

Viešojo sektoriaus taikomi ribojimai nevyriausybinėms organizacijoms: Rusijos atvejis

Gintarė Žukaitė-Zelenkienė

*Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija
Šilo g. 5, 10322 Vilnius, Lietuva*

Samanta Fominova

*Vytauto Didžiojo universitetas
K. Donelaičio g. 58, 44248 Kaunas, Lietuva*

crossref <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppa.21.3.30159>

Anotacija. *Nevyriausybinės organizacijos yra demokratinės visuomenės išraiška. Nepaisant to kartais viešasis sektorius išvelgia jose konkurenciją savo atliekamoms funkcijoms bei grėsmę valstybės saugumui, todėl įveda veiklos ribojimus. Dažniausiai šis reiškinys išryškėja į autoritarizmą linkusiose valstybėse. Pastaraisiais metais Rusijos Federacijoje yra stebimas nevyriausybinių organizacijų (NVO) kontrolės stiprėjimas, ypač jis akivaizdus NVO, kurios dirba politikos sferoje ir/ar yra finansuojamos užsienio šaltinių lėšomis. Šiame straipsnyje analizuojami viešojo sektoriaus ribojimai NVO veiklai Rusijoje. Tyrimo rezultatai atskleidė, kad NVO veikla yra ribojama keletu aspektų: teisės burtis į asociacijas, žodžio ir susirinkimų laisvės bei finansinių ribojimų. 2012 m. ir 2015 m. priimtos įstatymų pataisos, kurios įvedė „užsienio agento“ ir „nepageidaujamų organizacijų“ sąvokas, yra labiausiai NVO veiklą Rusijoje ribojantys teisiniai veiksniai. Tyrimas atliktas remiantis dokumentų analizės bei pusiau struktūruoto interviu metodu su Rusijos NVO atstovais.*

Raktažodžiai: *Rusija, nevyriausybinės organizacijos (NVO), ribojimai, „užsienio agentas“, „nepageidaujamos organizacijos“*

Keywords: *Russia, nongovernmental organizations (NGOs), restrictions, "foreign agent", "undesirable organizations"*

Įvadas

Stipri pilietinė visuomenė yra viena iš laisvos ir demokratinės valstybės priedaidų (Putnam, 2000). NVO, socialiniai judėjimai, think tanks atspindi visuomenės poreikius, tikslus ir padeda identifikuoti problemas. Kita vertus, jie kelia grėsmę politinei ir socialinei *status quo* bei sukuria politinį neapibrėžtumą (Bloodgood et al., 2014). Būtent dėl to valstybės, ypač tos, kuriose stebimos stiprėjančios autoritarinio režimo tendencijos, pradeda matyti NVO kaip grėsmę jų įtakos sferai ir ima riboti jų veiklas (Gilbert, 2020).

Situacija NVO sektoriuje Rusijos Federacijoje (toliau – Rusija) kelia didelį susirūpinimą (Romanov & Iarskaia-Smirnova, 2015; Tysiachniouk et al., 2018; Flikke, 2015). Stebima vis didėjanti NVO, ypač veikiančių politikos sferoje ir turinčių finansavimo iš užsienio šaltinių, kontrolė ar, kaip teigia Flikke (2018), NVO sektoriaus „nacionalizacija“. Šios tendencijos išryškėjo po „spalvotųjų revoliucijų“ Sakartvele, Ukrainoje bei Kirgizijoje ir dar labiau sustiprėjo po 2020 m. įvykių Baltarusijoje bei 2022 m. prasidėjusios Rusijos invazijos į Ukrainą.

Tema aktuali keliais aspektais. Pirmiausia NVO yra vienas iš esminių faktorių, skatinančių demokratinės visuomenės ir režimo vystymąsi (Kim, 2009; Diamond, 1996; Chimiak, 2014),

švietimo plėtrą bei žmogaus teisių užtikrinimą (Narain, 2012), todėl dėl NVO veiklai taikomų ribojimų, jų reguliaraus ir pozityvaus bendradarbiavimo su viešuoju sektoriumi nebuvimo, yra neįmanoma užtikrinti sėkmingos, demokratinės ir išsivysčiusios valstybės susiformavimo. Antra, analizuojant Rusijos NVO veiklos reguliavimą, galima išvelgti besikeičiančias Rusijos vidaus ir užsienio politikos gaires bei augančias autoritarizmo tendencijas (Gelman & Ryzenkov, 2011). Trečia, Rusijoje vykstantys procesai turi įtakos ir kitoms posovietinėms valstybėms, pvz., Baltarusijai, Azerbaidžanui, Kazachstanui, kurios, remdamosi Rusijos pavyzdžiu, pradeda riboti NVO veiklą (Richter & Ghodsee, 2009); tai kelia grėsmę demokratiniam procesams ir veda į viso regiono destabilizaciją. Tą įrodo ir prasidėjęs neišprovokuotas Rusijos karas Ukrainoje. Lietuvai šie procesai tai pat svarbūs: stiprėjančios autoritarinės tendencijos kaimyninėje nedraugiškai nusiteikusiame valstybėje ir regiono destabilizavimas kelia grėsmę Lietuvos nacionaliniam saugumui, o NVO veiklų ribojimai tiesiogiai palietė ir Lietuvoje registruotas NVO, kurios vykdė veiklą Rusijoje¹.

NVO veikla – plačiai analizuota tema Lietuvos akademiniam lauke. Dėmesys skiriamas bendriesiems NVO veiklos tyrimams (Šilinskytė, 2013; Pipirienė & Sinkevičiūtė, 2010), teisiniam reglamentavimui (Perkumienė et al., 2020), bendradarbiavimui su savivaldos institucijomis (Mažylis & Vazgelevičius, 2004; Bučaitė-Vilkė ir Motiejūnaitė, 2011; Šutkuvienė, 2018), NVO veikloms žmogaus teisių (Kuliešius, 2004) ir socialinėje (Zaleskienė & Rutkauskienė, 2020; Vorevičienė ir Butkevičienė, 2017; Vorevičienė, 2016) srityje, taip pat NVO veiklai posovietinėse valstybėse (Matonytė ir Chulitskaya, 2012). Šis straipsnis būtent ir papildys pastaruosius tyrimus.

Tyrimo objektas – Rusijoje taikomi NVO, kurios identifikuojamos kaip politinės, teisiniai veiklos ribojimai. Valstybės įsteigtų NVO bei į socialinius pokyčius orientuotų NVO veiklos aspektai šiame straipsnyje neanalizuojami, nes jau atlikti tyrimai atskleidžia, kad tokios NVO nepatiria varžymų iš viešojo sektoriaus pusės (Stuvoy, 2020; Stewart & Dollbaum, 2017), netgi atvirkščiai – yra skatinamos, norint sukurti viešajam sektoriui ištikimą pilietinę visuomenę (Stuvoy, 2020). Tyrimas atliktas iki Rusijos invazijos į Ukrainą pradžios. *Straipsnio tikslas* – identifikuoti viešojo sektoriaus taikomus teisinius ribojimus NVO veikiančioms politikos srityje Rusijoje.

Viešojo sektoriaus institucijų ir NVO santykis

NVO ir viešojo sektoriaus institucijų santykis gali būti įvairialypis. Bendradarbiavimas yra įmanomas, kai abi pusės siekia tų pačių tikslų (Polard ir Court, 2008). NVO gali padėti valstybei įgyvendinti funkcijas ir suteikti paslaugas, kurių viešojo sektoriaus institucijos dėl tam tikrų priežasčių negali suteikti. Kita vertus, institucijos gali tarpusavyje ir konkuruoti, nes NVO siūlo alternatyvius visuomenės vystymosi būdus (Bebbigton et al., 2008). NVO taip pat kaip vieną pagrindinių savo funkcijų įvardija sergėtojo/prižiūrėtojo vaidmenį (Ahmed ir Potter, 2006), todėl tai irgi kelia viešojo sektoriaus priešišumą. Dažnai netgi ir demokratinėse valstybėse NVO identifikuojamos kaip opozicija, kelianti grėsmę (Van der Borgh ir Terwindt, 2014) ir silpninanti socialinį kontraktą tarp valstybės ir jos piliečių (Bernal ir Grewal, 2014). Konfliktą gali kelti išsiskiriančios pozicijos dėl žmogaus teisių, klimato kaitos (Ahmed & Potter, 2006). Viešojo sektoriaus institucijos NVO gali vertinti ir kaip grėsmę suverenitetui ir nacionaliniam saugumui (Bebbigton et al., 2008). Valstybės, remdamosi Vestfalijos sutartyje įtvirtinta suvereniteto samprata, laikosi nuomonės, kad niekas neturi teisės kištis į valstybės vidaus klausimus; tai tampa ypač aktualu, kai NVO yra įsteigtos ar finansuojamos užsienio veikėjų pastangomis (Dupuy et al., 2016; Rutzen, 2015; Franceschini & Nesossi, 2018). Dėl šių priežasčių valstybės institucijos gali siekti apriboti NVO veiklą ir taikyti kliūtis (Rutzen, 2015; Van der Borgh & Terwindt, 2014; Moore, 2006).

Išskiriami keli viešojo sektoriaus teisiniai ribojimai NVO veiklai. Pirmiausia viešasis sektorius yra suinteresuotas išsaugoti *status quo* situaciją ir riboti naujų veikėjų, tokių kaip NVO, patekimą į politinę areną (Kec & Sikkink, 1998). Siekiant apriboti NVO galimybes burtis ar įsisteigti,

¹ 2018 m. Tarptautinis Rinkimų Tyrimų Centras (IESC) buvo priverstas nutraukti savo veiklą Rusijoje, nes buvo paskelbtas nepageidaujamas.

valstybės gali priimti įstatymus, numatančius įvairius reikalavimus organizacijoms (Bloodgood et al., 2014), pavyzdžiui, drausti neformalių NVO egzistavimą, kelti reikalavimus steigėjams (dalyvių skaičius, pilietybė), taikyti administracines kliūtis (sudėtingas registracijos procesas ar registracijos mokestis) (Howell, 2015). Tokiu būdu ribojamas tam tikrų NVO steigimasis, užtikrinama, kad veiktų tik palankiai viešojo sektoriaus atžvilgiu nusiteikusių organizacijų. NVO taip pat gali būti priskirtas tam tikras statusas – dažnai turintis neigiamą įvaizdį (Bloodgood & Tremly-Boire, 2011). Taip yra mažinamas visuomenės pasitikėjimas NVO, o kartu ir galimybės veikti.

NVO veikla gali būti trikdoma ir ribojant žmogaus teises, pvz., *žodžio bei susirinkimų laisvė* (Franceschini & Nesossi, 2018). Valstybės institucijos gali siekti kontroliuoti klausimus, kuriuos tiria NVO, bei informaciją, kurią jos skleidžia, bei bausti už atitinkamus veiksmus (Heiss, 2019). Taip yra ribojama NVO veikla, kuria siekiama užtikrinti viešojo sektoriaus skaidrumą bei atskaitomybę visuomenei: tokiu atveju visuomenė pasiekia tik viešojo sektoriaus aprobuota informacija. Viešasis sektorius taip pat gali sukurti įvairias kliūtis organizuoti susibūrimus, pavyzdžiui, reikalauti gauti leidimą iš tam tikrų valdžios struktūrų ar drausti tam tikro tipo susirinkimus. Taip irgi yra mažinama NVO informacijos sklaida, apsunkinama visa organizacijos veikla.

Finansavimo šaltinių ribojimas – viena iš dažniausiai taikomų priemonių, nes tai apskritai gali nulemti NVO galimybes vykdyti veiklą (Heiss, 2019) bei suteikti pagalbą marginalizuotoms visuomenės grupėms (Banks et al., 2015). Tai labai lengvai pritaikoma priemonė, nes NVO finansavimas daugeliu atveju yra vykdomas per bankinį sektorių, todėl jį paprasta identifikuoti ir riboti. Finansavimo ribojimai gali būti taikomi dvejopai. Pirmiausia organizacijoms gali būti keliami reikalavimai, jeigu tikimasi gauti finansavimą iš valstybės šaltinių (Lang, 2014). Taip pat gali būti draudžiamas NVO finansavimas užsienio šaltinių lėšomis (Christensen & Weinstein, 2013; Dupuy et al., 2016) arba bent jau reikalaujama tokį finansavimą identifikuoti, o tai dažniausiai skatina visuomenę mažiau pasitikėti tokia organizacija (Dupuy & Prakash, 2022). Viešasis sektorius tokius teisinius ribojimus pateisina pasitelkdamas nacionalinio saugumo argumentą ir pabrėžia, kad užsienio veikėjai siekia destabilizuoti valstybę, nuversti vyriausybę ar pakeisti jos režimą (Rutzen, 2015).

1 lentelė. Viešojo sektoriaus taikomi teisiniai ribojimai NVO

RIBOJIMŲ SRITYS	RIBOJIMŲ RAIŠKA
Teisė burtis į asociacijas	Sudėtingi NVO registravimo administraciniai ir finansiniai procesai NVO tam tikro neigiamo statuso suteikimas
Žodžio ir minties laisvė	NVO tiriamų klausimų spektro ribojimas Publikacijų ribojimai/draudimai
Susirinkimo laisvė	Susirinkimų (protestų, mitingų) draudimai Susirinkimų stebėjimas
Finansavimo ribojimai	Reikalavimai, norint gauti finansavimą iš viešojo sektoriaus Draudimas gauti lėšų iš užsienio šaltinių Lėšų, gaunamų iš užsienio šaltinių, identifikavimas

Šaltinis: sudaryta autorių.

Įvardinti ribojimai (Lentelė 1) sudaro galimybes viešajam sektoriui iš dalies ar visiškai kontroliuoti NVO veiklą (Robertson, 2009). Tai gali signalizuoti autoritarinių tendencijų augimą valstybėje, skatinti NVO nykimą, ypač veikiančių politikos ir žmogaus teisių sektoriuje (Dupuy & Prakash, 2022; Banks et al., 2015), mažinti NVO potencialą siekti pokyčių visuomenėje.

Straipsnyje darome prielaidą, kad šie ribojimai yra taikomi Rusijoje veikiančioms NVO, kurios gali būti skiriamos į dvi grupes. Viena grupė yra globojama, tačiau kartu ir kontroliuojama valstybės institucijų. Ji savo veiklą grindžia politine valia ir valdančiojo elito interesais. Kita yra orientuota į politinius pokyčius, veikia pasitelkdama liberalias idėjas, grįstas veikėjų ir nuomonių įvairove. Ji siejama su tarptautine bendruomene, todėl kritiškai vertinama Rusijos viešojo sektoriaus (Makarychev, 2008) ir jai taikomi suvaržymai.

Metodologija

Tyrimas yra grįstas kokybiniais duomenimis. Pirmiausia, pritaikius *dokumentų analizės* metodą buvo identifikuoti ir analizuoti Rusijos NVO veiklą reglamentuojantys įstatymai ir jų pataisų paketai. Įstatymai buvo analizuojami pagal išsiskirtus kriterijus, t.y. teisės burtis į asociacijas, žodžio ir susirinkimų laisvės bei finansinius ribojimus. Įstatymai buvo pasirinkti iš oficialios Rusijos įstatymų duomenų bazės, esančios Rusijos Federacijos Teisingumo ministerijos interneto svetainėje (minjust.gov.ru). Tyrimas buvo atliekamas nuo 2018 m. sausio mėn. iki 2022 m. sausio mėn. Buvo analizuojami šie įstatymai: 1995 m. gegužės 19 d. priimtas Rusijos Federacijos Federalinis įstatymas Nr.82-FZ „Dėl viešųjų asociacijų“ (toliau – „Viešųjų asociacijų“ įstatymas); 1996 m. sausio 12 d. priimtas Rusijos Federacijos Federalinis įstatymas Nr.7-FZ „Dėl nepelno organizacijų“ (toliau – „Nepelno organizacijų“ įstatymas); 2006 m. sausio 10 d. priimtas Rusijos Federacijos Federalinis įstatymas Nr.18-FZ „Dėl Rusijos Federacijos teisės aktų pakeitimų“ (toliau – „NVO įstatymo“ pataisų paketas); 2012 m. liepos 20 d. priimtas Rusijos Federacijos Federalinis įstatymas Nr.121-FZ „Dėl Rusijos Federacijos atskirų teisės aktų pakeitimų įvedimo, nepelno organizacijų, vykdančių užsienio agento funkcijas, veiklos reglamentavimo dalyje“ (toliau – „užsienio agento“ paketas); 2015 m. gegužės 23 d. priimtas Rusijos Federacijos Federalinis įstatymas Nr. 129-FZ „Dėl kai kurių Rusijos Federacijos teisės aktų pakeitimų“ (toliau - „Nepageidaujamų organizacijų“ pataisa). Kadangi atlikus mokslinės literatūros analizę kaip vieną iš galimų viešojo sektoriaus ribojimų NVO veiklai išskirtas *teisės į susirinkimus* suvaržymas analizuojamas ir 2004 m. birželio 19 d. priimtas Rusijos Federacijos Federalinis įstatymas Nr. 54-FZ „Dėl susirinkimų, mitingų, demonstracijų, eitynių ir piketų“ bei 2020 m. gruodžio 30 d. priimtas Rusijos Federacijos Federalinis įstatymas Nr.541-FZ „Dėl Federalinio įstatymo „Dėl susirinkimų, mitingų, demonstracijų, eitynių ir piketų“ pakeitimų“. Tai yra visi įstatymai, kurie reglamentuoja NVO veiklą. Buvo analizuojamos 2022 m. sausio mėn. galiojančios įstatymų redakcijos, pateikiama ir lyginama, kokie pokyčiai juose buvo atlikti.

Taip pat pasitelktas *pusiau struktūruoto interviu* metodas su Rusijoje veikiančiomis NVO, suteikiantis galimybę plačiau ir išsamiau ištirti respondentus bei papildyti kitais, šiuo atveju mokslinės literatūros ir dokumentų analizės metodais, gautus duomenis (Kardelis, 2005). Šis tyrimo metodas atskleidė individualias NVO patirtis, ko nebūtų galima padaryti vykdant tik dokumentų analizę ar atliekant kiekybinį tyrimą.

Dalyvauti interviu buvo kviečiami atstovai iš 16 Rusijoje veikiančių NVO. Sąrašas sudarytas pagal Teisingumo ministerijos oficialios svetainės informaciją, prioritetą teikiant nacionalinės aprėpties organizacijoms, veikiančioms politikos srityje, įtrauktoms į „užsienio agento“ registrą. Tyrime sutiko dalyvauti 6 NVO atstovai (Lentelė 2). Kitos organizacijos neatsakė ar atsisakė dalyvauti, nes klausimai buvo skirti bendrai NVO situacijos analizei, o ne konkrečiai jų vykdomai veiklai.

Pusiau struktūruoti interviu, su sutikusių tyrime dalyvauti organizacijų atstovais, buvo atlikti 2018-2019 m. (Lentelė 2) rusų kalba. Interviu klausimai buvo parengti iš anksto ir išsiųsti visiems respondentams. Viena organizacija atsakė raštu į pateiktus klausimus, su kitomis 5 NVO įvyko pusiau struktūruoti interviu. Vidutiniškai kiekvienam respondentui buvo pateikta 17 klausimų. Pirmiausia pateikiami klausimai, siekiant nustatyti organizacijos misiją ir veiklos pobūdį. Vėliau klausimai buvo formuluoti ir grupuoti pagal identifikuotas viešojo sektoriaus teisinių ribojimų NVO veiklai sritis: 1) teisės burtis į asociacijas suvaržymai; 2) žodžio laisvės suvaržymai; 3) teisės į susirinkimus suvaržymai; 4) finansavimo apribojimai.

2 lentelė. *Interviu respondentai*

	NVO VEIKLOS POBŪDIS	INTERVIU BŪDAS	DATA	TRUKMĖ
Respondentas 1	Rinkimai	El. paštu	2018.08.09	-
Respondentas 2	Korupcijos prevencija	Skype	2018.08.14	40 min.
Respondentas 3	Migracija	Skype	2018.10.01	29 min.
Respondentas 4	Rasizmas, nacionalizmas, ksenofobija	Telefonu	2019.02.08	27 min.
Respondentas 5	Žmogaus teisės	Telefonu	2019.02.13	29 min.

	NVO VEIKLOS POBŪDIS	INTERVIU BŪDAS	DATA	TRUKMĖ
Respondentas 6	Žmogaus teisės	Jitsi	2019.02.14	42 min.

Šaltinis: sudaryta autorių.

NVO, veikiančių Rusijoje, teisės burtis į asociacijas ribojimai

Esminiai įstatymai, reglamentuojantys NVO veiklą Rusijoje, yra Viešųjų asociacijų (1995) ir Nepelno organizacijų (1996). Šiuose įstatymuose įtvirtinta, kad NVO gali steigti tik Rusijos piliečiai bei tie užsienio piliečiai, kurie nuolat gyvena Rusijoje. NVO negali steigti ar dalyvauti veiklose žmonės, kurie yra stebimi dėl galimų ekstremistinių veiklų, pinigų plovimo, atliekantys laisvės atėmimo bausmes. Visos Rusijoje norinčios veikti NVO privalo būti įregistruotos. Registracijos procesui būtina pateikti NVO narių bei steigėjų asmeninius duomenis. Įstatymas numato, kad galima atsisakyti įregistruoti organizaciją, jeigu nėra pateikiami visi reikalaujami dokumentai arba pateikiama neišsami informacija. Tokios NVO steigimo ir registravimo procedūros labai nesiskyrė nuo kitose valstybėse taikomų reikalavimų, tačiau situacija pasikeitė 2006 m., kai buvo priimtas pataisų paketas, žinomas „NVO įstatymo“ pavadinimu, kuris įvedė naujus ribojimus steigti ir dalyvauti NVO veikloje.

Pirmiausia buvo iškelti ribojimai registruoti NVO. Norėdama steigti NVO, organizacija turi užpildyti maždaug 100 puslapių dokumentus, kuriuose pateikiama išsami asmeninė informacija apie kiekvieną organizacijos steigėją ir narį, o tai kelia grėsmę NVO narių duomenų ir netgi fiziniam saugumui (Respondentas 2). Vien per pirmuosius įstatymo galiojimo metus, Rusijoje atsisakyta registruoti 40 NVO, remiantis tuo, kad jos neteisingai užpildė registracijos formas (Kamhi, 2006). Nauji NVO registravimo apribojimai nesukėlė didelių sunkumų „marionetinėms“ ir didelėms NVO, nes jos turėjo pakankamus žmogiškuosius ir finansinius resursus užpildyti teises formas ir susimokėti registracijos mokesčius, tačiau sumažino mažų organizacijų, kurioms nauja administracinė našta buvo per didelė, skaičių (Crotty et al., 2014).

Interviu pradžioje tyrime dalyvavusių NVO buvo paprašyta papasakoti NVO steigimo ir registravimo patirtis. Visų 6 NVO atstovai atsakė, kad neturėjo problemų įsteigti NVO, tačiau atkreipė dėmesį, kad jų steigimo procesas vyko iki 2006 m. Dabar vieningai sutaria, kad „šią dieną tikriausiai būtų neįmanoma... politinis klimatas, socialinis klimatas mūsų šalyje yra atšiauresnis“ (Respondentas 2), „Daugelį metų mes neturėjome jokių problemų su vyriausybės pareigūnais. Problemų atsirado tik pastaraisiais metais“ (Respondentas 4), „Mūsų organizacija buvo įsteigta laisvais laikais“ (Respondentas 1). Taigi remiantis interviu metu gautais atsakymais, išryškėjo du NVO Rusijoje registravimo laikotarpiai: iki 2006 m., kai organizacijos registravimas vyko sklandžiai ir buvo nesudėtingas, bei po 2006 m., kai pradėjo didėti NVO kontrolė, atsirado papildomų registracijos reikalavimų bei bendras politinis klimatas tapo atšiauresnis.

NVO susiduria ne tik su administraciniais steigimosi sunkumais, bet ir skirtingu NVO traktavimu pagal jų vykdomas veiklas. Remiantis 1996 m. Nepelno organizacijų įstatymu bei interviu metu gauta informacija, galima išskirti du pagrindinius Rusijoje veikiančių NVO tipus – vykdančios politinę veiklą NVO bei į socialinius pokyčius orientuotos NVO. Pastarosios nesusiduria su viešojo sektoriaus taikomais suvaržymais (Stuvoy, 2020). Į tai dėmesį atkreipė ir tyrime dalyvavusios NVO, kurių atstovai teigė, kad: „šiuo metu yra labai remiamos NVO, dirbančios su hospisais ir onkologinėmis ligomis sergančiais vaikais, edukaciniais projektais, „start-up“ais“. Šios NVO yra remiamos, joms skiriamos didelės vyriausybės dotacijos“ (Respondentas 3). Toks viešojo sektoriaus palaikymas, skirtas organizacijoms, orientuotoms į socialinius pokyčius, kontrastuoja su taikomais ribojimais ir nuolatine kontrole, su kuria susiduria NVO, dirbančios „politikos sferoje“.

Nepelno organizacijų įstatyme yra numatyta, kad NVO, kurios siekia formuoti viešąją nuomonę bei politiką, yra įvardijamos kaip vykdančios „politinę veiklą“. Remiantis įstatymu, tokia veikla yra apibūdinama labai plačiai. Ji apima konstitucinės santvarkos kritiką, veiklą teisėtvarkos, krašto apsaugos, užsienio politikos, socialiniame ar ekonomikos bei savivaldos sektoriuose, siekį tobulinti pareigūnų darbą, ginti žmogaus teises, daryti įtaką politiniams sprendimams ir pan. Taigi „politine veikla“ gali būti įvardijama beveik visa NVO veikla. Tai interviu metu patvirtino ir

respondentai, atkreipę dėmesį, kad trūksta aiškumo, kokia NVO veikla yra traktuojama kaip politinė: „Rusijos vyriausybei politinė veikla yra viskas, kas galėtų paveikti visuomenės nuomonę“ (Respondentas 5), „Kas iš tiesų yra politinė veikla, nėra apibrėžta... Jeigu prokuroras norėtų, jis galėtų pasakyti, kad viskas, ką darome, yra politika“ (Respondentas 2). Toks termino neapibrėžtumas sudaro sąlygas manipuliacijoms ir selektyviam NVO, ypač dirbančioms žmogaus teisių ir aplinkosaugos srityse, persekiojimui (Tysiachniouk et al., 2018; Javeline & Lindermann-Komarova, 2020), nes laikoma, kad jos kelia grėsmę vyriausybės politikai ar verslo interesams. NVO, kurių veikla apibrėžiama kaip politinė, susiduria su didesne vyriausybės kontrole. Tai patvirtina ir 2012 m. priimtas įstatymų paketas, skirtas NVO, vykdančioms „politinę veiklą“.

2012 m. pataisų paketas įvedė naują sąvoką – „organizacija, atliekanti užsienio agento funkcijas“ (toliau – „užsienio agentas“), kuri numato, kad NVO, gaunančios finansavimą iš užsienio šaltinių ir vykdančios politinę veiklą, turi būti registruojamos į „užsienio agento“ registrą. Vyriausybės sudarytame „užsienio agento“ registre įtrauktos įvairaus pobūdžio, dydžio ir struktūros organizacijos (Lentelė 3).

3 lentelė. Organizacijos, įtrauktos į „užsienio agento“ registrą

ORGANIZACIJOS VEIKLOS SRITIS	ORGANIZACIJŲ SKAIČIUS
Žmogaus teisės	32
Sveikatos apsauga	13
Švietimas ir tyrimų fondai	7
Paramos fondai/ Šeima ir vaikai	6
Finansinės paslaugos ir korupcijos problemos	7
Medijos ir žiniasklaida	5
Aplinkos apsauga	3
Piliečių ir rinkėjų teisės	3

Šaltinis: sudaryta remiantis Teisingumo ministerijos duomenimis (2021 m. rugsėjo mėn.).

Nuo pataisos įsigaliojimo į registrą buvo patekusios apie 200 organizacijų. 2021 m. jame liko 76 NVO, iš kurių beveik pusė dirba žmogaus teisių srityje. Didelė dalis NVO, esančių šiame registre, sprendžia visuomenės sveikatos, švietimo ir smurto šeimoje problemas – būtent tokia organizacijų vykdoma veikla įstatymu buvo apibrėžta kaip politinė. Kai buvo įtrauktos į „užsienio agento“ registrą, dalis NVO likvidavo savo veiklą, kitos iš jo išsiregistravo ir atsisakė finansinės paramos iš užsienio šaltinių. Vertinant ribojimus, atsiradusius dėl „užsienio agento“ paketo, galima teigti, kad vyriausybės tikslai nebuvo vien tik uždaryti organizacijas, bet ir destabilizuoti visuomeninį sektorių, suskaldyti NVO ir nutraukti (ar bent sumažinti) užsienio dotacijas (Скибо, 2017).

„Užsienio agento“ paketas ne tik apribojo NVO teisę burtis į organizacijas bei gauti finansinių išteklių, bet ir suteikė NVO veiklai neigiamą konotaciją, siejamą su Šaltojo karo propaganda, šnipinėjimu, šalies išdavimu (Oleinikova, 2017). Apklausų duomenimis, 57% šalies gyventojų „užsienio agentas“ kelia baimę ir įtarimą (Digges, 2017), todėl tokios NVO turi mažiau galimybių plėtoti veiklą.

Visos tyrimo dalyvavusios NVO atsakė esančios įtrauktos į „užsienio agento“ registrą. Interviu metu organizacijų buvo prašoma identifikuoti, ar „užsienio agento“ pataisų paketas turėjo įtakos organizacijos veiklai ir, jei taip, kaip tai pasireiškė. Dvi iš tyrimo dalyvavusių organizacijų atsakė turėjusios sumokėti apie 4 000 eurų baudą už tai, kad savanoriškai neįregistravo savo organizacijų „užsienio agento“ registre: „Tuo pačiu metu susidūrėme su dviem procesais: vienas yra mūsų organizacijos registravimas „užsienio agento“ registre, o antras administracinė nuobauda – 30 000 rublių (4 000 eurų), kad patys neužregistravome savo organizacijos“ (Respondentas 4). „Baudą mokėjome du kartus. Pirmą – už tai, kad neužsiregistravome – 30 000 rublių. Kitą, kad nepersivadiname į „užsienio agentą“, nes mes bandėme ginčyti šį sprendimą teismuose ir nenorėjome persivadinti iš karto po to, kai ministerija mus taip apibrėžė. Tačiau, pasak ministerijos, turėjome tai padaryti, nepaisant dar vykstančio teismo proceso. Iš viso mums reikėjo sumokėti 10 000 eurų“ (Respondentas 6). Taigi NVO, priskirtos prie organizacijų, atliekančių „užsienio agento“

funkcijas, turi pačios užsiregistruoti „užsienio agento“ registre, netgi jeigu dar vyksta teismo procesas, kitaip organizacijoms gresia baudos.

Taip pat įstatyme numatyta, kad NVO, įtraukos į „užsienio agento“ registrą, privalo šiuo statusu pažymėti visas vykdomas veiklas. Organizacijų publikacijose, interneto svetainėse, reklamose organizacijos privalo paminėti, kad jų organizacija atlieka „užsienio agento“ funkcijas. Pastebima, kad NVO Rusijoje iki 2014 m. dažniausiai sulaukdavo baudų už neįsiregistravimą į „užsienio agento“ registrą, o po 2014 m. – už detalių ataskaitų nepateikimą ar statuso neidentifikavimą leidžiamoje medžiagoje ar interneto puslapyje (Flikke, 2018). Tai paliudijo ir tyrime dalyvavusios NVO: *„privalome parašyti savo svetainėje ar brošiūrose, kad esame „užsienio agentas“, tačiau rašome, kad tai Teisingumo ministerijos sprendimas, su kuriuo nesutinkame ir kurį ginčijame teisme“* (Respondentas 5). Neidentifikavus tokios informacijos gresia ne tik baudos, bet ir organizacijos uždarymas. Pavyzdžiui, 2021 m. Rusijos Aukščiausiasis Teismas priėmė sprendimą likviduoti „International Memorial“ organizaciją, nes ne visos organizacijos publikacijos buvo pažymėtos „užsienio agento“ etikete.

Tyrime dalyvaujančios NVO minėjo, kad be įregistravimo ir statuso identifikavimo ribojimų, organizacijoms, įtrauktoms į „užsienio agento“ registrą, atsirado tam tikrų papildomų prievolių. NVO turi du kartus per metus teikti išsamias veiklos bei finansines ataskaitas, taip pat organizacijoms draudžiama dalyvauti rinkimų stebėjime, dirbti su švietimo įstaigomis. Taigi „užsienio agento“ įstatymo paketas įnešė daug ribojimų: ap sunkino registravimo procesą, apribojo NVO veiklos sritis, sumažino finansavimo galimybes ir netgi atgrasė NVO ir vyriausybės institucijų bendradarbiavimą: *„kai kurie mūsų socialiniai partneriai pradėjo bijoti bendradarbiauti su mumis, dalyvauti su mumis seminaruose, nes šis „užsienio agento“ statusas atrodo šiek tiek „užkrečiamas“* (Respondentas 4).

Apibendrinant galima teigti, kad NVO teisė burtis į asociacijas Rusijoje yra ribojama. 1996 m. Nepelno organizacijų įstatyme buvo įtvirtintas NVO skirstymas į dirbančias politiniame ir socialiniame sektoriuje, nuo 2006 m. NVO registracijos procesas tapo sudėtingesnis, o 2012 m. įtvirtintas „užsienio agento“ statusas. Visi šie reguliavimai riboja organizacijų galimybes efektyviai steigti ir vykdyti savo veiklą, o kartais netgi lemia NVO likvidavimą.

NVO, veikiančių Rusijoje, žodžio laisvės ir teisės į susirinkimus ribojimai

Nepelno organizacijų įstatymas ir priimtos „užsienio agento“ pataisos gali būti vertinamos ir kaip ribojančios saviraiškos ir žodžio laisvės (Amnesty International, 2016), ypač tų NVO, kurios veikia „politikos srityje“. Nepaisant to visi tyrime apklausti NVO atstovai pabrėžė laisvai nagrinėjantys jiems aktualias temas. Interviu metu klausiant apie žodžio laisvės ribojimus ar suvaržymus tiriant tam tikrus klausimus, NVO atstovai atsakė nepastebintys, kad jų teisė į tyrimus būtų ribojama. Organizacijos pritaria, kad vyriausybė gali nepritari ti jų atliekamiems tyrimams, bet *„tai nereiškia, kad negalime analizuoti šių klausimų. Tai darome vadovaudamiesi Rusijos įstatymais – tyrimų ir pranešimų laisvė“* (Respondentas 5), *„mes analizuojame viską, kas priklauso mūsų interesams. Mes nieko neatsisakome“* (Respondentas 4), *„mes jaučiamės visiškai laisvi tyrinėti ar priėti prie visko“* (Respondentas 2).

Tačiau nors NVO atstovai pabrėžė galintys tirti dominančias sritis, vis dėlto sunkumų atsiranda publikuojant tyrimus: *„mūsų vienas straipsnis buvo pripažintas ekstremistiniu ir buvo įtrauktas į draudžiamų straipsnių sąrašą“* (Respondentas 3). Taigi NVO gali nevaržomai nagrinėti jas dominančias temas, tačiau vyriausybė stebi NVO leidžiamas publikacijas. Remiantis interviu metu gautais duomenimis, galima teigti, kad nors publikacijos uždraudžiamos itin retais atvejais, jas galima riboti netiesiogiai, pavyzdžiui, reikalauti pateikti neeilines detalias ataskaitas apie vykdomą NVO veiklą ir finansinius duomenis, o atsižvelgiant į jas, imtis priemonių NVO veikloms varžyti – paskirti baudas, įtraukti į „užsienio agento“ sąrašą arba likviduoti: *„visa mūsų organizacinė veikla yra tam tikras įtemptų santykių su vyriausybe atspindys“* (Respondentas 3).

Gali būti ribojama ir susirinkimų laisvė. Kaip jau buvo minėta, organizacijos, vykdančios „politinę veiklą“, sulaukia daugiau valstybės pareigūnų dėmesio ir kontrolės. Remiantis NVO veiklą Rusijoje reguliuojančiais įstatymais, viena iš NVO „politinės veiklos“ formų gali būti ir organizacijų

susibūrimai – dalyvavimas planuojant ir rengiant viešuosius renginius, piketus, demonstracijas, mitingus ir organizuojant viešas diskusijas politiniais, ypač rinkimų klausimais. 2006 m. pataisa sudarė sąlygas siūsti stebėtojus į NVO rengiamus renginius, kurie vertintų, ar nebuvo pažeista visuomenės rimtis, ar nekurstomi neramumai ir pan. (Machleder, 2006).

Interviu metu NVO buvo klausiami apie susirinkimų organizavimą, jų formas ir patiriamus suvaržymus. Tyrime dalyvavusios NVO atsakė organizuojančios įvairius seminarus, paskaitas, ekspertų forumus, spaudos konferencijas, organizacijų ir savanorių susirinkimus. NVO pabrėžė, kad tokiems susibūrimams specialus vyriausybės leidimas nėra reikalingas: „*viduje mums leidžiama daryti bet ką, bet kai ketinam surengti tai, kas nepatogu pareigūnams, pavyzdžiui, apie kai kuriuos verslus, beveik kiekvieną kartą ateis policija ir pakanka išgąsdinti pastato savininką ar renginio dalyvius ir jie pradeda kalbėti, kad galbūt nereikėtų organizuoti renginio šiandien*“ (Respondentas 6).

Tačiau NVO įvardijo kitą svarbų aspektą, kad įvedus „užsienio agento“ sąvoką, bendradarbiavimas su palaikančiais viešojo sektoriaus atstovais, jų dalyvavimas renginiuose, kuris yra labai svarbus, tapo beveik neįmanomas. Dauguma valdžios atstovų pradėjo vengti būti asocijuojami su NVO: „*nuo 2012 m. pareigūnai pradėjo mažiau su mumis bendradarbiauti, atmosfera tapo įtempta po įvykusių protestų ir mūsų įtraukimo į „užsienio agento“ registrą*“ (Respondentas 4), „*bendradarbiavimo sąlygos su pareigūnais yra sunkesnės, kai tavo organizacijos yra įtrauktos į „užsienio agento“ registrą*“ (Respondentas 5), „*mūsų renginiuose nedalyvaudavo daug vyriausybės pareigūnų, bet jų buvo keletas, tačiau dabar skaičius dar labiau sumažėjo*“ (Respondentas 6). 2012 m. priimtas įstatymo pataisų paketas draudžia pareigūnams savanoriškai bendradarbiauti su NVO, įtrauktomis į „užsienio agento“ registrą. Dėl šio ribojimo tyrime dalyvavusioms NVO sunku užmegzti dialogą su valdžios institucijomis: „*tik trečdalis visų valstybės pareigūnų, su kuriais turime reikalų, nebijo mūsų ir gali su mumis kalbėtis*“ (Respondentas 2). Taigi „užsienio agento“ statusas ir dėl jo sumažėjęs viešojo sektoriaus įsitraukimas į organizacijų vykdomą veiklą tampa tam tikra diskriminacijos forma ir atriboja NVO nuo visuomenei aktualių klausimų sprendimo.

Tyrimo metu NVO atstovų taip pat buvo klausiami apie viešų susibūrimų organizavimą. Teisiškai NVO rengti renginį viešosiose erdvėse yra sudėtinga. Organizatoriai privalo pateikti oficialų prašymą; už susirinkimą be leidimo organizatoriams ir dalyviams gresia baudos ar areštas. Be to, „*Susirinkimų, mitingų, demonstracijų, eitynių ir piketų*“ įstatymas (2020) buvo papildytas punktu, kuriuo organizuojant susibūrimus, organizacijoms draudžiama pervesti ir/ar gauti lėšų bei kito turto iš užsienio valstybės ar organizacijos. Taigi renginių organizavimas viešojoje erdvėje turi būti apmokamas vien iš organizacijos ar kitų šaltinių, registruotų Rusijos teritorijoje, lėšų. Dėl viešų renginių griežto finansinio reguliavimo ir papildomos valstybės pareigūnų kontrolės pritaria ir tyrime dalyvavusios NVO: „*taip, jei mes pradėdame rengti mitingus, tai sulaukiame didesnio policijos dėmesio, taip pat prasideda areštai. Taigi mes neturime galimybių organizuoti mitingų*“ (Respondentas 3), „*saugumo pareigūnai gali bandyti sutrikdyti mūsų viešuosius renginius. Mes turime nuotraukų ir vaizdo įrašų, apie daromą spaudimą nuomotojams, kurie vėliau atsisakė mums nuomoti patalpas*“ (Respondentas 1).

Apibendrinant galima teigti, jog Rusijoje NVO retai susiduria su tiesioginiais žodžio laisvės ar tyrimų ribojimais. Vis dėlto, kaip teigia organizacijų atstovai, vyriausybė gali stebėti, kontroliuoti ir netgi uždrausti nepageidaujamų publikacijų leidybą, netiesiogiai kontroliuoti NVO veiklą per biurokratinis mechanizmus, pvz., ataskaitų teikimą; remiantis ataskaitomis ir pasitelkiant įvairius pretekstus, skirti baudas. NVO teisė į susirinkimus yra labiausiai ribojama organizacijoms, vykdančioms „politinę veiklą“, ypač organizuojant viešuosius renginius. Vis dėlto labiausiai NVO veikla nukentėjo dėl „užsienio agento“ pataisos, dėl kurios glaudus bendradarbiavimas su valstybės institucijomis tapo beveik neįmanomas.

NVO, veikiančių Rusijoje, finansavimo ribojimai

Be jau anksčiau aptartų ribojimų, galima išskirti ir finansinius suvaržymus, kuriuos patiria NVO. Remiantis 2006 m. pataisa, viešasis sektorius yra įpareigotas kasmet atlikti NVO auditą, kad

įvertintų, ar organizacijos išlaidos ir vykdoma veikla atitinka NVO įstatus. Atsiradus neatitikimų, organizacijos gauna rašytinį įspėjimą dėl pažeidimo pašalinimo, kuriam skiriamas ne trumpesnis nei vieno mėnesio terminas. Nepašalinus pažeidimų per nustatytą laikotarpį, organizacija gali būti likviduota.

Taip pat gali būti ribojami ir finansiniai šaltiniai. Po Sovietų Sąjungos žlugimo NVO finansinės paramos ieškojo iš užsienio valstybių, daugiausia iš JAV bei Didžiosios Britanijos NVO (Oleinikova, 2017), tačiau po 2012 m. „užsienio agento“ pataisos NVO situacija tapo daug sudėtingesnė. NVO privalo rinktis: arba gauti lėšų iš užsienio šaltinių ir veikti su „užsienio agento“ statusu, arba atsisakyti užsienio šalių finansinės paramos ir tik tada pretenduoti į Rusijos valstybės dotacijas (Servetnik et al., 2017). Taigi organizacijų finansinės galimybės ir laisvė rinktis veiklos partnerius pasidarė ribotos.

Tyrimo metu buvo klausiama, ar įtraukimas į „užsienio agento“ registrą turėjo įtakos organizacijų finansavimo galimybėms. Visos apklaustos organizacijos teigė, kad po įregistravimo į „užsienio agento“ registrą jos prarado dalį turėtų rėmėjų: *„kai kurie mūsų partneriai nusprendė nutraukti su mumis bendradarbiavimą“* (Respondentas 2). Kai kurios NVO dėl lėšų stygiaus apkritai buvo priverstos nutraukti veiklą (Respondentas 1).

Teisiškai NVO gali pateikti prašymą jas išbraukti iš „užsienio agento“ registro, bet tik su sąlyga, kad jos atsisako finansavimo iš užsienio šaltinių. Interviu metu NVO pabrėžė negalinčios nuginčyti teismo sprendimo, kad jų vykdoma veikla nėra „politinė“; vienintelė galimybė būti išbrauktai iš „užsienio agento“ registro yra atsisakyti finansavimo iš užsienio valstybių: *„yra organizacijų, kurios nusprendė atsisakyti finansavimo iš užsienio šaltinių ir tokiu būdu paliko registrą. Kadangi organizacijoms beveik neįmanoma atsisakyti dalyvavimo politinėje veikloje, vienintelis sprendimas yra atsisakyti užsienio finansavimo“* (Respondentas 4). Atsisakiusios finansavimo iš užsienio, NVO gali sulaukti valstybės paramos, tačiau tokiu būdu organizacijų veikla tampa labiau priklausoma nuo viešojo sektoriaus, jos tampa labiau suvaržytos veiklose, nes bijo prarasti vienintelį pajamų šaltinį (Oleinikova, 2017).

2015 m. buvo priimta „nepageidaujamų organizacijų“ pataisa, kuri suteikia teisę uždrausti tarptautinių ir užsienyje registruotų organizacijų veiklą Rusijoje dėl „grėsmės konstitucinei santvarkai“. Įstatyme terminas „grėsmė“ nėra apibrėžtas, todėl NVO įtraukimas į „nepageidaujamų organizacijų“ sąrašą gali būti labai politizuotas. Ši pataisa yra taikoma selektyviai NVO, kurių veikla, remiantis viešojo sektoriaus vertinimu, prieštarauja „pagrindinėms Rusijos valstybės vertybėms“. Tokiu būdu NVO tenka sustabdyti savo veiklą arba keisti jos kryptį (Dubrovsky, 2015). Sprendimas dėl „nepageidaujamos organizacijos“ statuso negali būti skundžiamas. Rusijos piliečiams gresia iki 7500 eurų finansinės baudos ir iki 6 metų laisvės atėmimo bausmė už rėmimą ir bendradarbiavimą su tokiomis NVO. 2021 m. Rusijos Valstybės Dūma priėmė dar griežtesnes įstatymo pataisas, kurios draudžia Rusijos piliečiams dalyvauti „nepageidaujamų organizacijų“ veikloje ne tik Rusijoje, bet ir užsienio valstybėse. Remiantis Teisingumo ministerijos informacija, į „nepageidaujamų organizacijų“ sąrašą yra įtrauktos 34 NVO. Po šių pataisų veiklą Rusijoje nutraukė šios organizacijos: *Open Society Foundation, Atlantic Council of the United States, European Endowment for Democracy ir Tarptautinis Rinkimų Tyrimų Centras (IESC)*.

Tyrimo dalyvavusių NVO buvo klausiama, ar jos bendradarbiauja su „nepageidaujamomis organizacijomis“. Visi respondentai pabrėžė, kad tik užsienyje registruotos organizacijos gali būti įtrauktos į šį registrą ir Rusijos NVO šis įstatymų paketas negalioja. Kita vertus, visi respondentai pritarė, kad NVO uždrausta bendradarbiauti su organizacijomis, įtrauktomis į „nepageidaujamų organizacijų“ sąrašą, bei gauti iš tokių organizacijų (ar joms suteikti) finansinę paramą: *„iš „nepageidaujamų organizacijų“ gauti finansavimą neįmanoma ne todėl, kad nenorime, bet todėl, kad Rusijos bankų sistema nepriima jokių finansinių lėšų iš „nepageidaujamų organizacijų“ banko sąskaitų“* (Respondentas 5). Viena iš tyrimo dalyvavusių NVO dėl šios pataisos prarado beveik 40% finansavimo. Kita gavo administracinę baudą už savo interneto svetainėje paskelbtą nuorodą, vedančią į „nepageidaujamą organizaciją“: *„pažeidėme administracinį straipsnį, nes nuoroda į nepageidaujamos organizacijos tinklalapį prokuratūroje buvo vertinama kaip informacijos apie*

nepageidaujama organizaciją skleidimas“ (Respondentas 4). Taigi „nepageidaujamų organizacijų“ pataisa, nors ir skirta užsienyje įsteigtoms organizacijoms, tiesiogiai apribojo Rusijoje veikiančių NVO teisę į finansinius resursus.

Apibendrinant galima teigti, kad Rusijoje veikiančios NVO susiduria su dideliais finansiniais apribojimais. Pirmiausia iš visų NVO, o ypač vykdančių „politinę veiklą“, gali būti bet kada pareikalauta pateikti finansines ir veiklos ataskaitas, o atsižvelgiant į jas vertinama, ar jos nepažeidžia įstatymų. Už bet kokius pažeidimus gali būti skiriamos baudos ar netgi likviduojama NVO. „Užsienio agento“ pataisa NVO leidžia rinktis tik tarp Rusijos viešojo sektoriaus finansavimo arba paramos iš užsienio šaltinių, o „nepageidaujamų organizacijų“ pataisa draudžia bet kokią Rusijos NVO bendradarbiavimą su „nepageidaujamosiomis organizacijomis“, įskaitant ir finansinės paramos gavimą. Dėl tokių apribojimų NVO skaičius mažėja, o veikiančių NVO darbas tampa sudėtingesnis – „*mūsų darbą apunkina vyriausybės spaudimas, kuris įgyvendinamas tokiuose įstatymuose kaip šie*“ (Respondentas 5).

Išvados

Viešasis sektorius pseudodemokratinėse valstybėse, siekdamas kontroliuoti NVO veiklą, taiko įvairaus pobūdžio teisinius ribojimus. Atlikus literatūros analizę buvo nustatytos keturios ribojimų sritys: teisės burtis į asociacijas, žodžio ir minties laisvės, susirinkimų laisvės bei finansiniai ribojimai. Su visais šiais teisiniais ribojimais susiduria Rusijos Federacijoje veikiančios NVO.

NVO *teisė burtis į asociacijas* Rusijoje yra ribojama per sudėtingą registravimo procesą, kuris paremtas dideliais biurokratiniais reikalavimais. Taip pat NVO yra skirstomos į dirbančias socialiniame arba politikos sektoriuje, pastarosios, jeigu gauna finansavimą iš užsienio šaltinių, yra klasifikuojamos kaip organizacijos, atliekančios „užsienio agento“ funkcijas. Toks statusas susieja NVO su „valstybės išdaviku“, todėl demotyvuoja visuomenės ir viešojo sektoriaus norą bendradarbiauti su NVO. Šie ribojimai yra įtvirtinti 1996 m. Nepelno organizacijų įstatyme, 2006 m. „NVO įstatymo“ ir 2012 m. „užsienio agento“ paketuose. Pusiau struktūruoto interviu metu surinkti duomenys patvirtino, kad toks reglamentavimas apunkina organizacijų galimybes įsisteigti, riboja ir diskriminuoja organizacijų veiklas.

Žodžio ir minties bei susirinkimų laisvės yra mažiausiai tiesioginių ribojimų paliestos sritys. Jeigu NVO leidžiama įsisteigti, jos gali vykdyti savo veiklas ganėtinai laisvai – tirti dominančius klausimus, publikuoti rezultatus, organizuoti vidinius ir viešus susibūrimus. Kita vertus, viešasis sektorius gali pritaikyti netiesioginius kontrolės mechanizmus – iš NVO bet kada gali būti pareikalauta pateikti veiklos ir finansines ataskaitas, o jomis remiantis gali būti paskirtos baudos, sustabdyta „netinkamų“ publikacijų leidyba, nutrauktas organizacijos rengiamas viešasis susibūrimas arba apskritai likviduojama NVO.

Atlikus dokumentų analizę ir remiantis interviu metu surinktais duomenimis, galima teigti, jog didžiausi ribojimai yra taikomi *finansavimo srityje*. 2012 m. priimtas „užsienio agento“ paketas apribojo finansinius šaltinius – NVO privalo rinktis tarp Rusijos viešojo sektoriaus paramos bei dotacijų iš užsienio šaltinių. „Nepageidaujamų organizacijų“ pataisa (2015, 2021) uždraudė bet kokią Rusijos NVO bendradarbiavimą su „nepageidaujamosiomis organizacijomis“. Iš interviu metu surinktų duomenų matyti, kad būtent dėl šių ribojimų NVO praranda didelę dalį savo pajamų, negali visapusiškai ir kokybiškai vykdyti funkcijų, taip pat yra priverstos nutraukti savo veiklą.

Remiantis atlikto tyrimo duomenimis, galima teigti, jog Rusijos viešasis sektorius taiko įvairius teisinius ribojimus NVO, tačiau nesiekia sunaikinti NVO sektoriaus, bet nori jį kontroliuoti ir įsprausti į rėmus, kurie atitinka Rusijos vyriausybės interesus ir jos sukurtą valstybės viziją.

Literatūra

1. Ahmed, S., Potter, D. M. (2006). *NGOs in International Politics*. Kumarian Press.
2. Amnesty International (2016, November 17). Agents of the People: Four Years of Foreign Agents Law in Russia. Report. <https://www.amnestyusa.org/reports/agents-of-the-people-four-years-of-foreign-agents-law-in-russia/>

3. Banks, N., Hulme, D., Edwards, M. (2015). NGOs, States, and Donors Revisited: Still Too Close for Comfort? *World Development*, 66, 707-718.
4. Bebbington, A. J., Hickey, S., Mitlin, D. C. (2008). *Can NGOs make a Difference? The Challenge of Development Alternatives*. Zed Books.
5. Bloodgood, E. A., Tremblay-Boire, J. (2011). International NGOs and National Regulation in an Age of Terrorism. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 22(1), 142-173.
6. Bloodgood, E. A., Tremblay-Boire, J., Prakash, A. (2014). National Styles of NGO Regulation. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 43(4), 716-736.
7. Bernal, V., Grewal, I. (2014). *Theorizing NGOs. States, Feminisms, and Neoliberalism*. Durham, London: Duke University Press.
8. Bučaitė-Vilkė, J., Motiejūnaitė, D. (2011). Tarpinstitucinės partnerystės ir pilietinio sektoriaus vaidmuo, sprendžiant vietoj problemas. *Socialinis darbas*, 10(1), 86-92.
9. Chimiak, G. (2014). The Rise and Stall of Non-Governmental Organizations in Development. *Polish Sociological review*, 185, 25-44.
10. Christensen, D., Weinstein, J. M. (2013). Defunding dissent: Restrictions on aid to NGOs. *Journal of Democracy*, 24(2), 77-91.
11. Crotty, J., Hall, S. M., Ljubownikow, S. (2014). Post-Soviet Civil Society Development in the Russian Federation: The Impact of the NGO Law. *Europe-Asia Studies*, 66(8), 1253-1269.
12. Скибо, Д. (2017, August 8). Правила жизни иностранного агента. Open Democracy <https://www.opendemocracy.net/ru/foreign-agents-pravila/>
13. Diamond, L. (1996). Toward Democratic Consolidation. In Diamond, L., Plattner, M. F. (Eds.) *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
14. Digges, Ch. (2017, February 16). Poll shows Russians spooked by „foreign agents“. *Bellona*. <https://bellona.org/news/russian-human-rights-issues/russian-ngo-law/2017-02-poll-shows-russians-spooked-by-foreign-agents>
15. Dubrovsky, D. (2015). Foreign Agents and Undesirable Organizations. *IWM Post*, 116, 21-22. https://www.academia.edu/19534503/Foreign_Agents_and_Undesirable_Organizations
16. Dupuy, K., Ron, J., Prakash, A. (2016). Hands Off My Regime! Governments' Restrictions on Foreign Aid to Non-Governmental Organizations in Poor and Middle-Income Countries. *World Development*, 84, 299-311.
17. Dupuy, K., Prakash, A. (2022). Why Restrictive NGO Foreign Funding Laws Reduce Voter Turnout in Africa's National Elections. *Symposium on African Civil Society and Philanthropy*, 51(1), 170-189.
18. Flikke, G. (2015). Resurgent authoritarianism: the case of Russia's new NGO legislation. *Post-Soviet Affairs*, 32(2), 103-131.
19. Flikke, G. (2018). Conflicting Opportunities or Patronal Politics? Restrictive NGO Legislation in Russia 2012–2015. *Europe-Asia Studies*, 70(4), 564-590.
20. Franceschini, I., Nesossi, E. (2018). State Repression of Chinese Labor NGOs: a Chilling Effect? *The China Journal*, 80, 111-130.
21. Gelman V., Ryzhenkov, S. (2011). Local Regimes, Sub-national Governance and the 'Power Vertical' in Contemporary Russia. *Europe-Asia Studies*, 63(3), 449-465.
22. Gilbert, L. (2020). Regulating Society after Colour Revolutions: a Comparative Analysis of NGO Laws in Belarus, Russia, and Armenia. *Demokratizatsiya*, 28(2), 305-332.
23. Heiss, A. (2019). Taking Control of Regulations: How International Advocacy NGOs Shape the Regulatory Environments of their Target Countries. *Interest Groups and Advocacy*, 8(3), 356-375.
24. Howell, J. (2015). Shall We Dance? Welfarist Incorporation and the Politics of State-Labor NGO Relation. *The China Quarterly*, 223, 702-723.
25. Javeline, D., Lindermann-Komarova, S. (2020). Financing Russian Civil Society. *Europe-Asia Studies*, 72(4), 644-685.
26. Kamhi, A. (2006). The Russian NGO Law: Potential Conflicts with International, National, and Foreign Legislation. *The International Journal of Not-for-Profit Law*, 9, Issue 1 https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/the-russian-ngo-law-potential-conflicts-with-international-national-and-foreign-legislation#_edn2
27. Kardelis, K. (2002). Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai. 2-asis pataisytas ir papildytas leidimas. Kaunas, 98.
28. Keck, M., Sikkink, K. (1998). *Activists beyond borders*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
29. Kim, E. (2009). The Limits of NGO-Government relations in South Korea. *Asian Survey*, 49(5), 873-894.
30. Kuliešius, S. (2004). Nevyriausybinės žmogaus teisių organizacijos: tarptautinis ir Lietuvos kontekstai. *Jaunujų politologų almanachas*, 1, 158-178.
31. Lang, S. (2014). Women's Advocacy Networks. In Bernal, V., Grewal, I. (Eds.) *Theorizing NGOs. States, Feminisms, and Neoliberalism*. London: Duke University Press.
32. Ljubownikow, S., Crotty, J. (2014). Civil Society in a Transitional Context: The Response of Health and Educational NGOs to Legislative Changes in Russia's Industrialized Regions. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 43(3), 759-776.
33. Machleder, J. (2006). Contextual and Legislative Analysis of the Russian Law on NGOs. Discussion Paper, *INDEM Foundation*. Moscow, Russia. https://indem.ru/en/publicat/Russian_NGO_Law_03252006.pdf

34. Makarychev, A. S. (2008). Гражданское общество в России: между государством и международным сообществом. In Sungurov, A. Y. (Ed.) *Публичное пространство, гражданское общество и власть*. Russian Association for Political Science, Moscow. <https://www.civisbook.ru/files/File/Makarychev.pdf>
35. Matonyte, I., Chulitskaya, T. (2012). The Third Sector and Political Communication in Belarus: Highlights on the Topic of Social Policies from the Presidential Campaign 2010. *Lithuanian Annual Strategic Review*, 10(1), 235-263.
36. Mažylysis, L., Vazgelevičius, D. (2004). Nevyriausybinio sektoriaus bendradarbiavimas su savivaldos institucijomis, teikiant socialines paslaugas. *Organizacijų vadyba*, 29, 117-134.
37. Moore, D. M. (2006). Civil Society under threat: common legal barriers and potential responses. Briefing Paper https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/civil_society_under_threat/_civil_society_under_threat_en.pdf
38. Мухаметшина, Е., Чуракова, О. (2018, May 9). Число новых иностранных агентов год от года сокращается в разы. *Ведомости (Vedomosti)*. <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2018/05/10/769014-novih-inostrannih-agentov>
39. Narain, S. (2012). IGO/NGO Relations. *World Affairs: The Journal of International Issues*, 16(4), 48-59.
40. Oleinikova, O. (2017). Foreign Funded NGOs in Russia, Belarus and Ukraine: Recent Restrictions and Implications. *Cosmopolitan Civil Societies: an Interdisciplinary Journal*, 9(3), 85-95.
41. Perkumienė, D., Jonikienė, K., Pranskūnienė, R. (2020). Nevyriausybinių organizacijų veiklos teisinio reguliavimo aspektai. Konferencijos „Gamtotvarkos aktualijos – 2020“ medžiaga.
42. Pipirienė, V., Sinkevičiūtė, E. (2010). Nevyriausybinių organizacijų: Šiuolaikinis požiūris. *Viešasis sektorius: organizacijų vadyba*, 25/26(1/2), 73-80.
43. Pollard, A., Court, J. (2008). How civil society organizations use evidence to influence policy process. In Bebbington, A. J., Hickey, S., Mitlin, D. C. (Eds.) *Can NGOs make a Difference? The Challenge of Development Alternatives*. Zed Books.
44. Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. NY: Simon & Schuster.
45. Richter, J., Ghodsee, K. (2009). The State in Putin's Russia. *Problems of Post-Communism*, 56(6), 3-6.
46. Robertson, G. B. (2009). Managing Society: Protest, Civil Society, and Regime in Putin's Russia. *Slavic Review*, 68(3), 528-547.
47. Romanov, P., Iarskaia-Smirnova, E. (2015). 'Foreign agents' in the field of social policy research: The demise of civil liberties and academic freedom in contemporary Russia. *Journal of European Social Policy*, 25(4), 359-365.
48. Rusijos Federacijos teisingumo ministerijos oficiali svetainė (2020, December 21). Дополнен реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента <https://minjust.gov.ru/ru/events/48278/>
49. Rutzen, D. (2015). Aid Barriers and the Rise of Philanthropic Protectionism. *International Journal of Not-for-Profit Law*, 17(1), 5-44.
50. Servetnik, V., Album, K., Lorentzen, Y. (2017). Pressure towards Russian environmental NGO. Status of Russia's Foreign Agents law and consequences for civil society in 2016. *Naturvernforbundet*. https://foeurope.org/sites/default/files/other/2017/pressure_towards_russian_environmental_ngos.pdf
51. Stewart, S., Dollbau, J. M. (2017). Civil Society Development in Russia and Ukraine. *Communist and Post-Communist Studies*, 50(3), 207-220.
52. Stuvoy, K. (2020). „The foreign within”: State-Civil Society relations in Russia. *Europe-Asia Studies*, 72(7), 1103-1124.
53. Šilinskytė, A. (2013). Nevyriausybinių organizacijų išorinių ryšių ir tarpusavio bendradarbiavimo įtaka veiklos efektyvumui. *Viešoji politika ir administravimas*, 12(4), 677-688.
54. Šilinskytė, A. (2013). Nevyriausybinių organizacijų vaidmuo ir veikla Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 12(2), 326-338.
55. Šutkuvienė, A. (2018). Nevyriausybinių organizacijų įgalinimo dalyvauti sprendimų priėmimo modeliavimas Lietuvos savivaldybėse. Daktaro disertacija. Vilnius: MRU leidykla.
56. Tysiachniouk, M., Tulaeva, S., Henry, L. A. (2018). Civil Society under the Law 'On Foreign Agents': NGO Strategies and Network Transformation. *Europe-Asia Studies*, 70(4), 615-637.
57. Van der Borgh, Ch., Terwindt, C. (2014). NGOs Under pressure in partial democracies. Palgrave Macmillan.
58. Vorevičienė, J. (2016). Trečiasis sektorius ir socialinė gerovė: nevyriausybinių organizacijų vaidmuo gerovės valstybėje. *Kultūra ir visuomenė*, 7(2), 49-71.
59. Vorevičienė, J., Butkevičienė, E. (2017). Nevyriausybinių organizacijų ir vietos valdžios bendradarbiavimas įgyvendinant šeimos politiką: Kauno miesto savivaldybės atvejis. *Viešoji politika ir administravimas*, 16(1), 121-137.
60. Zaleskienė, I., Rutkauskienė, L. (2003). Nevyriausybinių organizacijų vaidmuo telkiant socialines paslaugas. *Socialinis darbas*, 1(3), 87-96.
61. Федеральный закон "О некоммерческих организациях" от 12.01.1996 N 7-ФЗ. Российская Федерация. <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102039064>
62. Федеральный закон "Об общественных объединениях" от 19.05.1995 N 82-ФЗ. Российская Федерация. <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102054514&backlink=1&nd=102035642>
63. 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 N 121-ФЗ. Российская Федерация.
<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201207230003>
64. Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 23.05.2015 N 129-ФЗ Российская Федерация.
<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201505230001>
65. Федеральный Закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" от 19.06.2004 N 54-ФЗ. Российская Федерация. <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102087370>
66. Федеральный Закон „О внесении изменений в Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях“ от 30.12.2020 N 541-ФЗ. Российская Федерация. <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102087370&backlink=1&&nd=102957793>
67. Федеральный Закон „О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации“ от 10.01.2006 N 18-ФЗ. Российская Федерация. <https://rulaws.ru/laws/Federalnyy-zakon-ot-10.01.2006-N-18-FZ/>
68. Федеральный Законопроект № 1165650-7 О внесении изменений в статью 6 Федерального закона „О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма“ и статью 3.1 Федерального закона „О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации“ от 28.06.2021. Российская Федерация. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1165650-7>
69. Федеральный Законопроект № 1165661-7 О внесении изменения в статью 284-1 Уголовного кодекса Российской Федерации. от 01.07.2021. Российская Федерация. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1165661-7>

Gintarė Žukaitė-Zelenkienė, Samanta Fominova

Governmentally Imposed Barriers to the Activities of Non-Governmental Organizations: The Case of Russia

Summary

Non-governmental organizations (NGOs) are an important part of a democratic civil society. However, despite the positive role of NGOs, activities of NGOs and their interference into the state's issues are often understood by state authorities as a threat and therefore legal barriers to the activities of NGOs are determined. In this article restrictions imposed on NGOs and their application in the Russian Federation are analyzed. In recent years, NGOs operating in Russia, especially those working in the political sphere and/or financed by foreign sources, have seen increased control. The research revealed that major groups of legal restrictions aimed at NGOs working in Russia are as follows: restrictions of freedom of association, freedom of speech and assemble, and financial restrictions. Adopted in 2012 and 2015 respectively, the “Foreign Agent” and “Undesirable organizations” laws are the most considerable challenges for the functioning of NGOs in Russia. This research was conducted based on document analysis and semi-structured interviews with Russian NGOs.

Gintarė Žukaitė-Zelenkienė, docentė, Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija
 El. paštas: gintare.zukaite@gmail.com

Samanta Fominova, jaunesnioji tyrėja, jaunesnioji tyrėja ir lektorė, Vytauto Didžiojo universitetas
 El. paštas: samanta.fominova@vdu.lt

Gintarė Žukaitė-Zelenkienė, associate professor, General Jonas Žemaitis Military Academy of Lithuania
 E-mail: gintare.zukaite@gmail.com

Samanta Fominova, young researcher, Vytautas Magnus University
 E-mail: samanta.fominova@vdu.lt



This article is an Open Access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution 4.0 (CC BY 4.0) License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).