товарищества собственников недвижимости, к которым относятся в том числе товарищества собственников жилья ТСЖ
Towarzystwa właścicieli ogrodów – ogrodnicze spółdzielnie konsumenckie – Садоводческие потребительские кооперативы
Towarzystwa właścicieli sadów – Огороднические потребительские кооперативы
Towarzystwo właścicieli działek ziemskich na daczach – Дачное некоммерческое товарищество собственников земельного участка
Towarzystwo „Wiedza” Rosji – Общество «Знание» России

Towarzystwo Opieki nad Więzieniami – Попечительное о тюрьмах общество

Towarzystwo właścicieli apartamentów – Объединение собственников жилых домов

Towarzystwo właścicieli budynków na dachu – Объединение собственников дачных домов

Towarzystwo właścicieli lokali i mieszkań – Объединение собственников помещений в здании

Towarzystwo właścicieli lokali i mieszkań w bloku mieszkalnym – Объединение собственников помещений в здании, в том числе в многоквартирном доме, или в нескольких зданиях

Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna – Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU)

Uralskie Centrum Społecznego Partnerstwa (Jekaterynburg) – Уральский центр развития гражданских инициатив и социального партнерства

Wolna Partia Demokratyczna – Freie Demokratische Partei (FDP)

Wolne Międzybranżowe Stowarzyszenie Pracujących SMOT – Свободное межпрофессиональное объединение трудящихся (CMOT)

Wszechrosyjski Elektryczny Związek Zawodowy – Всероссийский Электропрофсоюз

Wszechrosyjski Związek Zawodowy Pracowników Naftowej, Gazowej Gałęzi Przemysłu i Budownictwa (Nieżegazstrojprofsojuz Federacji Rosyjskiej) – Общероссийский профессиональный союз работников нефтяной, газовой отраслей промышленности и строительства (Нефтегазстройпрофсоюз РФ)

Wszechrosyjski Związek Zawodowy Pracowników Przemysłu Obronnego – Всероссийский профсоюз работников оборонной промышленности

Wszechrosyjski Związek Zawodowy Pracowników Przemysłu Obronnego (OBORONPROF) – Всероссийский профсоюз работников оборонной промышленности (ОБОРОНПРОФ)

Wszechrosyjski Związek „Federacji Związków Zawodowych Rosji” – Общероссийское объединение «Федерация профсоюзов России»

Wszechrosyjski Związek Lotnictwa Cywilnego – Общероссийское Объединение профсоюзов гражданской авиации

Wszeczwiązkowa Izba Handlowa – Всесоюзная торговая палата

Wszeczwiązkowa Centralna Rada Związków Zawodowych – Всесоюзный центральный совет профессиональных союзов (ВЦСПС)

Wszeczwiązkowa Organizacja Kontrolerów Ruchu Lotniczego – Всесоюзный профсоюз авиационных диспетчеров СССР

Zarejestrowane w Państwowym Rejestrze Stowarzyszeń Kozackich w Federacji Rosyjskiej Stowarzyszenia Kozackie – Казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации

Zjednoczony Związek Zawodowy Konstruktorów Maszyn Federacji Rosyjskiej – Rosstandart – Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии – Росстандарт

Związek Dobroczynnych Organizacji Rosji – Союз благотворительных организаций России (СБОР)

Związek Dziennikarzy Rosji – Союз журналистов России

Związek Emerytów Rosji – Союз пенсионеров России

Związek Kobiet Rosji – Союз женщин России

Związek Młodzieży „Za Ojczyznę!” – Союз молодежи «За Родину!»

Związek Młodzieży Komunistycznej – Союз коммунистической молодежи СКМ РФ

Związek Pracowników Przemysłu Obronnego – Профсоюз рабочих оборонной промышленности

Związek Robotników Budownictwa Maszynowego Związku Robotników Wojskowego Przemysłu Metalowego – Союз рабочих машиностроительной промышленности Профсоюза рабочих военно-металлической промышленности

Związek Rosyjskich Niemców w Federacji Rosyjskiej – Международный союз немецкой культуры

Związek Społeczno-Ekologiczny – Международный Социально-экологический союз

Związek Zawodowy Górnictwa i Hutnictwa Rosji (GMZZR) – Горно-металлургический профсоюз России (ГМПР)

Związek Zawodowy Konstruktorów Maszyn – Профсоюз машиностроителей

Związek Zawodowy Konstruktorów Maszyn Federacji Rosyjskiej – Профсоюз машиностроителей Российской Федерации

Związek Zawodowy Pracowników Edukacji Narodowej i Nauki Federacji Rosyjskiej – Профсоюз работников народного образования и науки РФ

Związki Zawodowe Pracowników Instytucji Państwowych i Służb Publicznych Federacji Rosyjskiej – Профсоюз работников государственных учреждений и общественного обслуживания РФ

Wykaz tabel / List of Tables / Список таблиц

Tabela 1. Rodzaje treści – schematów poznawczych odczytywania zmieniającej się rzeczywistości	13
Tabela 2. Formy i metody uczestnictwa pozarządowego sektora niekomercyjnego w procesie realizacji założeń polityki publicznej	40
Tabela 3. Klasyfikacja organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego	61
Tabela 4. Milenijne cele rozwoju 2000–2015	77
Tabela 5. Źródła koncepcji społeczeństwa obywatelskiego	78
Tabela 6. Liczba zarejestrowanych organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego w latach 2000–2017	101
Tabela 7. Ogólna liczba społecznie zorientowanych organizacji niekomercyjnych SO NKO	104
Tabela 8. Ogólna liczba pozarządowych organizacji obcego wpływu	104
Tabela 9. System polityczny Rosji w koncepcji Aleksandra Dugina	115
Tabela 10. Rodzaje mechanizmów międzysektorowego partnerstwa społecznego	129
Tabela 11. Pierwsze społeczne fundacje lokalne zarejestrowane w Europie	132
Tabela 12. Porównanie praw i możliwości przyznanych pozarządowym organizacjom niekomercyjnym (których założycielami nie są instytucje państwowe i municypalne), zgodnie z federalnymi ustawami o stowarzyszeniach i o NKO, oraz narodowościowym autonomiom kulturalnym, zgodnie z ustawą federalną o Narodowościowej Autonomii Kulturalnej	204
Tabela 13. Podstawowe różnice pomiędzy TOS i OOS	272
Tabela 14. Formacje stowarzyszeniowe jako rodzaje organizacji dobroczynnych	287
Tabela 15. Powody odmowy rejestracji organizacji niekomercyjnych	300
Tabela 16. Dokumenty niezbędne do rejestracji organizacji trzeciego sektora	302
Tabela 17. Teorie zarządzania organizacjami niekomercyjnymi	307
Tabela 18. Wybrane funkcje pozarządowych organizacji niekomercyjnych	337

Tabela 19. Style aktywności pozarządowych organizacji niekomercyjnych w Rosji	340
Tabela 20. Partyjne organizacje młodzieżowe FR	352
Tabela 21. Bariery we współpracy pozarządowych organizacji niekomercyjnych z organami władzy państwowej, municypalnej i samorządowej	362
Tabela 22. Dysonans kulturowy społeczeństw w dobie transformacji	369
Tabela 23. Ruchy protestu jako formy samoorganizacji obywatelskiej we współczesnej Rosji	374
Tabela 24. Modele trzeciego sektora w Europie	377
Tabela 25. Innowacyjne metody i formy współpracy na linii państwo-NKO	393
Tabela 26. Modele współpracy na linii pozarządowe organizacje niekomercyjne – organy władzy państwowej	400
Tabela 27. Pula wydatków publicznych wydzielona z ogólnych rozchodów na politykę zdrowotną w latach 1960–2017 (ujęcie procentowe)	415
Tabela 28. Zobowiązania państwa i sektora pozarządowego w zakresie współpracy w ramach Kompaktu	418
Tabela 29. Zachodnie a rosyjskie zasady współpracy pomiędzy sektorem państwowym a sektorem społecznym	430
Tabela 30. Konfrontacja na linii państwo-pozarządowy sektor niekomercyjny w latach 1998–2008	444
Tabela 31. Kategorie reprezentowanych stosunków finansowych	469
Tabela 32. Finansowanie SO NKO z budżetu federalnego w latach 2014–2017	473
Tabela 33. NGO – „grantoperatorzy” prezydenckich grantów	479
Tabela 34. Formy wsparcia i współpracy organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego z władzami municypalnymi	491
Tabela 35. System wspierania pozarządowego sektora niekomercyjnego	502

Wykaz schematów i rysunków / List of Diagrams and Pictures / Список диаграмм и рисунков

Rysunek 1. System oddziaływań w systemie społecznym Federacji Rosyjskiej w odniesieniu do pozarządowego sektora niekomercyjnego	39
Rysunek 2. Formy i metody uczestnictwa pozarządowego sektora niekomercyjnego w procesie realizacji założeń polityki publicznej	40
Rysunek 3. Warianty współpracy w ramach międzysektorowego partnerstwa społecznego FR	125
Rysunek 4. Graficzne przedstawienie modeli interakcji państwa i pozarządowego sektora niekomercyjnego	412
Rysunek 5. „Dramatyczny trójkąt” Torkela Janssona	413
Rysunek 6. Źródła finansowania pozarządowego sektora niekomercyjnego	470
Schemat 1. Struktura i organy zarządzające adwokatury FR	232

Wykaz wykresów / List of Charts / Список графов

Wykres 1. Liczba zarejestrowanych organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego wyższego rzędu w latach 2000–2017	102
Wykres 2. Liczba zarejestrowanych organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego niższego rzędu w latach 2000–2017	102
Wykres 3. Liczba organizacji dobroczynnych zarejestrowanych w latach 2000–2017	103
Wykres 4. Liczba innych stowarzyszeń społecznych zarejestrowanych w latach 2000–2017	103
Wykres 5. Ogólna liczba społecznie zorientowanych organizacji niekomercyjnych SO NKO	104
Wykres 6. Ogólna liczba pozarządowych organizacji obcego wpływu	105
Wykres 7. Najczęstsze zarzuty względem organizacji pozarządowego sektora niekomercyjnego dotyczące działalności politycznej	105
Wykres 8. Najczęstsze rodzaje podejmowanej przez organizacje pozarządowego sektora niekomercyjnego formy działalności politycznej	106
Wykres 9. Całkowity budżet systemu grantowego	481
Wykres 10. Liczba organizacji, które uzyskały dofinansowanie	481

W serii *Rosja wczoraj, dziś i jutro. Polityka – Kultura – Gospodarka – Religia* pod redakcją Joachima Dieca, Anny Jach i Michała Kuryłowicza ukazały się:

1. Anna Jach, *Rosja 1991–1993. Walka o kształt ustrojowy państwa*, 2011.
2. *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, cz. 1: *Federacja Rosyjska*, red. Anna Jach, 2011.
3. *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, cz. 2: *Wspólnota Niepodległych Państw*, red. Mieczysław Smoleń i Michał Lubina, 2011.
4. *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, cz. 3: *Kontekst międzynarodowy*, red. Joachim Diec, 2011.
5. *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, cz. 4: *Reinterpretacja po dwudziestu latach*, red. Anna Jach i Michał Kuryłowicz, 2012.
6. Olga Nadskakuła, *Kategorie „swój” i „obcy” w rosyjskim myśleniu politycznym*, 2013.
7. Joachim Diec, *Konserwatywny nacjonalizm. Studium doktryny w świetle myśli politycznej Igora Szafariewicza*, 2013.
8. *Rosyjskie siły zbrojne. Aspekty wewnętrzne i kontekst polski*, red. Anna Jach, 2013.
9. Дмитрий Романовский, Антоний Храповицкий. *Философия, богословие, культура*, 2013.
10. Dymitr Romanowski, *Trzeci Rzym. Rozwój rosyjskiej idei imperialnej*, 2013.
11. *Ценности в политике. Опыт Польши и России*, red. Богдан Шляхта, Анна Ях, 2013.
12. Anna Kadykało, *Dzieciństwo jako rosyjski temat kulturowy w XX wieku*, 2014.
13. Małgorzata Flig, *Mitotwórcza funkcja kina i literatury w kulturze stalinowskiej lat 30. XX wieku*, 2014.
14. *Fenomen Rosji – pamięć o przeszłości i perspektywy rozwoju*, cz. 1: *Pamięć o przeszłości w idei i kulturze Rosji*, red. Martyna Kowalska i Michał Kuryłowicz, 2014.
15. *Fenomen Rosji – pamięć o przeszłości i perspektywy rozwoju*, cz. 2: *Kontekst polityczny i gospodarczy*, red. Joachim Diec i Anna Jach, 2014.
16. *Fenomen Rosji – pamięć o przeszłości i perspektywy rozwoju*, cz. 3: *Na wschód od linii Curzona. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Mieczysławowi Smoleniowi*, red. Renata Król-Mazur i Michał Lubina, 2014.
17. Elżbieta Żak, *Mieszkańcy rosyjskiej świadomości zbiorowej XX i XXI wieku. Bohater kryminałów Aleksandry Marininej i Borysa Akunina*, 2014.
18. Michał Lubina, *Niedźwiedź w cieniu smoka. Rosja-Chiny 1991–2014*, 2015.
19. Michał Kuryłowicz, *Polityka zagraniczna Uzbekistanu wobec Rosji*, 2015.
20. Marta Lechowska, *Teatr misteryjny w kulturze rosyjskiej*, 2015.
21. *Rewolucja rosyjska. Spuścizna. „Implementacje strategii” zmiany*, red. Anna Jach, 2017.
22. *Rewolucja rosyjska. Spuścizna. Międzynarodowe echa rewolucji*, red. Michał Kuryłowicz, 2017.
23. *Deconstruction of Natural Order. The Legacy of the Russian Revolution*, ed. Joachim Diec, 2017.
24. *Российская революция. Наследие. Опыт осмысления*, red. Дмитрий Карнаухов, 2017.
25. Olga Nadskakuła-Kaczmarczyk, *Kapitał polityczny opozycji antysystemowej w Rosji*, 2019.
26. Jan Brodowski, *Gruzja po rewolucji róż. Obraz przemian polityczno-społecznych w latach 2003–2018*, 2019.
27. Anna Jach, *Pozarządowy sektor niekomercyjny w Rosji w latach 2000–2018*, 2020.

Praca Anny Jach jest unikatowym przedsięwzięciem, wnikliwym, dobrze porządkującym złożoną materię. Zawiera odważne autorskie refleksje i oceny uzasadnione widoczną znajomością rzeczy. Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Rosji przyciąga uwagę, szczególnie świata zachodniego, zainteresowanego wdrażaniem w tym kraju standardów demokracji liberalnej. Jak wiadomo, przemiany ustrojowe nie przebiegają tam zgodnie z oczekiwaniami Zachodu. Praca Anny Jach jest ważnym wkładem w procesie rozpoznawania kierunku zmian politycznych w Rosji, nieoobojętnego dla Polski żyjącej w atmosferze rosyjskiego zagrożenia. Szereg treści opiniowanej książki stanowi także cenny materiał porównawczy do badania zjawiska organizacji pozarządowych w Polsce.

Z recenzji Andrzeja Czajowskiego

Предлагаемая автором монографии трактовка содержания процесса институционализации «третьего сектора» в современной России как «гибридного», связанного с использованием практик социального конструирования, характерных для пространства Европейского Союза, а также исторического опыта институционализации и организации публичных пространств в России следует считать теоретически и практически обоснованным. Подобный способ наблюдения и анализа позволяет не только выявить специфику функционирования «третьего сектора» в современной России, но и преодолеть идеологизированные стереотипы восприятия процессов становления гражданского общества в ее пространстве, что принципиально важно для выстраивания конструктивных отношений между Республикой Польша и Российской Федерацией. Критическая компонента монографии носит сбалансированный и конструктивный характер. Резецируемую монографию можно рассматривать как содержательное исследование, которое содержит ряд теоретически значимых, обоснованных выводов и обобщений об институциональных и организационных особенностях функционирования третьего сектора в современной России, которые можно использовать для дальнейших сравнительных научных исследований и в практике преподавания дисциплин социологического и политологического профиля. Очевидна и практическая значимость содержания монографии, обобщения и выводы которой могут представлять интерес для государственных институтов и организаций третьего сектора в Польше при планировании международного сотрудничества в этой сфере с аналогичными структурами в современной России.

Z recenzji Konstantina Zawierszynskiego

